Deutscher Bundestag **Drucksache 15/60**

15. Wahlperiode 18. 11. 2002

Unterrichtung

durch den Bundesrechnungshof

Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2002 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung (einschließlich der Feststellungen zur Jahresrechnung des Bundes 2001)

Inhaltsverzeichnis

		Seite Zusammenfassung	Seite Volltext
Vorbemerkung			7
Zusammenfassungen		11	
Teil I			
1	**Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2001**	11	49
2	**Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes**	12	65
Teil II			
Feststellungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung			
Bundeskanzler und Bundeskanzleramt			
3	Koordinierung der Öffentlichkeitsarbeit durch das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung	15	99
4	Durchführung des Programms „Kultur in den neuen Ländern“	16	101
Auswärtiges Amt			
5	Liegenschaftsmanagement des Auswärtigen Amtes am Standort Genua	16	104
6	Zuwendungen an die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e. V.	16	106
7	Förderung der deutschen Sprache in Polen (Deutsch als Fremd- und Muttersprache)	17	108
8	Festsetzung und Erhebung von Einnahmen aus Gebühren und sonstigen Entgelten	17	110

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesrechnungshofes – I 1 – 20 81 02 (2002) – vom 18. November 2002 gemäß § 97 Abs. 1 der Bundeshaushaltsordnung.

		Seite Zusammenfassung	Seite Volltext
Bundesministerium des Innern			
9	Wirkungen bestimmter Vorschriften des Gesetzes zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren	18	112
10	Nutzung von Daten aus der Kosten- und Leistungsrechnung des Statistischen Bundesamtes für das Haushaltsverfahren	18	114
11	Förderung hauptamtlicher Führungskräfte der Bundessportfachverbände	18	116
12	Einsatz und Verwendung von Selbstbewirtschaftungsmitteln im Einzelplan 06	18	118
13	Auslandseinsätze der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk im Auftrag der Bundesregierung	19	119
14	Zuwendungen für Paket- und Gesundheitshilfen zur Unterstützung deutscher Minderheiten in Ostmittel-, Ost- und Südosteuropa einschließlich nicht europäischer Nachfolgestaaten der UdSSR	19	121
15	Zuwendungen für die Ausbildung der Bevölkerung in Erster Hilfe und zu Pflegehilfskräften	19	123
16	Förderung Deutsch-Russischer Häuser im Rahmen der kulturellen Breitenarbeit	20	125
17	Beschaffung von Informationstechnik beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (ehemals Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge)	20	128
18	Umstellung zentraler Großrechnersysteme in der Bundesverwaltung	20	130
19	Mietbeiträge nach dem Bundesumzugskostengesetz	20	132
20	Ausgleichszulagen	20	134
21	System der Auslandszuschläge	21	135
22	Schicht- und Wechselschichtzulagen	21	136
Bundesministerium der Finanzen			
23	Liquiditätsplanung und kurzfristige Mittelaufnahme des Bundes	21	138
24	Prägung von Zahlungsverkehrs-, Sammler- und Gedenkmünzen	21	139
25	Verlustreicher Grundstücksverkauf	22	142
26	Errichtung des Bundes-Pensions-Service für Post und Telekommunikation e. V.	22	146
27	Zollamtliche Überwachung der besonderen Landeplätze	22	149
Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie			
28	Laufzeitmessungen im Briefdienst	22	151
29	Verwaltung des ERP-Sondervermögens	23	152
30	Förderung der Energieeinsparberatung	23	155
Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft			
31	Förderung nachwachsender Rohstoffe	23	157

		Seite Zusammenfassung	Seite Volltext
Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung			
32	Einhaltung des Lohnabstandsgebots bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	23	159
33	Wirtschaftlichkeit der Rentenauszahlung durch die Deutsche Post AG	24	161
	s. 84 Aufbau einer Einrichtung der beruflichen Rehabilitation	*s. 37*	*s. 253*
Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen			
34	Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Schienenwegebau	24	162
35	Zuwendungen des Bundes an die Deutsche Bahn AG für bilanziell nicht aktivierte oder nicht aktivierungsfähige Anlagen des Schienenwegenetzes	24	164
36	Zuwendungen des Bundes an die DB Netz AG für Gleisfreimeldeanlagen	24	165
37	Zuwendungen des Bundes an die Deutsche Bahn AG zur Beschaffung von Schienenfahrzeugen	25	167
38	Umsetzung des Gesetzes über den Deutschen Wetterdienst	25	169
39	Zuschüsse für Aufklärungs- und Erziehungsmaßnahmen zur Bekämpfung der Verkehrsunfälle	25	171
40	Beschaffung von Typschiffen	25	173
41	Kostenbeteiligung der Stadt München am Bau und Betrieb des Tunnels Aubing im Zuge der Bundesautobahn A 99	26	175
42	Bewirtschaftung von Grundstücken durch die Autobahndirektionen in Bayern	26	177
43	Bearbeiten von Nachträgen und Schlussrechnungen bei Baumaßnahmen an Bundesfernstraßen	26	179
44	Planung und Bau von Bundesfernstraßen im Raum Dessau–Halle–Leipzig	26	182
45	Planung der Ortsumgehung Bad Bramstedt der Bundesstraße 206	27	185
46	Konkurrierende Maßnahmen beim Bau von Bundesautobahnen	27	186
47	Erstattung von Personalkosten als Aufwendungsersatz des Lotsbetriebsvereins e. V. durch die Wasser- und Schifffahrtsdirektionen	27	188
48	Pauschalisierungsregelung im Heizkostenzuschussgesetz	28	190
Bundesministerium der Verteidigung			
49	Entbehrlichkeit der Liegenschaft „Osteiner Hof“ in Mainz	28	191
50	IT-Pilotprojekt zur Zusammenarbeitsfähigkeit der Krisenreaktionskräfte	28	192
51	Einsatz des Softwareproduktes Lotus Notes in der Bundeswehr	28	193
52	Korruptionsprävention in der Bundeswehr	29	196
53	Entwicklung eines Raketensystems zur Panzerabwehr	29	198
54	Drohne für die elektronische Kampfführung	29	200
55	Beschaffungsverfahren für Auslandseinsätze	30	202

		Seite Zusammenfassung	Seite Volltext
56	Munitionsüberwachung	30	204
57	Nicht nutzbare Depotbestände des Heeres	30	206
58	Lagerung von Kultgeräten	31	207
59	Umrüstung von Trinkwasserfiltergeräten	31	208
60	Nutzung der Flugzeuge Dornier Do-228 der Bundeswehr	31	210
61	Nutzung der Skyguard Tiefflugüberwachungsanlagen	31	212
62	Einsatz und Auslastung der Luftfahrzeuge bei der Wehrtechnischen Dienststelle 61	31	212
63	Kraftfahrerlöhne nach dem Tarifvertrag für die Kraftfahrer des Bundes bei militärischen und zivilen Dienststellen der Bundeswehr	32	214
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit			
64	Ausübung der Bundesaufsicht über die Landessammelstellen für radioaktive Abfälle und Erhebung von Endlagergebühren für den Bund	32	216
Bundesministerium für Bildung und Forschung			
65	Betrieb des Europäischen Transschall-Windkanals	32	217
66	Einsatz von Projektträgern und Projektbegleitern im Aufgabenbereich des Bundesministeriums für Bildung und Forschung	32	219
67	Finanzhilfen des Bundes zur Studentenwohnraumförderung	32	221
68	Kranken- und Pflegeversicherungszuschlag in der Ausbildungsförderung	33	222
Allgemeine Finanzverwaltung			
69	Besteuerungsrechte an den Einkünften aus nichtselbstständiger Arbeit, insbesondere Besteuerung von Berufskraftfahrerinnen und -kraftfahrern mit luxemburgischen Arbeitgebern	33	224
70	Steuerliche Erfassung der dem Progressionsvorbehalt unterliegenden Lohnersatzleistungen	33	228
71	Entrichtung und Erstattung der Kapitalertragsteuer	34	230
72	Besteuerung von Einkünften, die im Ausland ansässige Sportlerinnen und Sportler durch Auftritte in Deutschland erzielen	34	233
73	Umsatzbesteuerung von Lotterieeinnehmenden	34	234
74	Strafverfolgung bei innergemeinschaftlichem Umsatzsteuerbetrug	35	236
75	Steuervergütung bei der Aussonderung und Verwertung von Sanitätsmaterial der Bundeswehr	35	237
76	Verbindliche Zusagen in einem bedeutenden Einzelfall	35	239
77	Steuerliche Behandlung von Beistandsleistungen der öffentlichen Hand	36	240
78	Rechtsbehelfsbearbeitung durch die Finanzämter der neuen Länder	36	241
79	Neuregelung des Schuldzinsenabzugs gemäß § 4 Abs. 4 a Einkommensteuergesetz in den neuen Ländern	36	243

		Seite Zusammenfassung	Seite Volltext
80	Gewinnrücklagen für kleinere und mittlere Betriebe (§ 7 g Abs. 3 EStG)	36	244
81	Steuerbefreiungen für die Verwendung von Mineralöl und Erdgas	37	247
	s. 55 Beschaffungsverfahren für Auslandseinsätze	*s. 30*	*s. 202*
Bundesanstalt für Arbeit			
82	Verwaltungsausgaben der Bundesanstalt für Arbeit	37	249
83	Qualität der Veröffentlichung von Bewerberangeboten im Arbeitgeber-Informations-Service	37	251
84	Aufbau einer Einrichtung der beruflichen Rehabilitation	37	253
	s. 32 Einhaltung des Lohnabstandsgebots bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	*s. 23*	*s. 159*
Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost			
85	Pensionsrückstellungen	38	255
86	Förderung von Postsportvereinen	38	257
87	Teilprivatisierung der Versorgungsanstalt der Deutschen Bundespost	38	258
Teil III			
Weitere Prüfungsergebnisse			
Bundesministerium des Innern			
88	Fortgeltung und Bereinigung vorkonstitutionellen Rechts	38	261
89	Finanzierung von Aufgaben des Bundes durch Sponsoring, Spenden und sonstige Zuwendungen Dritter	39	262
90	Anwendung der §§ 54 ff. Verwaltungsverfahrensgesetz (öffentlich-rechtlicher Vertrag) in der Bundesverwaltung	39	264
91	Informationsverbund Berlin-Bonn	39	265
92	Leitsätze für IuK-Outsourcing	39	267
93	Beamtenversorgung	40	268
Bundesministerium der Finanzen			
94	Zahlungen an die USA aufgrund der Verbindlichkeiten aus der Lieferung von Überschussgütern	40	269
95	Einführungsstand der Kosten- und Leistungsrechnung in den Pilotbehörden des Bundes	40	269
96	Einrichtung und Einsatz von Instandhaltungstrupps und Hausmeistern in der Bundesvermögensverwaltung	41	271
97	Erstattung von Verwaltungskosten	41	272
Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie			
98	Ausgaben für Investitionen bei der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post	41	273
99	Abruf und Verzinsung von Bundesmitteln bei der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“	41	274

		Seite Zusammenfassung	Seite Volltext
Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung			
100	Auskünfte der Finanzbehörden an die Rentenversicherungsträger und die Künstlersozialkasse	41	275
Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen			
101	Kostenobergrenzen für Baumaßnahmen am Beispiel des Neubaus für die Kanzlei der Botschaft in Tokio	42	276
Bundesministerium der Verteidigung			
102	Einsatz- und Ausbildungszentrum für Gebirgstragtierwesen 230	42	277
103	Einsatz von Informationstechnik bei Bundeswehrdienststellen im Ausland	42	277
104	Selbstfahrerinnen und Selbstfahrer in der Bundeswehr	42	278
105	Beschaffung eines Spähwagens	43	279
106	Transport- und Lagerungshilfsmittel der Bundeswehr	43	280
107	Fristenarbeiten an Rad- und Kettenfahrzeugen der Bundeswehr	43	281
108	Wirtschaftlichkeit der Privatisierung von Truppenküchen der Bundeswehr	44	282
109	Neuordnung der Zentralinstitute des Sanitätsdienstes der Bundeswehr	44	283
110	Beschaffungsvertrag für Korvetten der Klasse 130	44	283
111	Nutzung der Hubschrauber BO 105 in der Bundeswehr	44	284
112	Flugdienst des nicht in Einsatzverbänden eingesetzten fliegerischen Personals (Inübunghaltung)	44	284
113	Zulagen im Bereich der Bundeswehr	45	285
114	Reisebeihilfen für Familienheimfahrten der Soldaten	45	286
115	Vergütung für Soldatinnen und Soldaten mit besonderer zeitlicher Belastung	45	287
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung			
116	Nahrungsmittel-, Not- und Flüchtlingshilfe	45	288
117	Förderung von Entwicklungsländern durch Zuschüsse an integrierte Fachkräfte	46	289
Allgemeine Finanzverwaltung			
118	Durchführung des Investitionsförderungsgesetzes Aufbau Ost	46	289
Bundesanstalt für Arbeit			
119	Ärztlicher Dienst der Bundesanstalt für Arbeit	46	291
120	Arbeitslosengeld bei Einschränkung der Arbeitsbereitschaft auf eine Teilzeitbeschäftigung	47	292
121	Qualität der Vermittlung an Ausbildungsuchende	47	292

Vorbemerkung

1 Gegenstand der Bemerkungen

Der Bundesrechnungshof hat bedeutsame Prüfungserkenntnisse, die er und seine Prüfungsämter des Bundes gewonnen haben, in Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung so zeitnah wie möglich zusammengefasst. Sie beschränken sich nicht auf ein Haushaltsjahr (vgl. § 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 2001 (Teil I).

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

Die Bundesministerien und die betroffenen juristischen Personen des öffentlichen Rechts konnten sich zu den ihre Geschäftsbereiche berührenden Sachverhalten äußern.[1)] Im Übrigen sind die Prüfungsfeststellungen in der Regel schon vorher mit den geprüften Stellen erörtert worden. Falls über die dargestellten Sachverhalte Meinungsverschiedenheiten bestehen, ist dies ausdrücklich erwähnt. 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

2.1

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 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 (Drucksache 14/9460).

2.2

Der Bundesrechnungshof kann Gesetzesänderungen empfehlen, wenn er über Erkenntnisse verfügt, dass bestehende Gesetze zu vom Gesetzgeber nicht gewünschten Auswirkungen führen oder führen können. Auch wenn sich die beim Erlass eines Gesetzes oder beim Abschluss von Vereinbarungen zugrunde gelegten tatsächlichen Verhältnisse erheblich geändert haben, schlägt der Bundesrechnungshof vor, die Rechtslage an die neuen Gegebenheiten anzupassen.

3 Prüfungsumfang und Prüfungsrechte

3.1

Der Bundesrechnungshof prüft alle Einzelpläne des Bundeshaushaltsplans, die Sondervermögen des Bundes, die bundesunmittelbaren und sonstigen juristischen 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 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 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.

[1)] Die Bezeichnung der Bundesministerien entspricht der Geschäftsverteilung der Bundesregierung am Ende der 14. Wahlperiode.

3.3

Wie schon in der Vergangenheit hat der Große Senat des Bundesrechnungshofes auch für das Arbeitsjahr 2001 ein übergreifendes Prüfungsthema beschlossen. So wird in den Bemerkungen 2002 insbesondere über die Erfolgskontrolle der Wirkungen von Rechtsetzungsmaßnahmen durch die Bundesregierung berichtet.

Der Bundesrechnungshof geht dabei unter anderem von den Zielen aus, die sich die Bundesregierung in ihrem Programm „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ vom 1. Dezember 1999 im Rahmen des Reformbereichs „Höhere Wirksamkeit und Akzeptanz von Recht“ gesetzt hat: Soweit sie Gesetzentwürfe vorlegt oder Regelungen erlässt, will sie alle Möglichkeiten ausschöpfen, um das Normsetzungsverfahren sowie die einzelnen Rechtsvorschriften zu verbessern und die Regelungsdichte insgesamt zu verringern.

Ein Mittel, diese Ziele zu erreichen, stellt die so genannte Gesetzesfolgenabschätzung dar. Mit deren Hilfe werden vorausschauend denkbare Regelungsalternativen entwickelt, sodann Vorschriftenentwürfe begleitend überprüft und schließlich in Kraft getretene Normen rückblickend auf ihre Auswirkungen hin untersucht. Die Bundesregierung hat zur Gesetzesfolgenabschätzung einen Leitfaden und ein Handbuch erarbeiten lassen. In der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien vom 26. Juli 2000 sind Regelungen enthalten, die eine Gesetzesfolgenabschätzung und die Darstellung der Ergebnisse in den Gesetzesbegründungen vorschreiben.

Vor diesem Hintergrund verfolgt der Bundesrechnungshof verschiedene Prüfungsansätze: Er untersucht, inwieweit geltende Vorschriften der Rechtswirklichkeit entsprechen, praktikabel und für die Anwender transparent sind. Er prüft, ob die Bundesregierung bei geplanten Bestimmungen eine quantitativ und qualitativ ausreichende, vorausschauende und begleitende Gesetzesfolgenabschätzung durchführt. Insbesondere interessiert, ob die tatsächlichen Grundlagen beabsichtigter Regelungen sorgfältig ermittelt werden, ob diese insoweit schlüssig sind und ob die Begründungen – auch hinsichtlich der zu erwartenden Auswirkungen – vollständig und aussagekräftig sind. Der Bundesrechnungshof geht der Frage nach, ob im Rahmen einer rückblickenden Gesetzesfolgenabschätzung die eingetretenen Normeffekte beobachtet werden und aus veränderten Sachverhalten, Fehlentwicklungen und praktischen Erfahrungen die notwendigen Schlussfolgerungen gezogen werden.

So befasst sich der Beitrag Fortgeltung und Bereinigung vorkonstitutionellen Rechts (Nr. 88) mit den immer noch geltenden Vorschriften aus der Zeit vor dem Zusammentritt des ersten Deutschen Bundestages im Jahre 1949. Der Beitrag zur Anwendung der §§ 54 ff. Verwaltungsverfahrensgesetz – Öffentlich-rechtlicher Vertrag – in der Bundesverwaltung (Nr. 90) zeigt den Fall einer in den tatsächlichen Grundlagen unzureichend geklärten Gesetzesinitiative der Bundesregierung auf. Ein bereits erlassenes Gesetz, bei dessen Vorbereitung die weitgehende Wirkungslosigkeit für die Verwaltungspraxis schon festgestanden hat, greift der Beitrag über die Wirkungen bestimmter Vorschriften des Gesetzes zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren (Nr. 9) auf. Der Beitrag Kranken- und Pflegeversicherungszuschlag in der Ausbildungsförderung (Nr. 68) verdeutlicht die Konsequenzen nicht ausreichend geprüfter Regelungswirkungen. Die Beiträge Steuerbefreiungen für die Verwendung von Mineralöl und Erdgas (Nr. 81) und Auskünfte der Finanzbehörden an die Rentenversicherungsträger und an die Künstlersozialkasse (Nr. 100) beschäftigen sich mit den praktischen Schwierigkeiten beim Vollzug geltender Vorschriften, die durch Gesetzesänderungen zu beheben sind. Widersprüche zwischen einem Gesetz und nachrangigen Bestimmungen zu dessen Durchführung spricht der Beitrag zur Pauschalisierungsregelung im Heizkostenzuschussgesetz (Nr. 48) an. In dem Beitrag Durchführung des Investitionsförderungsgesetzes Aufbau Ost (Nr. 118) geht es u. a. um die unterbliebene Erfolgskontrolle von Subventionsvorschriften im Rahmen einer rückblickenden Gesetzesfolgenabschätzung.

Der Bundesrechnungshof nimmt diese Beispielsfälle zum Anlass, die Bundesregierung auf die Bedeutung einer sorgfältigeren Gesetzesfolgenabschätzung und -beobachtung hinzuweisen. Damit könnten nach seiner Auffassung Rechtsetzungsmaßnahmen eher auf den sachlich gebotenen Umfang beschränkt und inhaltlich zielgerichteter erlassen werden. Dies würde nicht nur unnötige Ausgaben vermeiden, sondern auch die Verfahrensbeteiligten sowie die Regelungsadressaten entlasten. Letztlich würde so die Akzeptanz der Rechtsordnung als Ganzes verbessert.

4 Beratungstätigkeit

Neben seinen Prüfungsaufgaben übt der Bundesrechnungshof Beratungsfunktionen insbesondere gegenüber dem Parlament und der Bundesregierung 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 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. Er bringt dabei Prüfungserkenntnisse in die Haushaltsberatungen ein.

Zur Beratung des Parlaments hat der Bundesrechnungshof im Jahre 2001 dem Haushaltsausschuss und dem Rechnungsprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages 33 Berichte zugeleitet.

5 Weiterverfolgen früherer Empfehlungen des Bundesrechnungshofes

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. Dadurch wird den Erfordernissen einer zukunftsorientierten Finanzkontrolle Rechnung getragen und der Umsetzung von Prüfungserkenntnissen Nachdruck verliehen.

Um die Umsetzung seiner Prüfungsfeststellungen zu dokumentieren, erstellt der Bundesrechnungshof einen Ergebnisbericht. Darin wird dargestellt, welche Folgerungen die Bundesregierung aufgrund des Beschlusses des Deutschen Bundestages zu den Bemerkungen gezogen hat. Im Bericht 2002 gibt der Bundesrechnungshof einen zusammenfassenden Überblick über die Ergebnisse, die durch die Bemerkungsbeiträge des Jahres 2000 sowie durch fortgeltende Prüfungsergebnisse aus den Bemerkungen 1999 bewirkt wurden.

6 Zusammenarbeit mit dem Europäischen Rechnungshof

Der Haushalt der EG in Höhe von rd. 79,99 Mrd. EUR (Ist) im Jahre 2001 wird überwiegend durch die Mitgliedstaaten finanziert, wobei der Anteil der Bundesrepublik Deutschland an den von den Mitgliedstaaten aufgebrachten Finanzierungsmitteln 24,4 % 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 Bestimmung gewährleistet die vertrauensvolle Zusammenarbeit der Rechnungshöfe unter Wahrung ihrer Unabhängigkeit.

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 Fragen der Finanzkontrolle erörtern.

7 Zusammenarbeit mit anderen Prüfungseinrichtungen im inter- und supranationalen Bereich

Der Bundesrechnungshof arbeitet mit einer Vielzahl von Einrichtungen der Finanzkontrolle und sonstigen Organisationen zusammen. Dies geschieht auf europäischer und internationaler Ebene und in supranationalem Zusammenhang.

Der Bundesrechnungshof ist Mitglied der Europäischen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden EUROSAI (European Organization of Supreme Audit Institutions). Sie hat derzeit 46 Mitglieder. Ihr Hauptziel ist es, die Zusammenarbeit zwischen ihren Mitgliedern durch einen Gedanken- und Erfahrungsaustausch zu Fragen der staatlichen Finanzkontrolle zu fördern. Die Mitglieder von EUROSAI finden sich in dreijährigem Turnus anlässlich eines Kongresses zusammen. Im Jahre 2005 wird der Bundesrechnungshof den V. EUROSAI-Kongress in Bonn ausrichten. Der Präsident des Bundesrechnungshofes ist zur Zeit Vizepräsident der EUROSAI und wird mit der Ausrichtung des Kongresses im Jahre 2005 die Präsidentschaft von EUROSAI bis zum Jahre 2008 übernehmen.

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 internationaler Einrichtungen

Die Bundesrepublik Deutschland ist Mitglied in einer Vielzahl inter- und supranationaler Einrichtungen. Für das Haushaltsjahr 2001 sind für diese (ohne EG) 3,68 Mrd. EUR in den Bundeshaushaltsplan eingestellt worden. Die Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofes als Organ der nationalen Finanzkontrolle beziehen sich auf die Zahlung der Mittel an die internationalen Organisationen und auf die Ausübung der Mitgliedsrechte des Bundes durch die zuständigen Bundesministerien in den Gremien dieser Organisationen. Dagegen unterliegt die Verwendung der Mittel durch die internationalen Organisationen nicht der Prüfung durch die nationalen Rechnungshöfe, sondern der Kontrolle durch die jeweiligen externen Prüfungsorgane der Organisationen.

Der Bundesrechnungshof stellt in mehreren Fällen haupt- oder nebenamtliche Prüferinnen und 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.

9 Prüfungsämter des Bundes

Die Prüfungsämter des Bundes unterstützen und ergänzen seit dem Jahre 1998 die Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes. Sie haben gegenüber den geprüften Stellen dieselben Prüfungsbefugnisse wie der Bundesrechnungshof, dessen Dienst- und Fachaufsicht sie unterstellt sind. Die gemeinsame Planung und Durchführung von Prüfungen stellt sicher, dass bundesweit nach einheitlichen Maßstäben und Bewertungen geprüft wird. Durch die Arbeit der Prüfungsämter ist die Effektivität der Finanzkontrolle des Bundes gestiegen. Dies zeigen u. a. die Bemerkungen 2002, die in erheblichem Umfang auch Prüfungsergebnisse der Prüfungsämter enthalten.

Zusammenfassungen

Teil I

1 Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2001

1.1 Stand der Entlastungsverfahren

Für das Haushaltsjahr 2000 haben der Deutsche Bundestag und der Bundesrat der Bundesregierung Entlastung erteilt.

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hat mit Schreiben vom 28. März 2002 dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat gemäß Artikel 114 Abs. 1 Grundgesetz die Haushalts- und Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2001 (Drucksache 14/8729) als Grundlagen für das parlamentarische Verfahren zur Entlastung der Bundesregierung vorgelegt.

1.2 Prüfung der Jahresrechnung 2001

Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung der Prüfungsämter die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung überprüft. 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.

Soweit die Einnahmen und Ausgaben stichprobenweise geprüft wurden, waren diese im Allgemeinen ordnungsgemäß belegt. In einem Fall hat die Prüfung jedoch ergeben, dass ein Bediensteter einer Bundesoberbehörde über mehrere Jahre Beihilfefälle fingiert und so etwa 700 000 DM veruntreut hatte. Zudem wurden – wie in den Vorjahren – bei der Prüfung der ordnungsgemäßen Belegung formale Fehler festgestellt (fehlerhafte oder fehlende Feststellungsvermerke auf den begründenden Unterlagen, unvollständige Unterlagen, fehlende oder nicht hinterlegte Unterschriften der Anordnungsbefugten). Die Beauftragten für den Haushalt der Ressorts sowie der nachgeordneten Dienststellen sollten vom Bundesministerium erneut aufgefordert werden, die Vorschriften und Grundsätze für die ordnungsgemäße Veranschlagung und Bewirtschaftung der Haushaltsmittel zu beachten (Nr. 1.2.1 der Bemerkungen).

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass das Bundesministerium keine vollständige Übersicht über die außerhalb des Bundeshaushalts geführten bewirtschaftereigenen Verwahrungskonten und das über diese Konten abgewickelte Finanzvolumen (rd. 600 Mrd. DM Einzahlungs- und Auszahlungsbuchungen) besaß. Einzelne Verwahrungsbuchungen wurden nicht sach- und zeitgerecht abgewickelt. Insgesamt konnten aufgrund der Hinweise des Bundesrechnungshofes Verwahrungen in Höhe von rd. 5,7 Mio. DM aufgelöst und dem Bundeshaushalt zugeführt werden (Nr. 1.2.2 der Bemerkungen).

Hinsichtlich der Vermögensrechnung hat der Bundesrechnungshof darauf hingewiesen, dass deren Nutzen und Aussagekraft eingeschränkt sind. Bestimmte Vermögensteile werden überhaupt nicht (Sachanlagen) oder nicht wertmäßig (Liegenschaften) erfasst. Auch bei Beteiligungen und Darlehensforderungen hält der Bundesrechnungshof die Angaben für verbesserungsbedürftig. Er hat angeregt, die Vermögensrechnung zu einem aussagekräftigen Informationsinstrument für Parlament und Regierung zu entwickeln (Nr. 1.2.3 der Bemerkungen).

Das Pilotprojekt zur Einführung von Produkthaushalten kann in der bisherigen Form noch keine wesentlichen Informations- und Steuerungsgewinne erbringen. Der Bundesrechnungshof hat Anregungen für eine Weiterentwicklung gegeben und empfohlen, das Projekt zielstrebig und ergebnisoffen voranzutreiben. Auf dieser Grundlage sollte bis zum Jahre 2005 entschieden werden, ob und in welcher Form Produkthaushalte eine sinnvolle Ergänzung des Haushaltsverfahrens darstellen können (Nr. 1.2.4 der Bemerkungen).

1.3 Haushaltsführung

Die Ausgaben lagen mit rd. 475,6 Mrd. DM im Haushaltsjahr 2001 um rd. 1,4 Mrd. DM unter dem veranschlagten Soll von 477,0 Mrd. DM. Die Einnahmen (ohne Einnahmen aus Krediten und ohne Münzeinnahmen) unterschritten mit rd. 430,7 Mrd. DM das veranschlagte Soll (rd. 433,2 Mrd. DM) um rd. 2,5 Mrd. DM. Das Finanzierungsdefizit betrug rd. 44,8 Mrd. DM und war damit rd. 1,0 Mrd. DM höher als geplant.

Zur Durchführung des Haushalts 2001 hat der Bundesrechnungshof insbesondere folgende Feststellungen getroffen:

Ausgabereste

Von den am Ende des Haushaltsjahres 2000 übertragbaren Mitteln in Höhe von rd. 18,2 Mrd. DM wurden für das Haushaltsjahr 2001 Ausgabereste in Höhe von rd. 14,0 Mrd. DM gebildet; dies sind rd. 1,2 Mrd. DM mehr als im Vorjahr. Zum Ende des Haushaltsjahres 2001 weist die Haushaltsrechnung in das Folgejahr übertragbare Mittel in Höhe von rd. 23,2 Mrd. DM aus (davon rd. 2,1 Mrd. DM Reste aus flexibilisierten Ausgaben). Die Ausgabereste belasten den Haushalt des folgenden Jahres in dem Ausmaß, in dem sie in Anspruch genommen werden; die Inanspruchnahme setzt allerdings grundsätzlich eine Einsparung an anderer Stelle im Haushalt voraus, so dass sich die Gesamtaus-

gaben des Folgejahres insoweit nicht erhöhen (Nr. 1.3.2 der Bemerkungen).

Über- und außerplanmäßige Ausgaben

Das Volumen der über- und außerplanmäßigen Ausgaben blieb mit rd. 9,6 Mrd. DM unter dem des Vorjahres (rd. 10,8 Mrd. DM). Mehrausgaben gab es vor allem bei der Arbeitslosenhilfe (rd. 2,4 Mrd. DM), beim Zuschuss für die Bundesanstalt für Arbeit (rd. 2,6 Mrd. DM) und bei den Münzausgaben (rd. 2,6 Mrd. DM). In Höhe von rd. 460 Mio. DM leisteten die Ressorts Mehrausgaben ohne Zustimmung des Bundesministeriums der Finanzen (Nr. 1.3.3 der Bemerkungen).

Globale Minderausgaben

Die im Haushaltsplan veranschlagten globalen Minderausgaben (einschließlich der Effizienzrendite aus dem Bereich der flexibilisierten Ausgaben der Verwaltung) in Höhe von insgesamt rd. 1,7 Mrd. DM wurden ausweislich der Haushaltsrechnung erwirtschaftet (Nr. 1.3.4 der Bemerkungen).

Verpflichtungsermächtigungen

Die Bundesbehörden haben die in Höhe von rd. 77,9 Mrd. DM veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen zu rd. 48 % (rd. 37,6 Mrd. DM) in Anspruch genommen. Der Anteil der tatsächlich in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen ist damit gegenüber dem Vorjahr (rd. 61 %) wieder deutlich gesunken. Diese geringere Inanspruchnahme könnte ein Zeichen für zu großzügige Veranschlagung sein.

Insgesamt bestanden für den Bund zum 31. Dezember 2001 Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren in Höhe von rd. 194,9 Mrd. DM. Damit sind erhebliche Vorbelastungen für die Haushalte der nächsten Jahre verbunden (Nr. 1.3.5 der Bemerkungen).

Flexible Haushaltsinstrumente

Der Bundesrechnungshof hat die Haushaltsflexibilisierung in seinen Bemerkungen 2000 Nr. 3 grundsätzlich positiv beurteilt, aber auf einzelne Problembereiche hingewiesen.

Das Bundesministerium bleibt aufgefordert, die haushaltswirtschaftlichen Instrumente in der Bundesverwaltung entsprechend den Anforderungen einer zukunftsgerichteten Haushaltspraxis fortzuentwickeln.

1.4 Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen, Nettokreditaufnahme

Die im Rahmen des Haushaltsvollzugs in Anspruch genommene Nettokreditaufnahme lag mit rd. 44,6 Mrd. DM um rd. 0,9 Mrd. DM über der Kreditermächtigung im Haushaltsgesetz 2001 (43,7 Mrd. DM). Der Unterschiedsbetrag wurde durch Restkreditermächtigungen der Vorjahre abgedeckt. Die Neuverschuldung war um rd. 8,7 Mrd. DM niedriger als die Summe der Investitionsausgaben (rd. 53,3 Mrd. DM). Die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze des Artikel 115 Grundgesetz wurde damit auch im Haushaltsvollzug eingehalten (Nr. 1.4.1 der Bemerkungen).

1.5 Gesamtverschuldung

Die Verschuldung des Bundes aus seinen Finanzkrediten (einschließlich der in den Bundeshaushalt übernommenen Sondervermögen) betrug Ende des Jahres 2001 rd. 1 364 Mrd. DM. Einschließlich der Finanzschulden der nicht in den Bundeshaushalt eingegliederten Sondervermögen von rd. 115 Mrd. DM, für die der Bund einzustehen hat, belief sich die Gesamtverschuldung zum Jahresende 2000 damit auf insgesamt rd. 1 479 Mrd. DM.

1.6 Abführungen der Deutschen Bundesbank

Die Deutsche Bundesbank hat im Haushaltsjahr 2001 den Bilanzgewinn des Geschäftsjahres 2000 von rd. 16,3 Mrd. DM in voller Höhe an den Bund abgeführt. Davon wurden im Bundeshaushalt wie in den Vorjahren 7,0 Mrd. DM zur Ausgabenfinanzierung vereinnahmt. Entsprechend der haushaltsgesetzlichen Vorgabe floss der restliche Betrag in Höhe von rd. 9,3 Mrd. DM dem Erblastentilgungsfonds zur Erfüllung von Zins- und Tilgungsverpflichtungen zu.

1.7 Sondervermögen des Bundes

Das Bundesministerium schloss im Haushaltsjahr 2001 den Fonds „Deutsche Einheit“ mit einem Überschuss in Höhe von rd. 820 Mio. DM ab. Es verwendete diesen Überschuss zur Tilgung eines Kassenverstärkungskredits in gleicher Höhe, den es im Vorjahr zur Abdeckung des entstandenen Defizits aufgenommen hatte. Nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes fanden nicht alle vermögenswirksamen Geschäftsvorfälle, die in der Haushaltsrechnung des Fonds gebucht wurden, Eingang in die Vermögensrechnung des Bundes. So lag die Kreditaufnahme lt. Haushaltsrechnung um rd. 185 000 DM über dem in der Vermögensrechnung ausgewiesenen Zugang bei den Verbindlichkeiten (Nr. 1.7.2 der Bemerkungen).

Dem Sondervermögen Erblastentilgungsfonds flossen neben dem Bundesbankmehrgewinn von rd. 9,3 Mrd. DM Zuführungen von Anteilen der neuen Länder auf die übernommenen Altschulden für gesellschaftliche Einrichtungen in Höhe von rd. 0,3 Mrd. DM zu. Der Gesamtbetrag von rd. 9,6 Mrd. DM wurde zur Schuldentilgung eingesetzt. Der Bund tilgte für den Fonds insgesamt rd. 82,9 Mrd. DM. Hierin sind u. a. der oben genannte eigene Tilgungsbeitrag des Fonds und eine Sondertilgung in Höhe von rd. 66,6 Mrd. DM enthalten, die durch die Verwendung der Erlöse aus der Versteigerung der Mobilfunklizenzen möglich wurde. Gegenüber dem Vorjahr verringerte sich der Stand der tatsächlichen Verbindlichkeiten auf rd. 165,1 Mrd. DM zum Jahresende 2001 (Nr. 1.7.3 der Bemerkungen).

2 Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes

2.1

Die Konsolidierung des Bundeshaushalts kommt nur langsam voran. Im Haushaltsplan 2002 liegt das Finanzierungsdefizit mit 23,7 Mrd. EUR erstmals seit dem Jahre 1996 wieder über dem Vorjahreswert (22,9 Mrd. EUR).

Nach dem Haushaltsentwurf 2003 soll es deutlich um 7,8 Mrd. EUR auf 15,9 Mrd. EUR zurückgeführt werden (Nr. 2.1 der Bemerkungen).

2.2

Die Ausgaben im Bundeshaushalt werden weiterhin von zwei großen Blöcken bestimmt, den Sozialausgaben und den Zinsausgaben. Im Bundeshaushalt 2002 entfallen fast 43 % der Gesamtausgaben auf den Sozialbereich; nahezu 16 % der Ausgaben müssen für Zinszahlungen eingesetzt werden. Ein wieder zunehmender Anteil der Steuereinnahmen des Bundes (73 %) ist durch die Ausgaben für Soziales und Zinsen gebunden, während der Anteil der für Investitionen eingesetzten Steuereinnahmen stetig abnimmt und nur noch bei rd. 12,5 % liegt (Nr. 2.2.1 der Bemerkungen).

Die Ausgabenstruktur im Bundeshaushalt hat sich in den letzten zehn Jahren deutlich verändert. Im Zeitraum von 1992 bis 2001 hat sich der auf die Zuschüsse an die Rentenversicherung entfallende Anteil am Haushaltsvolumen mit 28,4 % mehr als verdoppelt. Auch der Anteil der Zinsausgaben ist trotz einer Stabilisierung in den letzten Jahren deutlich höher als zu Beginn der 90er-Jahre. Rückläufig ist der Anteil der Investitionsausgaben (Nr. 2.2.2 der Bemerkungen).

Zur Senkung oder Stabilisierung der Rentenbeiträge werden aus dem Bundeshaushalt vor allem seit dem Jahre 1998 eine Reihe zusätzlicher Leistungen an die Rentenversicherung erbracht, die durch die Erhöhung der Umsatzsteuer und die so genannte Ökosteuer finanziert werden. Als Folge hat sich auch der Bundesanteil an den Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung deutlich erhöht. Gegenüber rd. 22 % im Jahre 1991 trägt der Bundeshaushalt im Jahre 2002 einen Anteil von rd. 32 % – also fast ein Drittel – der Rentenversicherungsausgaben. Nach dem Finanzplan bis 2006 werden die Leistungen des Bundeshaushalts an die Rentenversicherung weiter überproportional steigen. Der Bundeshaushalt wird damit zunehmend abhängig von der Entwicklung der Rentenfinanzen; die strukturelle Schieflage zulasten vor allem der Investitionen und anderer zukunftsrelevanter Ausgaben wird hierdurch verstärkt (Nr. 2.2.3 der Bemerkungen).

Die Arbeitsmarktausgaben im Bundeshaushalt werden im Wesentlichen bestimmt durch die Mittel für die Arbeitslosenhilfe und für den Zuschuss an die Bundesanstalt für Arbeit. Die Mittel für den Arbeitsmarkt liegen im Haushaltsplan 2002 mit rd. 15,7 Mrd. EUR deutlich unter dem Niveau der Jahre 1998 und 1999. Es ist fraglich, ob mit den Haushaltsansätzen die finanziellen Auswirkungen der ungünstig verlaufenden Arbeitsmarktentwicklung auf den Bundeshaushalt abgedeckt werden können. Mehrausgaben bei der Arbeitslosenhilfe und beim Zuschuss an die Bundesanstalt sind nicht auszuschließen (Nr. 2.2.4 der Bemerkungen).

Die Zinsausgaben konnten insbesondere wegen des im Langfristvergleich niedrigen Zinsniveaus und der zur Schuldentilgung eingesetzten Einnahmen aus der Versteigerung der Mobilfunklizenzen vermindert werden; sie werden nach dem Finanzplan wegen der immer noch hohen jährlichen Nettoneuverschuldung wieder ansteigen. Allerdings sind die Schätzansätze für Zinsausgaben gegenüber dem alten Finanzplan abgesenkt worden (Nr. 2.2.5 der Bemerkungen).

Eine nachhaltige qualitative Verbesserung der Ausgabenstruktur im Bundeshaushalt setzt voraus, dass vor allem die Sozialausgaben durch konsequente Konsolidierungsmaßnahmen in den sozialen Sicherungssystemen begrenzt werden und die Zinsausgaben durch eine dauerhafte Rückführung der Nettoneuverschuldung mit nachfolgendem Abbau der Verschuldung vermindert werden (Nr. 2.2.6 der Bemerkungen).

2.3

Erhebliche Haushaltsmittel werden im Bundeshaushalt für die so genannten Mischfinanzierungen bereitgestellt. Hierzu gehören vor allem die Gemeinschaftsaufgaben gemäß Artikel 91 a und b Grundgesetz, die Geldleistungsgesetze gemäß Artikel 104 a Abs. 3 Grundgesetz und die Finanzhilfen gemäß Artikel 104 a Abs. 4 Grundgesetz (Nr. 2.3.1 der Bemerkungen). Die jährlichen Ausgaben hierfür lagen in den letzten zehn Jahren zwischen rd. 17,5 und 25 Mrd. EUR. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass Mischfinanzierungen eine klare Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern verhindern, Verteilungs- und Subventionswettläufe zwischen den Ländern fördern, Mitnahmeeffekte auslösen und die Parlamente von Bund und Ländern in ihren Haushaltsentscheidungen zumindest faktisch einengen. Das System der Mischfinanzierungen sollte daher im Sinne einer aufgabengerechten Finanzausstattung der Gebietskörperschaften und zugunsten einer stärkeren finanziellen Eigenverantwortung der Länder bei der Erfüllung ihrer Aufgaben überdacht werden (Nr. 2.3.2 der Bemerkungen).

2.4

Die Steuereinnahmen des Bundes werden aufgrund der konjunkturellen Abschwächung voraussichtlich in geringerem Umfang als erwartet steigen. Allein in den Jahren 2003 bis 2005 werden nach dem Finanzplan die vorgesehenen Steuereinnahmen um rd. 14 Mrd. EUR unter den Annahmen des letzten Finanzplans liegen. Eine Reihe von Abzügen auf der Einnahmenseite seit dem Jahre 1995 – u. a. für das Kindergeld, die Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs sowie die Bundesergänzungszuweisungen – haben die Steuereinnahmenbasis des Bundeshaushalts nachhaltig verringert. Der Anteil des Bundes am gesamten Steueraufkommen ist als Folge der Abgabe von Steueranteilen an die anderen Gebietskörperschaften seit Mitte der 90er-Jahre deutlich geringer. Auf höherem Niveau stabilisiert hat sich der Anteil der durch Steuereinnahmen gedeckten Ausgaben des Bundes, was vor allem auf die Anhebung der Umsatzsteuer im Jahre 1998 und die höheren Energiesteuern zurückzuführen ist (Nr. 2.4.1 der Bemerkungen).

Mit der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen für die Jahre 2005 bis 2019 durch den so genannten

Solidarpakt II im Jahre 2001 werden die Bundesergänzungszuweisungen auf hohem Niveau (2002: rd. 15,7 Mrd. EUR) fortgeführt; sie vermindern in entsprechender Höhe die Steuereinnahmen des Bundes (Nr. 2.4.2.1 der Bemerkungen). Der weitaus größte Teil entfällt auf die neuen Länder und Berlin, die weiterhin Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen als Aufbauhilfen erhalten. Ebenfalls weiter geleistet werden Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für – bezogen auf die Einwohnerzahl – überdurchschnittlich hohe Kosten politischer Führung (insbesondere Landesparlamente und Landesregierungen), wenn auch ab dem Jahre 2005 in geringerem Umfang (Nr. 2.4.2.2 der Bemerkungen); angesichts des auch vom Bundesverfassungsgericht betonten Ausnahmecharakters derartiger Hilfen erscheint dies nicht unproblematisch (Nr. 2.4.2.3 der Bemerkungen).

Der Bundeshaushalt verzeichnet bei den sonstigen Einnahmen nach wie vor erhebliche Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen. Auch im Bundeshaushalt 2002 soll wieder ein Teil der veranschlagten Privatisierungserlöse zur allgemeinen Haushaltsfinanzierung verwendet werden. Im Haushaltsentwurf 2003 sind ebenfalls Privatisierungserlöse veranschlagt, vor allem zur Abdeckung der Defizite bei der Postbeamtenversorgungskasse für Versorgungsleistungen an die ehemaligen Postbeamten. Ab dem Haushaltsjahr 2004 sollen die Einnahmen aus Privatisierungen ausschließlich der Tilgung von Altschulden dienen. Der vollständige Verzicht auf Privatisierungserlöse zur Haushaltsfinanzierung ist aus finanzwirtschaftlicher Sicht zu begrüßen. Der Haushalt wird hierdurch auch von den Planungsunsicherheiten befreit, die mit der Veranschlagung von Privatisierungserlösen, z. B. angesichts der Wertentwicklung des Anteilsbesitzes des Bundes an der Deutschen Telekom AG und an der Deutschen Post AG, verbunden sein können (Nr. 2.4.3 der Bemerkungen).

2.5

Die Nettokreditaufnahme ist seit ihrem Höchststand im Jahre 1996 rückläufig. Der Rückgang fällt allerdings im Vergleich zum Zuwachs der Steuereinnahmen gering aus. Die Kreditobergrenze des Artikel 115 Grundgesetz, wonach die Nettokreditaufnahme die Summe der Investitionsausgaben nicht überschreiten darf, wird im Haushaltsplan 2002 zwar wieder deutlich unterschritten; immer noch wird allerdings ein hoher Anteil der Investitionsausgaben durch neue Kredite finanziert (2002: 84,4 %). Zum Ende des Finanzplanungszeitraums soll der Bundeshaushalt 2006 erstmals seit dem Jahre 1969 ohne Nettoneuverschuldung ausgeglichen werden.

Das Erreichen dieses Ziels wird zunehmend schwieriger werden. Zum einen beruht der Finanzplan auf einer optimistischen Einschätzung des jährlichen realen Wirtschaftswachstums (2,5 %), die vor allem zu einer niedrigen Veranschlagung der Arbeitsmarktausgaben führt. Bei den Zinsen könnte ein steigendes Zinsniveau Mehrausgaben verursachen, die im Rahmen der Schätzansätze nicht mehr aufzufangen wären. Planungsreserven für mögliche finanzwirtschaftliche Mehrbelastungen in den kommenden Bundeshaushalten (z. B. durch Preissteigerungen, eine ungünstigere wirtschaftliche Entwicklung, neue Ausgabenprogramme) enthält der Finanzplan nicht. Zudem weist der Finanzplan in den Jahren 2004 bis 2006 hohe globale Minderausgaben von insgesamt rd. 12,3 Mrd. EUR aus, die nicht durch konkrete Einsparmaßnahmen unterlegt sind. Ob die Maßnahmen zur Finanzierung des Hilfs- und Wiederaufbauprogramms zur Beseitigung der Folgen der Hochwasserkatastrophe ausreichen, eine höhere Verschuldung zu vermeiden, bleibt abzuwarten (Nr. 2.5.1 der Bemerkungen).

Die hohen jährlichen Finanzierungsdefizite und die steigende Verschuldung vor allem seit Anfang der 90er-Jahre haben den Bundesrechnungshof veranlasst, erstmals in seinen Bemerkungen 1999 auf die aus seiner Sicht unzureichende Kreditbegrenzungswirkung des Artikel 115 Grundgesetz hinzuweisen und Ansätze aufzuzeigen, wie die für die verfassungsrechtliche Verschuldungsgrenze maßgebliche Berechnungsgröße der Investitionen vermindert werden könnte. Hierzu gehören vor allem die Absetzung von Desinvestitionen wie Wertverluste und Vermögensveräußerungen sowie von Darlehensrückflüssen und Rückflüssen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen von den Investitionsausgaben. Ungeachtet der im Finanzplan vorgesehenen rückläufigen Nettoneuverschuldung sollte zumindest auf mittelfristige Sicht eine stärkere normative Begrenzung des haushaltsrechtlichen Investitionsbegriffs und damit des Kreditfinanzierungsspielraums angestrebt werden (Nr. 2.5.2 der Bemerkungen).

2.6

Die Gesamtverschuldung des Bundes lag zum Jahresende 2001 mit rd. 756 Mrd. EUR erstmals niedriger als im Vorjahr, da die Erlöse aus der Versteigerung von Mobilfunklizenzen wie vorgesehen zur Tilgung von Altschulden eingesetzt worden sind. Bis zum Jahre 2006 wird sich der Schuldenstand des Bundes und seiner Sondervermögen allerdings auf rd. 820 Mrd. EUR erhöhen. Die jährliche Bruttokreditaufnahme (Nettokreditaufnahme und Anschlussfinanzierung) bewegt sich in einer Größenordnung von bis zu rd. 200 Mrd. EUR; der Bundeshaushalt ist damit erheblichen Zinsänderungsrisiken ausgesetzt. Eine dauerhafte Verringerung der Zinslast wird erst dann möglich sein, wenn durch Haushaltsüberschüsse die Schulden des Bundes abgebaut werden können (Nr. 2.6 der Bemerkungen).

2.7

Im Vergleich zum Durchschnitt der übrigen Gebietskörperschaften weist der Bund nach wie vor deutlich schlechtere Finanzkennzahlen auf. Seit Jahren finanziert der Bund einen höheren Anteil seiner Ausgaben durch Kredite als der Durchschnitt der Länder. Trotz dieser ungünstigeren Deckungsquote hat der Bund bislang gegenüber den Ländern eine Neufestsetzung der Umsatzsteueranteile zu seinen Gunsten nicht erreichen können. Auch die Zinszahlungen belasten den Bundeshaushalt deutlich höher als die Länderhaushalte. Der Anteil der für Zinsausgaben verwendeten Steuereinnahmen ist beim Bund etwa doppelt so hoch wie der Länderdurchschnitt (Nr. 2.7.1 der Bemerkungen). Der mit fast zwei Dritteln erheblich höhere Anteil des

Bundes an der öffentlichen Gesamtverschuldung verdeutlicht die – im Vergleich zu den Ländern und Gemeinden – besonders schwierige finanzwirtschaftliche Lage des Bundes (Nr. 2.7.2 der Bemerkungen).

2.8

Neben den strukturellen Problemen auf der Ausgaben- und Einnahmenseite ist der Bundeshaushalt auch mittel- und langfristig wirkenden Belastungen und Risiken ausgesetzt, die die Handlungsspielräume künftiger Haushalte einschränken können. Hierzu gehören zum einen die eingegangenen Verpflichtungen zu Leistungen des Bundes in den kommenden Jahren. Zum Jahresende 2001 beliefen sich diese Verpflichtungen auf rd. 100 Mrd. EUR, das sind rd. ein Drittel mehr als der Verpflichtungsbestand zur Mitte der 90er-Jahre. Ein hohes Verpflichtungsvolumen entfällt vor allem auf die militärischen Beschaffungsvorhaben (Nr. 2.8.1 der Bemerkungen).

Die vom Bundeshaushalt zu tragenden beamtenrechtlichen Versorgungsleistungen für die Bundesverwaltung und für die ehemaligen Sondervermögen Bahn und Post werden voraussichtlich deutlich ansteigen, von rd. 13,8 Mrd. EUR im Jahre 2000 auf rd. 21 Mrd. EUR im Jahre 2020. Vor allem die Versorgungsleistungen im Postnachfolgebereich werden in den nächsten Jahren deutlich schneller wachsen als die unmittelbaren Versorgungsausgaben. Bereits jetzt übertrifft der Versorgungsaufwand für die ehemaligen Beamten von Bahn und Post die Versorgungsausgaben für die gesamte Bundesverwaltung. Die zur Dämpfung künftiger Versorgungsausgaben verabschiedeten Maßnahmen im Versorgungsänderungsgesetz 2001 werden die finanzwirtschaftlichen Belastungen des Bundes aus diesem Bereich nicht entscheidend mindern (Nr. 2.8.2 der Bemerkungen).

Zu möglichen Belastungen künftiger Haushalte zählt auch das Entschädigungsrisiko aus übernommenen Gewährleistungen. Zur Jahresmitte 2001 lag der Gesamtbetrag der vom Bund übernommenen Gewährleistungen bei fast 212 Mrd. EUR zuzüglich so genannter gedeckter Zinsen von rd. 46 Mrd. EUR. In den letzten zehn Jahren lagen die jährlichen Ausgaben für Entschädigungsleistungen aus Gewährleistungen um durchschnittlich rd. 0,5 Mrd. EUR über den daraus erzielten Einnahmen. Angesichts der bestehenden Entschädigungsrisiken ist mittelfristig eine höhere Belastung des Bundeshaushalts nicht auszuschließen (Nr. 2.8.3 der Bemerkungen).

2.9

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion haben sich im Vertrag von Maastricht und im Rahmen des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes zur Einhaltung einer strikten Haushaltsdisziplin verpflichtet. Das öffentliche Defizit und der öffentliche Schuldenstand dürfen die festgelegten Referenzwerte grundsätzlich nicht überschreiten, anderenfalls drohen erhebliche Sanktionszahlungen. Darüber hinaus sollen alle Mitglieder mittelfristig nahezu ausgeglichene oder Überschüsse aufweisende Haushalte anstreben. Hiervon ist Deutschland derzeit noch deutlich entfernt. Das für das Jahr 2002 geschätzte gesamtstaatliche Defizit Deutschlands kommt der Defizitgrenze von 3 % des Bruttoinlandsproduktes voraussichtlich sehr nahe (Nr. 2.9.1 der Bemerkungen).

Grundzüge eines Verfahrens zur innerstaatlichen Umsetzung der europäischen Vorgaben zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin sind im Jahre 2001 gesetzlich festgelegt worden. Danach streben Bund und Länder eine Rückführung der Nettoneuverschuldung mit dem Ziel ausgeglichener Haushalte an. Der Finanzplanungsrat soll die Einhaltung der Stabilitätsvorgaben überwachen und ggf. Empfehlungen zur Wiederherstellung der Haushaltsdisziplin machen. Im Frühjahr 2002 haben sich Bund und Länder auf eine Aufteilung des nach den europäischen Stabilitätskriterien zulässigen Staatsdefizits für die Haushaltsjahre bis 2006 geeinigt (Länder: 55 %, Bund: 45 %). Es fehlen aber vor allem noch verbindliche Festlegungen darüber, wie mögliche Sanktionszahlungen wegen Verletzung der Haushaltsdisziplin auf Bund und Länder aufzuteilen wären (Nr. 2.9.2 der Bemerkungen).

Teil II

Feststellungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

Bundeskanzler und Bundeskanzleramt

3 Koordinierung der Öffentlichkeitsarbeit durch das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages forderte bereits im Jahre 1991 eine verstärkte Koordinierung der Öffentlichkeitsarbeit durch das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Amt). Er hat darüber hinaus die Bundesregierung gebeten, die Ressorts anzuhalten, die Koordinierungsfunktion des Amtes zu akzeptieren und seine Hinweise zur Wirtschaftlichkeit zu beachten.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass einige Bundesministerien die Koordinierungsbemühungen des Amtes nicht ausreichend unterstützt haben. Das Amt regte u. a. Maßnahmen für ein gemeinsames Auftreten der Bundesregierung in der Öffentlichkeit (Corporate Design) und für einen gemeinsamen Vertrieb von Informationsmaterialien

an. Mit diesen Maßnahmen hätten Ausgaben eingespart werden können.

Das Amt hat den Bundesministerien nur unzureichende Hinweise für eine wirtschaftliche Öffentlichkeitsarbeit gegeben. Es könnten Ausgaben für den Druck und Vertrieb von Informationsmaterialien und für Werbegeschenke zur Unterstützung der Öffentlichkeitsarbeit eingespart werden, wenn die Beschaffungen koordiniert würden. Mehrere Bundesministerien beschafften gleichartige Geschenke und zahlten dabei unterschiedliche Preise. So reichten z. B. die Stückpreise für Mousepads von 1 DM bis 8,15 DM (0,51 EUR bis 4,17 EUR). Die Bundesministerien waren jedoch zum Teil nicht zu einer Zusammenarbeit bereit.

Der Bundesrechnungshof hat dem Amt empfohlen, seine Koordinierungsbemühungen zu verstärken und den Ressorts vermehrt Hinweise zur wirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung zu geben. Dabei sollte es insbesondere die Vorteile einer gemeinsamen Aufgabenerledigung (Bündelung von Wissen, Einsparung von Arbeitszeit für Ausschreibung und Auftragsvergabe, ggf. Rabatte) ermitteln und darstellen. Die Ressorts müssen die Wirtschaftlichkeit ihres Vorgehens nachweisen.

4 Durchführung des Programms „Kultur in den neuen Ländern“

Der Beauftragte der Bundesregierung für Angelegenheiten der Kultur und der Medien (Beauftragter der Bundesregierung) legte im Jahre 1999 ein Programm zur übergangsweisen Förderung der kulturellen Infrastruktur in den neuen Ländern auf. Ein Vorläuferprogramm war bereits im Jahre 1995 beendet worden. Für das Förderprogramm, das bis Ende des Jahres 2010 dauern soll, waren allein bis zum Jahre 2002 Bundesmittel in Höhe von 270 Mio. DM (rd. 138 Mio. EUR) vorgesehen. Von den in den Jahren 1999 und 2000 vorgesehenen Mitteln flossen weniger als die Hälfte ab.

Der Einführung des Förderprogramms ging weder eine Bedarfsabfrage bei den Ländern noch eine Analyse und Bewertung ihrer kulturellen Infrastruktur voraus. Der Beauftragte der Bundesregierung verzichtete auch darauf, Richtlinien für die Förderung zu erlassen und den Ländern Verfahrensvorgaben aufzuerlegen oder zumindest seine Zielvorstellungen zu verdeutlichen.

Eigene Finanzierungsbeiträge brachten die Länder nicht wie vorgesehen auf. Die Mittel kamen in vielen Fällen auch nicht, wie vorgesehen, überregional bedeutsamen Kultureinrichtungen zur Verbesserung der kulturellen Infrastruktur zugute; vielmehr wurden rd. 30 % der Mittel beispielsweise für kleinteilige Beschaffungen für Bibliotheken und Musikschulen und andere nicht mit den Fördergrundsätzen übereinstimmende Maßnahmen verausgabt.

Der Bundesrechnungshof hat zu bedenken gegeben, ob es sich bei dem Förderprogramm noch um eine Übergangsmaßnahme im Zusammenhang mit der deutschen Einheit handeln kann. Jedenfalls wird der Beauftragte der Bundesregierung bei einer Fortsetzung des Förderprogramms unverzüglich die wesentlichen Voraussetzungen für eine wirksame Mittelverwendung zu schaffen und dabei die haushaltsrechtlichen Bestimmungen zu beachten haben.

Auswärtiges Amt

5 Liegenschaftsmanagement des Auswärtigen Amtes am Standort Genua

Das Auswärtige Amt erwarb für die Deutsche Schule Genua im Jahre 1995 ein Grundstück sowie ein Nutzungsrecht für rd. 9 Mio. DM (4,6 Mio. EUR). Ein Bedarf bestand nicht, zumal der Anteil deutschsprachiger Schüler rückläufig war. Das Auswärtige Amt ließ das Grundstück nicht bebauen und gab es schließlich im Jahre 1999 in das Allgemeine Grundvermögen zurück. Seither sind Bemühungen, das Grundstück wieder zu veräußern, erfolglos geblieben.

Im Jahre 1985 kaufte das Auswärtige Amt ebenfalls am Standort Genua eine Immobilie für 2,5 Mio. DM (1,3 Mio. EUR) zur Unterbringung des Goethe-Instituts. Die Herrichtungskosten in Höhe von rd. 5,9 Mio. DM (rd. 3,0 Mio. EUR) beliefen sich auf nahezu das Fünffache der ursprünglich geschätzten Summe. Dazu trugen u. a. nachträgliche Anforderungen durch den Nutzer bei. Der jetzige Verkehrswert von 2,1 Mio. DM (1,1 Mio. EUR) beträgt weniger als ein Viertel der Erwerbs- und Herrichtungskosten. Dies liegt u. a. an einer Nutzungsbeschränkung der Immobilie als schulische oder wissenschaftliche Einrichtung, die bereits zum Zeitpunkt des Kaufes bestand. Im Jahre 1999 wurde das Goethe-Institut Genua umstrukturiert und der Sprachkursbetrieb an das Goethe-Zentrum Genua ausgelagert. Nun bestehen Zweifel, ob die Beibehaltung der Liegenschaft noch wirtschaftlich ist. Im Jahre 2005 wird das Auswärtige Amt die Förderung des Goethe-Zentrums Genua einstellen. Spätestens dann ist zu prüfen, ob eine Veräußerung der bundeseigenen Liegenschaft und eine bedarfsgerechte Anmietung einer neuen Liegenschaft geboten ist.

6 Zuwendungen an die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V.

Die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (DGVN) mit Sitz in Bonn informiert die deutsche Öffentlichkeit über die Ziele, die Institution und die Aktivitäten der Vereinten Nationen (VN). Sie möchte so zu Verständnis und Akzeptanz der Weltorganisation in der Bevölkerung beitragen. Das Auswärtige Amt gewährt der Gesellschaft deshalb seit ihrer Gründung im Jahre 1952 institutionelle Zuwendungen, die im Jahre 2001 rd. 1,2 Mio. DM (rd. 0,6 Mio. EUR) betrugen.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass es der Gesellschaft bislang nicht gelungen ist, einen nennenswerten eigenen Beitrag zu ihrer Finanzierung zu leisten und sie daher nahezu vollständig von den Fördermitteln des Bundes abhängig ist. Demgegenüber ist das öffentliche Interesse eher gering und stagniert zudem. Der Bundesrechnungshof führt dies im Wesentlichen darauf zurück, dass sich in Deutschland neben der Gesellschaft inzwischen ein sehr breites Spektrum an Wissens- und Informationsträgern mit der Arbeit der VN befasst und hierüber Informationen verbreitet, beispielsweise das im Jahre 1995 ebenfalls in Bonn eingerichtete Informationszentrum der VN. Darüber hinaus informieren die VN selbst auf ihren Internet-Seiten umfassend und schnell über sich und ihre Unterorganisationen. Nicht zuletzt verfügt das Auswärtige Amt über eine eigene Abteilung, die sich mit VN-Angelegenheiten befasst.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist ein erhebliches Bundesinteresse an einer institutionellen Förderung der Gesellschaft nicht mehr erkennbar. Nach seiner Kenntnis stellt die institutionelle Förderung der Gesellschaft im internationalen Vergleich eher die Ausnahme dar. Sie sollte eingestellt und ggf. durch eine gezielte Projektförderung ersetzt werden.

7 Förderung der deutschen Sprache in Polen (Deutsch als Fremd- und Muttersprache)

Dem Auswärtigen Amt fehlt der notwendige Überblick über die von ihm finanzierten Maßnahmen zur Förderung der deutschen Sprache in Polen. Es kann daher die Sprachförderung nicht ausreichend steuern und keine bedarfsgerechten Schwerpunkte setzen. Dazu hat insbesondere beigetragen, dass es die von ihm in Auftrag gegebenen Länderkonzeptionen weder zügig auswerten noch zeitnah aktualisieren ließ.

Für das so genannte Lehrerentsendeprogramm leistete das Auswärtige Amt seit dem Jahre 1991 um rd. 20 Mio. DM (rd. 10,2 Mio. EUR) höhere Ausgaben als mit den Ländern vereinbart. Es beabsichtigt, die Zahl der Lehrkräfte des Bundes zu verringern und die verbleibenden Lehrkräfte an ausgewählten Schulen von herausgehobener außenkulturpolitischer Bedeutung einzusetzen. Im Übrigen sollen möglichst polnische Lehrkräfte den Deutschunterricht übernehmen.

Das Auswärtige Amt finanziert außerdem ein umfangreiches Aus- und Fortbildungsangebot für polnische Deutschlehrkräfte. Bisher liegt jedoch keine systematische Bedarfsanalyse für diesen Förderbereich vor.

Seit dem Jahre 1992 finanzierte das Auswärtige Amt die Umschulung von rd. 700 polnischen fachfremden Lehrkräften zu Deutschlehrkräften. Diesen Lehrkräften stand seit Jahren das umfangreiche, vom Auswärtigen Amt geförderte Fortbildungsangebot offen. Nunmehr sollen ca. 300 dieser umgeschulten Deutschlehrkräfte eine spezielle methodisch-didaktische Weiterbildung erhalten.

Die Nachfrage nach den darüber hinaus vom Auswärtigen Amt geförderten Maßnahmen im Bereich Deutschsprachiger Fachunterricht beschränkte sich in den beiden letzten Schuljahren auf 40 Interessenten. Ursächlich dafür dürfte sein, dass Deutschsprachiger Fachunterricht im polnischen Schulwesen bisher nicht vorgesehen ist.

8 Festsetzung und Erhebung von Einnahmen aus Gebühren und sonstigen Entgelten

Das Auswärtige Amt setzte den vom Schengener Exekutivausschuss im Jahre 1994 beschlossenen verbindlichen Gebührenrahmen für Schengen-Visa erst mit Wirkung vom 30. Juli 1998 um und erzielte erstmals im Haushaltsjahr 1999 entsprechende Mehreinnahmen. Allein für die Jahre 1996 bis 1998 ergab sich hieraus ein Einnahmeausfall von rd. 120 Mio. DM (rd. 61,4 Mio. EUR).

Auch nach der Umsetzung der Schengener Exekutivbeschlüsse in nationales Recht kostete ein deutsches C 1-Visum, das einen Aufenthalt bis zu 30 Tagen ermöglicht, nur 40 DM (20,45 EUR), während die übrigen Schengen-Staaten den vereinbarten Höchstsatz von umgerechnet 50 DM (25,56 EUR) verlangten. Die beabsichtigte Anhebung der Gebühren konnte – da hierfür eine Änderung der Gebührensätze in der entsprechenden Rechtsverordnung nicht ausreichte – erst zum 1. Januar 2002 wirksam werden. Die Einnahmeausfälle hieraus summieren sich seit dem Jahre 1996 auf mindestens 66 Mio. DM (rd. 33,8 Mio. EUR). Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hatte anlässlich einer Bemerkung des Bundesrechnungshofes bereits im Januar 1994 die zuständigen Ressorts aufgefordert, sich bei Visa-Gebühren am Niveau der übrigen Schengen-Staaten zu orientieren und die Gebühren entsprechend anzuheben (vgl. Drucksache 12/7951 zu Nr. 8, S. 15).

Das Auswärtige Amt passte die Gebühren für verschiedene konsularische Amtshandlungen erstmals nach über 20 Jahren mit Wirkung zum 30. August 2001 an die veränderten Verhältnisse an. Da es entsprechende Mehreinnahmen bereits seit dem Haushaltsjahr 2000 veranschlagt hatte, führte die späte Anpassung allein für die Haushaltsjahre 2000 und 2001 zu Mindereinnahmen von rd. 87 Mio. DM (rd. 44,5 Mio. EUR).

Insgesamt beläuft sich der Einnahmeausfall aus den geschilderten Sachverhalten auf mindestens 270 Mio. DM (rd. 138 Mio. EUR), das entspricht rd. 6,4 % der Gesamtausgaben des Auswärtigen Amtes im Haushaltsplan 2002.

Der Bundesrechnungshof erwartet vom Auswärtigen Amt, dass es künftig alle Möglichkeiten, Einnahmen zu erzielen, frühzeitig und vollständig ausschöpft. Hierzu gehört auch, Gebühren für entgeltliche Leistungen in regelmäßigen Abständen der tatsächlichen Kostenentwicklung anzupassen.

Bundesministerium des Innern

9 Wirkungen bestimmter Vorschriften des Gesetzes zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren

Das Bundesministerium erarbeitete federführend den Entwurf der Bundesregierung für das Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren vom September 1996, mit dem neue Vorschriften in das Verwaltungsverfahrensgesetz eingefügt wurden. Die in der Verwaltungspraxis auftretenden Ursachen langwieriger Genehmigungsverfahren hatte es aber zuvor nicht hinreichend analysiert. Darüber hinaus gibt es für die Neuregelung in der Bundesverwaltung nahezu keine Anwendungsmöglichkeit. Die beabsichtigte Beschleunigungswirkung konnte nicht erzielt werden. Vielmehr wurden die in den neuen Vorschriften enthaltenen Instrumente im Wesentlichen bereits zuvor von der Verwaltung angewendet. Auch unterließ es das Bundesministerium, eine hinreichende Gesetzesfolgenabschätzung der Neuregelung durchzuführen.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, das sachliche Bedürfnis für Rechtsetzungsmaßnahmen künftig sorgfältiger zu prüfen, um dem Gesetzgeber eine gesichertere Grundlage für seine Entscheidungen zu geben.

10 Nutzung von Daten aus der Kosten- und Leistungsrechnung des Statistischen Bundesamtes für das Haushaltsverfahren

Das Statistische Bundesamt (Bundesamt) stellt als Dienstleister im Auftrag der federführenden Ressorts Daten und Informationen für unterschiedliche Nutzer auf der Grundlage gesetzlicher Vorschriften bereit. Die für die Erhebung, Aufbereitung und Darstellung von Statistiken erforderlichen Haushaltsmittel werden grundsätzlich zentral im Kapitel des Bundesamtes veranschlagt. Eine Zuordnung der Ausgaben nach Statistikbereichen und fachlich zuständigen Ressorts ist dem Haushaltsplan nicht zu entnehmen.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, aufbauend auf den vorhandenen Daten der Kosten- und Leistungsrechnung die Ausgaben für die amtliche Statistik im Rahmen einer dezentralen Mittelveranschlagung stärker nach dem Verursacherprinzip in den Haushalten der federführenden Ressorts auszubringen. Dies würde den Leistungsaustausch transparent machen und es erlauben, Fach- und Finanzverantwortung bei den Ressorts zusammenzufassen und so die wirtschaftliche Nutzung knapper Ressourcen maßgeblich zu verbessern.

11 Förderung hauptamtlicher Führungskräfte der Bundessportfachverbände

Das Bundesministerium finanziert im Rahmen der Spitzensportförderung des Bundes die Beschäftigung hauptamtlichen Führungspersonals mit rd. 2,3 Mio. EUR jährlich. Das Bundesministerium beachtete dabei in einer Vielzahl von Fällen die von ihm selbst aufgestellten, gegenüber dem Deutschen Bundestag für verbindlich erklärten Fördergrundsätze nicht oder nicht nachweislich. Insbesondere förderte es

- mitgliederschwache Verbände mit wenig öffentlichkeitswirksamen Sportarten;
- Verbände, die Sportarten betrieben, die nicht zu den förderfähigen Leistungsgruppen gehörten, und
- Verbandsfunktionen ohne führungs- und spitzensportbezogene Aufgaben.

Bei einem Drittel der geförderten Verbände war zumindest nicht erkennbar, ob überhaupt ein Bundesinteresse an der Finanzierung bestand. Die Entscheidungsgründe für die Förderung waren in aller Regel nicht dokumentiert. Konkrete Vorgaben des Bundesministeriums zur Anwendung und Umsetzung der Fördergrundsätze fehlten.

Das Bundesministerium hat erste Schritte für einen wirtschaftlichen Einsatz der Bundesmittel eingeleitet. Künftig sollte es – neben einer ausreichenden Begründung – sicherstellen, dass die Förderentscheidungen sämtlichen Fördervoraussetzungen genügen, insbesondere im Bundesinteresse liegen und dem Leistungsprinzip als zentralem Grundsatz der Sportförderung gerecht werden. Dies gilt umso mehr angesichts der verfassungsmäßig nur begrenzten Zuständigkeit des Bundes.

12 Einsatz und Verwendung von Selbstbewirtschaftungsmitteln im Einzelplan 06

Das haushaltsrechtliche Instrument der Selbstbewirtschaftung durchbricht wichtige Grundsätze wie die Jährlichkeit, die Deckung aller Ausgaben durch alle Einnahmen und die getrennte Veranschlagung und Buchung aller Einnahmen und Ausgaben. Daher dürfen Mittel nur ausnahmsweise zur Selbstbewirtschaftung veranschlagt werden, wenn hierdurch eine sparsame Bewirtschaftung gefördert wird.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass das Bundesministerium die Selbstbewirtschaftung auch dann nutzte, wenn die Höhe zu zahlender Beträge nicht zu beeinflussen war. Eine sparsame Bewirtschaftung – etwa infolge von Kostenvorteilen durch flexibles Handeln am Markt – war hier nicht zu erreichen. Das Bundesministerium nutzte in diesen Fällen die Selbstbewirtschaftung vielmehr, um die Einsparung im Einzelplan zu vermeiden, die mit einer Inanspruchnahme übertragener Haushaltsmittel verbunden gewesen wäre, und hielt zum Ende des Jahres 2000 Mittel in Höhe von rd. 66 Mio. DM (rd. 33,8 Mio. EUR) vor. Dies entsprach nahezu 90 % der gesamten Selbstbewirtschaftungsmittel im Einzelplan 06. Auf die Höhe der angesammelten Mittelreserven wies das Bundesministerium in seinen Beiträgen zu den Haushaltsvoranschlägen nicht hin. Dadurch könnten die Selbstbewirtschaftungsmittel den Charakter eines „Dauerfonds“

einnehmen, der als „Reserve“ neben dem Haushaltsansatz geführt wird.

Das Bundesministerium ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes teilweise gefolgt, indem es sieben Selbstbewirtschaftungsvermerke aufgegeben hat. Es beabsichtigt jedoch, die Selbstbewirtschaftung gerade in drei Fällen beizubehalten, in denen hohe Mittelreserven angesammelt wurden und die Selbstbewirtschaftung eine sparsame Verwendung nicht fördern kann. Hiervon sollte es Abstand nehmen.

13 Auslandseinsätze der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk im Auftrag der Bundesregierung

Die zum Geschäftsbereich des Bundesministeriums gehörende Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (Bundesanstalt) führte im Kosovo von Ende des Jahres 1998 bis zum Jahre 2001 Projekte mit einem Volumen von rd. 68 Mio. DM (rd. 34,8 Mio. EUR) durch. Die Projekte finanzierten das Bundesministerium, andere Bundesressorts, einzelne Länder, ausländische Regierungen sowie inter- und supranationale Organisationen.

Weder das Bundesministerium noch die Bundesanstalt hatten allgemeine Kriterien für die Auswahl von Projekten festgelegt. Fehlende Grundlagen zur Ermittlung und Zuordnung von Kosten führten außerdem dazu, dass die Bundesanstalt die Projektkosten nicht sachgerecht plante und die Projekte fehlerhaft abrechnete.

Die Bundesanstalt überwies schließlich nicht verausgabte Haushaltsmittel auf Bankkonten in Kroatien. So umging sie haushaltsrechtliche Einschränkungen, nach denen die Mittel nicht ins folgende Haushaltsjahr übertragen werden konnten. Dadurch verfügte die Bundesanstalt im Jahre 2000 noch über mehr als 20 Mio. DM (rd. 10,2 Mio. EUR), die bereits in den Jahren 1998 und 1999 als Ausgaben gebucht worden waren. Durch Zinsverluste und hohe Gebühren bei den Auslandsbanken entstanden Mehrausgaben für den Bund.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, der Bundesanstalt klare Zielvorgaben für Auslandseinsätze zu erteilen. Sie hat die Voraussetzungen für eine realistische Kosten- und Projektplanung sowie für die Abrechnung von Projekten zu schaffen und eine rechtmäßige Haushaltsführung sicherzustellen.

14 Zuwendungen für Paket- und Gesundheitshilfen zur Unterstützung deutscher Minderheiten in Ostmittel-, Ost- und Südosteuropa einschließlich nicht europäischer Nachfolgestaaten der UdSSR

Das Bundesministerium versendet über einen Zuwendungsempfänger Pakete und Arzneimittel an Angehörige der deutschen Minderheiten in Ostmittel-, Ost- und Südosteuropa. In den Jahren 1998 bis 2000 zahlte es hierfür durchschnittlich 2,5 Mio. EUR im Jahr.

Das Bundesministerium konnte nicht plausibel darlegen, dass diese Hilfen – wie angestrebt – ein Verbleiben in den Herkunftsgebieten fördern. Darüber hinaus stellte der Bundesrechnungshof zahlreiche Sachverhalte fest, die eine unwirtschaftliche Durchführung der Hilfeleistungen erkennen lassen. Insbesondere verursachte das gewählte Verfahren hohe Nebenkosten. Er forderte deshalb das Bundesministerium auf, die Hilfen einzustellen oder zumindest andere, wirtschaftliche Möglichkeiten zu prüfen.

Das Bundesministerium erkannte die Prüfungsfeststellungen erst nach Auseinandersetzungen, die sich über mehr als ein Jahr hinzogen, und nach nochmaligen Erhebungen des Bundesrechnungshofes an. Es hat zugesagt, sein bisheriges Verfahren einschließlich anderer Möglichkeiten zu überprüfen. Erste Maßnahmen hat es inzwischen eingeleitet.

Der Bundesrechnungshof hält eine zügige Fortsetzung der Bemühungen des Bundesministeriums um eine wirtschaftliche Verfahrensgestaltung für unabdingbar. Er erwartet im Hinblick auf die Verantwortung des Bundesministeriums für die Haushaltsmittel des Bundes darüber hinaus, dass es sich künftig zeitgerecht und konstruktiv mit Feststellungen des Bundesrechnungshofes auseinander setzt.

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

Das Bundesministerium fördert den nicht militärischen Schutz der Bevölkerung im Verteidigungsfall, indem es u. a. Ausbildungsmaßnahmen zum Selbstschutz mit jährlich rd. 3 Mio. EUR finanziert. Das Bundesministerium hatte die bereits vor einigen Jahren vom Bundesrechnungshof festgestellten Mängel auch Anfang des Jahres 2002 noch nicht behoben. So sind dem Bundesministerium die tatsächlichen Kosten für die von ihm finanzierten Ausbildungen weiterhin unbekannt. Ebenso ist unbekannt, inwieweit ausgebildete Hilfskräfte im Bedarfsfall überhaupt verfügbar wären. Unklar ist ferner, inwieweit der Einsatz der Bundesmittel dazu führt, dass mehr Hilfskräfte ausgebildet werden, als dies ohne Bundesmittel der Fall wäre.

Entscheidend ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes jedoch, dass das Bundesministerium Maßnahmen förderte, ohne geprüft und festgestellt zu haben, dass diese inhaltlich und vom Umfang her geeignet und ausreichend sind, um anzunehmenden Schadenslagen bestmöglich zu begegnen.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, umgehend die überfälligen Maßnahmen zur Kostenermittlung, zum Ausbildungsbedarf sowie zur Zweckmäßigkeit und Geeignetheit von Maßnahmen einzuleiten.

16 Förderung Deutsch-Russischer Häuser im Rahmen der kulturellen Breitenarbeit

Das Bundesministerium finanzierte im Rahmen der kulturellen Breitenarbeit Einrichtungen zugunsten der deutschen Minderheiten in den Staaten der ehemaligen UdSSR mit bisher über 10 Mio. EUR. Der Bundesrechnungshof hat bei der Herrichtung der beiden Einrichtungen mit dem größten Investitionsvolumen Mängel bei der Planung und Durchführung festgestellt, die zu Kostensteigerungen führten. Weder die Auswahlentscheidung noch spätere Planungsänderungen wurden begründet. Finanzielle Vereinbarungen mit der russischen Seite zugunsten des Bundes konnten nicht durchgesetzt werden. Darüber hinaus wurde die Zweckbestimmung der Einrichtungen nicht immer eingehalten.

Des Weiteren entstand dem Bund ein Zinsverlust, da der Auftragnehmer Bundesmittel zu früh abrief. Den entstandenen Schaden ließ das Bundesministerium nicht vollständig errechnen und infolge einer entsprechenden Vereinbarung mit dem Auftragnehmer nur teilweise ausgleichen.

Sofern das Bundesministerium beabsichtigt, weitere Einrichtungen aus Bundesmitteln zu fördern, hat es Aufträge erst nach eingehender haushaltsrechtlicher Prüfung unter Abwägung aller Risiken zu erteilen, Entscheidungen mit erheblichen finanziellen Auswirkungen sorgfältig zu planen und zu dokumentieren sowie Ansprüche des Bundes umfassend zu ermitteln und durchzusetzen.

17 Beschaffung von Informationstechnik beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (ehemals Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge)

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge hatte bis zum Jahre 1995 durch überflüssige und zu teure IT-Ausstattung Mehrausgaben in Höhe von fast 8 Mio. DM (rd. 4,1 Mio. EUR) verursacht. Nunmehr führte die Auswahl zu aufwendiger oder unnötiger Komponenten und zu teurer Angebote bei der Beschaffung von Hardware in den Jahren 1998 bis 2001 wieder zu vermeidbaren Mehrausgaben in Höhe von insgesamt rd. 10 Mio. DM (rd. 5,1 Mio. EUR). Beispielsweise kaufte das Bundesamt zur Installation neuer Programme große Speichersysteme für jede seiner 32 Außenstellen, obwohl bereits bekannt war, dass acht dieser Außenstellen geschlossen werden. Die vermeidbaren Ausgaben betrugen mehr als 4,4 Mio. DM (rd. 2,3 Mio. EUR). Darüber hinaus beschaffte das Bundesamt ohne hinreichende Begründung 1 400 Flachbildschirme in Sonderbaugröße und gab dafür rd. 3,8 Mio. DM (rd. 1,9 Mio. EUR) mehr aus als hochwertige Röhrenmonitore gekostet hätten. Daneben hat es gegen den ausdrücklichen Rat des Beauftragten für den Haushalt Geschenk- und Werbeartikel zur Motivation seiner Beschäftigten beschafft.

18 Umstellung zentraler Großrechnersysteme in der Bundesverwaltung

Umfangreiche und teure Projekte der Bundesverwaltung für die Umstellung zentraler Großrechnersysteme auf vernetzte Rechner waren zu häufig mangelhaft geplant und litten unter ungenügender Projektorganisation. Bundesbehörden verzichteten auch oft darauf, die Machbarkeit ihrer Umstellungsvorhaben anhand von Pilotprojekten zu prüfen. Einsatzmöglichkeiten von Standardsoftware blieben regelmäßig unberücksichtigt. Qualifikationsdefizite ihrer Beschäftigten glichen die Behörden zu selten durch systematische, gezielte Schulungen aus. Vielfach gab es keinen geeigneten Plan des Projektablaufes mit Meilensteinen. Oft war die Projektdauer zu lang. Erhebliche Schwierigkeiten bereiteten der Einsatz und die Vertragsgestaltung mit externen Dienstleistern. Unvollständig beschriebene Leistungen und Nachbesserungen führten zu hohen zusätzlichen Kosten. Ein Projekt mit Gesamtkosten von ca. 25 Mio. EUR musste nach achtjähriger Laufzeit erfolglos abgebrochen werden.

Das ressortübergreifend für die IT in der Bundesverwaltung zuständige Bundesministerium des Innern sollte aus der Vielzahl der vom Bundesrechnungshof vorgefundenen Mängel Handlungsempfehlungen für die Bundesbehörden ableiten und hierzu einen klaren Maßnahmenkatalog entwickeln.

19 Mietbeiträge nach dem Bundesumzugskostengesetz

Mietbeiträge für Angehörige des öffentlichen Dienstes sollen die rasche Anmietung einer Wohnung am neuen Dienstort erleichtern und gleichzeitig Trennungsgeld einsparen. Im Jahre 2000 gab es in der gesamten Bundesverwaltung noch rd. 400 Zahlfälle. Die Ausgaben hierfür betrugen rd. 1,5 Mio. DM (rd. 760 000 EUR). Fast ein Viertel der Empfänger zählte zu den einkommensstarken Gruppen. Mehr als die Hälfte aller ehemaligen Mietbeitragsempfänger verblieb nach Einstellung der Zahlungen in der angemieteten Wohnung und war demnach in der Lage, auch ohne Unterstützung die Kosten zu tragen. Das Bundesministerium sollte prüfen, ob Mietbeiträge künftig noch erforderlich sind.

20 Ausgleichszulagen

Mit Ausgleichszulagen sollen Bezügeminderungen vermieden werden, die aus unterschiedlichen dienstlichen Gründen eintreten können. Im Bundesbesoldungsgesetz und in anderen Gesetzen sind nicht weniger als acht verschiedene Ausgleichszulagen geregelt. Der Bundesrechnungshof hat zahlreiche Fehler bei der Bearbeitung der Zulagen festgestellt. Die hohe Fehlerquote war nicht zuletzt auf komplizierte Regelungen zurückzuführen. Außerdem verursachten die Ausgleichszulagen einen außerordentlich hohen Verwaltungsaufwand, weil sie überwiegend

manuell berechnet werden mussten. Durch nicht gerechtfertigte Zahlungen von Ausgleichszulagen sind dem Bund allein in den Jahren 1999 und 2000 vermeidbare Ausgaben von jeweils über 4 Mio. DM (über 2 Mio. EUR) entstanden.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, die Regelungen zu vereinfachen und Vorschläge für eine umfassende Reform zu erarbeiten.

21 System der Auslandszuschläge

Mit dem Auslandszuschlag sollen die materiellen Mehraufwendungen und die immateriellen Belastungen von Bediensteten im Ausland abgegolten werden. Das Bundesbesoldungsgesetz sieht dazu acht Fallgruppen mit verschieden hohen Auslandszuschlägen vor. Bedienstete, für die das Gesetz über den Auswärtigen Dienst gilt, erhalten einen erhöhten Auslandszuschlag. Dies gilt auch für Bedienstete, die nur vorübergehend in den Auswärtigen Dienst übernommen werden. Der Bundesrechnungshof hält die Unterscheidungen bei den Auslandszuschlägen weder für systematisch noch für sachgerecht. Besondere oder zusätzliche Belastungen bei Verwendungen im Auswärtigen Dienst, die einen erhöhten Auslandszuschlag rechtfertigen würden, waren nicht ersichtlich.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Bundesministerium, das System der Auslandszuschläge alsbald zu überprüfen und zu vereinfachen sowie einen schlüssigen Entwurf zur Änderung des Bundesbesoldungsgesetzes vorzulegen.

22 Schicht- und Wechselschichtzulagen

Die Regelungen über Schicht- und Wechselschichtzulagen der Angehörigen des öffentlichen Dienstes sind unnötig kompliziert und überfordern die Verwaltung.

Folge der komplizierten Regelungen sind hohe Fehlerquoten bei der Festsetzung der Zulagen, die Ungleichbehandlung von Bediensteten sowie ein außerordentlich hoher Verwaltungsaufwand bei ordnungsgemäßer Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen. Im Bereich des Bundesministeriums der Verteidigung erhielt z. B. die Feldjägertruppe allein in den Jahren 1998 bis 2000 unzulässigerweise Wechselschichtzulagen von insgesamt über 3 Mio. DM (über 1,5 Mio. EUR). Der Bundesrechnungshof hat grundlegende Vereinfachungen der Regelwerke gefordert.

Bundesministerium der Finanzen

23 Liquiditätsplanung und kurzfristige Mittelaufnahme des Bundes

Das Bundesministerium kann nach dem Haushaltsgesetz 2002 Kassenverstärkungskredite bis zu rd. 24,8 Mrd. EUR aufnehmen. Diese kurzfristigen am Geldmarkt aufgenommenen Kredite sollen die Lücken zwischen Einzahlungen und Auszahlungen auf dem Zentralkonto des Bundes bei der Deutschen Bundesbank ausgleichen.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass insbesondere die Planungsdaten für den täglichen Kassenausgleich vom Bundesministerium aufwendig und nicht mehr zeitgemäß erhoben werden. Das Bundesministerium will nunmehr den Liquiditätsplanungsprozess innerhalb eines mittel- bis langfristigen Zeitraumes auf der Grundlage der technischen Möglichkeiten neu gestalten. Dies findet die Zustimmung des Bundesrechnungshofes. Allerdings ist es wegen der großen finanziellen Bedeutung der Kassenverstärkungskredite unverzichtbar, zeitnah eine Konzeption für ein durchgängig automatisiertes und umfassendes Liquiditätsmelde- und -planungsverfahren zu entwickeln.

Der Bundesrechnungshof hat ferner festgestellt, dass das Bundesministerium bisher nur Tages- und Termingeld einsetzt, um den täglichen Zahlungsmittelbedarf zu decken. Weitere Geldmarktinstrumente, die eventuell kostengünstiger gewesen wären, wurden nicht genutzt.

Das Bundesministerium hat ausgeführt, dass nunmehr der Einsatz neuer Instrumente am Geldmarkt geprüft worden sei; mit ersten Einsätzen werde noch im Jahre 2002 zu rechnen sein. Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, die neuen Instrumente kurzfristig einzusetzen, damit mögliche Zinskostenersparnisse ausgeschöpft werden.

24 Prägung von Zahlungsverkehrs-, Sammler- und Gedenkmünzen

Die auf Deutsche Mark und Pfennig lautenden Münzbestände stiegen seit dem Jahre 1989 an. Hohe Prägeaufträge bei den 1-DM- bis 5-DM-Münzen führten in den Folgejahren zu überhöhten Münzbeständen. Der Bund hat damit die Prägemengen im Hinblick auf die Währungsumstellung nicht bedarfsgerecht angepasst. Bei Zahlungsverkehrsmünzen fehlte ein langfristiges Konzept, um Überbestände an Münzen abzubauen oder zu vermeiden und Münzen bis zum Euro-Umstellungstag nur noch im benötigten Umfang zu prägen. Sammler- und Gedenkmünzen konnten in der gewählten Auflagenhöhe nicht verkauft werden. Die nicht absetzbaren Mengen wurden prägefrisch vernichtet. Zudem mussten Überbestände an Münzplättchen vernichtet werden. Durch langfristige Planung und Anpassung der Prägemengen hätten insgesamt zweistellige Millionenbeträge eingespart werden können.

Die Prägeaufträge für die Erstausstattung von Euro-Zahlungsverkehrsmünzen bei den Münzstätten der Länder sind abgewickelt. Der Bund sollte Überbestände an Euro-Münzen vermeiden. Das Bundesministerium sollte ein Planungskonzept über künftige Prägemengen entwickeln. Damit erhielten auch die Münzstätten einen Überblick über die zu erwartenden Anschlussaufträge.

25 Verlustreicher Grundstücksverkauf

Das Bundesministerium verkaufte ein mit Munitionsresten und Altlasten stark belastetes Grundstück zur Errichtung eines Freizeitparks. Der Kaufpreis betrug 16,9 Mio. DM (rd. 8,6 Mio. EUR); die Ausgaben des Bundes für die Entmunitionierung und Altlastensanierung beliefen sich auf mindestens 31,5 Mio. DM (rd. 16,1 Mio. EUR). Das Grundstück lag im Wahlkreis des damaligen Bundesministers, der diesen Verkauf als Chefsache betrieb.

Das Bundesministerium prüfte nicht, ob das belastete Gelände zu den üblichen Verkaufsbedingungen für eine Nutzung als Freizeitpark geeignet war. Es verpflichtete sich zur Entmunitionierung und Altlastenbeseitigung, bevor es die Kosten ausreichend abgeschätzt und die Anforderungen der künftigen Nutzerin ermittelt und vertraglich festgelegt hatte. Die ursprünglich beabsichtigte Begrenzung der Kosten auf den Kaufpreis gab es entgegen der allgemein üblichen Praxis auf, nachdem die Erwerberin beim Bundesminister interveniert hatte. Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass das Bundesministerium stattdessen seine Verkaufsabsichten hätte überdenken müssen.

Eine wesentliche Ursache für den verlustreichen Verkauf hat der Bundesrechnungshof darin gesehen, dass der damalige Bundesminister an der Ansiedlung der Erwerberin in seinem Wahlkreis interessiert war, und die Arbeitsebene des Bundesministeriums davon ausging, dass er Bedenken, die diesen Erfolg gefährdeten, als unakzeptabel zurückgewiesen hätte.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, auch bei Verkäufen, an denen die Leitung besonders interessiert ist, sorgfältig zu prüfen, ob der Verkauf zu den vorgesehenen Bedingungen wirtschaftlich ist.

26 Errichtung des Bundes-Pensions-Service für Post und Telekommunikation e.V.

Der Bundes-Pensions-Service für Post und Telekommunikation e.V. (Verein) wickelt seit Anfang des Jahres 2001 die Versorgungsleistungen an die ehemaligen Beamtinnen und Beamten der Post-Aktiengesellschaften und deren Vorgängereinrichtungen ab. Diese Leistungen hat in den kommenden Jahren ganz überwiegend der Bund zu tragen (rd. 573 Mrd. EUR). Der Verein entstand auf Betreiben des Bundesministeriums aus der Verschmelzung der drei Unterstützungskassen, die die Post-Aktiengesellschaften im Jahre 1995 gegründet hatten. Das Bundesministerium wollte damit seinen Einfluss und seine Kontrollrechte auf die Abwicklung der Versorgungsleistungen stärken.

Das Bundesministerium sagte eine Einlage in das Vereinsvermögen in Höhe von 30 Mio. DM (rd. 15,3 Mio. EUR) zu, ohne vorher die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen geprüft zu haben und ohne die Mittel im Bundeshaushalt zu veranschlagen. Es übernahm Teile der Verwaltungskosten, obwohl diese von den Post-Aktiengesellschaften zu tragen waren. Es vereinbarte mit dem Vorstand des Vereins weit überhöhte Vergütungen. Rd. 13 Mio. DM (rd. 6,6 Mio. EUR) der Einlage verwendete der Vorstand – mit Zustimmung des Bundesministeriums – zum Erwerb und zur Herrichtung einer repräsentativen Immobilie, die für die Zwecke des Vereins ungeeignet und überdimensioniert ist. Der Vorstand hielt sich nicht an Vorgaben des Bundesministeriums; er stellte Personal ein, ohne den Bedarf geprüft zu haben, und vereinbarte überhöhte Vergütungen.

Der Bundesrechnungshof hält die Rechtsform des eingetragenen Vereins nicht für geeignet, die erforderliche Kontrolle des Bundes über die Auszahlung dreistelliger Milliardenbeträge aus dem Bundeshaushalt für Versorgungsleistungen an ehemalige Postbeamtinnen und -beamte zu gewährleisten.

Das Bundesministerium wird für eine für den Bund wirtschaftliche und seinen notwendigen Einfluss sichernde Organisation der Versorgungszahlungen an die Postversorgungsempfänger zu sorgen haben. Soweit erforderlich sind dafür die notwendigen gesetzlichen Grundlagen vorzubereiten.

27 Zollamtliche Überwachung der besonderen Landeplätze

Grenzüberschreitende Flugbewegungen können auch über besondere Landeplätze in Deutschland abgewickelt werden, die über keine Zollstellen vor Ort verfügen. Die notwendigen Zollkontrollen bei Flügen aus oder nach Drittländern sind von Zollstellen an anderen Standorten vorzunehmen. Dies ist nur möglich, wenn die überwachenden Zollstellen rechtzeitig über solche Flüge unterrichtet werden. Nachdem der Bundesrechnungshof schon im Jahre 1998 erhebliche Kontrolldefizite festgestellt hatte, änderte das Bundesministerium eine Dienstanweisung der Zollverwaltung, um die Mängel zu beseitigen. Bei einer Kontrollprüfung von vier der 53 besonderen Landeplätze hat der Bundesrechnungshof im Jahre 2002 festgestellt, dass die Dienstanweisung weitgehend unbeachtet geblieben ist und die Kontrolldefizite fortbestehen. Er hält derartige Sicherheitslücken für nicht hinnehmbar. So besteht nach eigener Einschätzung des Zollkriminalamtes die Gefahr, dass der nichtgewerbliche Flugverkehr mit Kleinflugzeugen zur illegalen Einfuhr von Rauschgift genutzt wird.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

28 Laufzeitmessungen im Briefdienst

Die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post führt für rd. 3,3 Mio. EUR im Jahr eigene Messungen durch, um entscheiden zu können, ob die im Briefdienst einzuhaltenden Brieflaufzeiten erreicht werden. Diese

Kosten können weitgehend eingespart werden, wenn die Regulierungsbehörde auf in einem zertifizierten Verfahren ermittelte Messergebnisse der Deutschen Post AG zurückgreift und nur bei Bedarf eigene Laufzeitmessungen in Auftrag gibt.

29 Verwaltung des ERP-Sondervermögens

Das Gesetz über die Verwaltung des ERP-Sondervermögens legt fest, dass das Sondervermögen in seinem Bestand erhalten bleiben soll und vom Bundesministerium nach wirtschaftlichen Grundsätzen zu verwalten ist.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass der Vermögensbestand des Sondervermögens in den Jahren 1999 und 2000 nicht mehr in dem Umfang gewachsen ist, der notwendig war, um die Preissteigerungsrate auszugleichen. Die damit verbundene Gefährdung des realen Wertes ist auf den Wegfall der Zinszuschüsse aus dem Bundeshaushalt, aber auch auf die Übernahme zusätzlicher Risiken für das Vermögen zurückzuführen.

Der Bundesrechnungshof hat die Erwartung ausgesprochen, dass das Bundesministerium auf die Entwicklung reagiert und in den Grenzen seiner Exekutivverantwortung auf die Erhaltung des Vermögensbestands achtet.

30 Förderung der Energieeinsparberatung

Das Bundesministerium fördert Energieeinsparberatungen u. a. als mobile Beratung mit zwei Beratungsbussen und als stationäre Beratung in den Verbraucherzentralen.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die mobile Beratung (Kosten jährlich rd. 0,6 Mio. EUR) nicht mehr zu fördern, weil sie aufgrund des verstärkten Angebots anderer Informationsmöglichkeiten nicht mehr notwendig und unwirtschaftlich ist.

Er hat weiter empfohlen, die bisher kostenlose stationäre Beratung nur noch gegen ein Entgelt durchzuführen, in dessen Höhe das finanzielle Interesse der Beratenen an ihrer künftigen Energiekosteneinsparung angemessen zum Ausdruck kommt. Dies gestattet eine Absenkung der Förderung um jährlich rd. 0,3 Mio. EUR.

Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft

31 Förderung nachwachsender Rohstoffe

Das Bundesministerium fördert die Erschließung neuer Verwendungsmöglichkeiten nachwachsender Rohstoffe außerhalb des Ernährungsbereiches mit Zuwendungen.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Umsetzung der Ergebnisse von Projekten, mit denen Produkte entwickelt oder verbessert werden sollten. Er bezog Projekte in die Prüfung ein, für die das Bundesministerium Haushaltsmittel in Höhe von rd. 145,5 Mio. DM (rd. 74,4 Mio. EUR) aufgewendet hatte.

Das Bundesministerium konnte bisher den förderpolitischen Vorgaben nicht gerecht werden und die Markteinführung geförderter Produkte aus nachwachsenden Rohstoffen nicht nachhaltig steigern. Es bemüht sich erst seit kurzem, die Fördereffizienz zu erhöhen.

Der Bundesrechnungshof hält es im Interesse eines wirkungsvollen und wirtschaftlichen Einsatzes der Fördermittel für vordringlich, die Vermarktung aller geeigneten Produkte verstärkt zu fördern. Das Bundesministerium sollte daher mit den verfügbaren Haushaltsmitteln auch Markteinführungsmaßnahmen unterstützen. Damit verbundene Einschränkungen bei der Förderung neuer Projekte würden durch die Erhöhung der Fördereffizienz gerechtfertigt.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung

32 Einhaltung des Lohnabstandsgebots bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

Das Arbeitsentgelt in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen soll in der Regel nicht mehr als 80 % des Arbeitsentgelts für vergleichbare ungeförderte Tätigkeiten des ersten Arbeitsmarktes betragen (Lohnabstandsgebot). Die Arbeitsämter können dieses Arbeitsentgelt mit Zuschüssen bis zu 100 % fördern.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Arbeitsämter zwar im Wesentlichen die Rechts- und Weisungslage beachteten, damit aber nicht durchgängig einen ausreichenden Lohnabstand zu den ortsüblichen ungeförderten Arbeitsentgelten gewährleisten konnten. Die Vorschriften orientierten sich vorrangig an einer tariflichen Entlohnung auf dem ersten Arbeitsmarkt. Insbesondere in den neuen Ländern erhielten die Beschäftigten wegen fehlender Tarifbindung aber häufig untertarifliche Arbeitsentgelte. Daher entsprach das anhand geltender Tarifverträge ermittelte förderungsfähige Arbeitsentgelt häufig nicht den tatsächlichen Verhältnissen auf dem Arbeitsmarkt. Eine einzelfallgenaue Durchsetzung des Lohnabstandsgebots wäre jedoch zu aufwendig.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb eine einheitliche branchenunabhängige Staffelung der förderungsfähigen Arbeitsentgelte angeregt, die sich ausschließlich an den Qualifikationsanforderungen für die zu verrichtende Tätigkeit orientiert. Zeitgleich dazu hat der Gesetzgeber mit dem Job-AQTIV-Gesetz eine ähnliche pauschale Staffelung geregelt. Die Arbeitsämter können nun den Zuschuss für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wahlweise wie bisher oder anhand der neu eingeführten pauschalen Staffelung bestimmen.

33 Wirtschaftlichkeit der Rentenauszahlung durch die Deutsche Post AG

Nach geltender Rechtslage sind die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung verpflichtet, die Renten durch die Deutsche Post AG auszuzahlen. Die gesetzliche Aufgabenübertragung hat allein historische Gründe.

Sowohl die Bundesknappschaft als auch die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte erklärten sich bereit und in der Lage, das gesamte Rentenzahlverfahren einschließlich aller damit zusammenhängenden Aufgaben zu übernehmen. Sie errechneten Kostenvorteile in Höhe von rd. 23,5 Mio. EUR jährlich, wenn die Auszahlung der Renten in die Zuständigkeit der Rentenversicherung überführt würde.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass das Rentenauszahlungsmonopol der Post einer wirtschaftlicheren Gestaltung des Rentenzahlverfahrens entgegenstehen kann. Insbesondere ist es den Trägern der gesetzlichen Rentenversicherung verwehrt, die Renten in eigener Zuständigkeit kostengünstiger als mit dem derzeitigen Verfahren auszuzahlen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, auf der Grundlage eines unabhängigen Gutachtens zu prüfen, ob die künftige Auszahlung der Renten durch einen Rentenversicherungsträger bei gleicher Sicherheit der Rentenzahlungen wirtschaftlicher ist als das gegenwärtige Rentenzahlverfahren.

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen

34 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Schienenwegebau

Der Bund führt im Bereich des von ihm finanzierten Schienenwegebaus bisher nur in unzureichendem Maß Erfolgskontrollen durch, obwohl er hierzu rechtlich verpflichtet ist. Auch bei den Vorhaben des Bedarfsplans für die Bundesschienenwege überwacht er nicht bei allen Projekten, ob die der Planung zugrunde liegenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen noch mit der aktuellen Wirtschafts- und Verkehrsentwicklung übereinstimmen.

Dem Bund fehlen damit notwendige Erkenntnisse, die ihn in die Lage versetzen würden, bei unerwarteten Wirtschafts- und Verkehrsentwicklungen gegenzusteuern und die Realisierung von Schienenwegevorhaben an veränderte Anforderungen anzupassen.

35 Zuwendungen des Bundes an die Deutsche Bahn AG für bilanziell nicht aktivierte oder nicht aktivierungsfähige Anlagen des Schienenwegenetzes

Der Bund finanziert Investitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes, sofern diese bilanziell aktivierungsfähig sind und tatsächlich auch aktiviert werden. Die Deutsche Bahn AG trägt die Kosten der nicht aktivierten Maßnahmen.

Im Rahmen eines Jahresabschlusses nahm die Deutsche Bahn AG Wertberichtigungen an bundesfinanzierten und bilanziell aktivierten Anlagen vor. Diese Wertberichtigung schränkte die Zuwendungsfähigkeit der mit Bundesmitteln finanzierten Sachanlagen ein. Obwohl das Bundesministerium von der Wertberichtigung Kenntnis erhielt, veranlasste es erst auf Hinweis des Bundesrechnungshofes, überzahlte Zuwendungen des Bundes in Höhe von rd. 49 Mio. DM (rd. 25 Mio. EUR) zurückzufordern.

In einem anderen Fall stellte das Eisenbahn-Bundesamt fest, dass die Deutsche Bahn AG nicht aktivierungsfähige und damit nicht förderfähige Leistungen mit Bundesmitteln finanzierte. Gleichwohl verlangte es keine vollständige Rückzahlung der dafür in Anspruch genommenen Bundesmittel.

36 Zuwendungen des Bundes an die DB Netz AG für Gleisfreimeldeanlagen

Der Bund finanziert Investitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes mit Darlehen und Baukostenzuschüssen. Eine der Finanzierungsvoraussetzungen ist, dass die zu finanzierenden Anlagen und Anlagenteile eine technische Zulassung besitzen. Dem Eisenbahn-Bundesamt obliegt die Feststellung der Zuwendungsfähigkeit und die Prüfung der zweckentsprechenden und wirtschaftlichen Mittelverwendung.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die DB Netz AG in den Jahren 1995 bis 2001 Anlagenteile für eine neue, noch nicht zugelassene Technik (Referenzachszähler zur Gleisfreimeldung) eingebaut hatte. Nach Angaben der DB Netz AG waren 641 solcher Referenzachszähler geplant, die überwiegend mit Bundesmitteln finanziert wurden. Die beim Eisenbahn-Bundesamt für Finanzierungen zuständige Abteilung hatte keine Kenntnis davon, dass die nicht zuwendungsfähigen Anlagenteile eingebaut wurden.

Aufgrund der Feststellungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes hat das Eisenbahn-Bundesamt die DB Netz AG aufgefordert, die Anzahl der bisher eingebauten Anlagen und die Höhe der dafür eingesetzten Bundesmittel zu benennen. Auf Grundlage seiner bisherigen Erkenntnisse hat das Eisenbahn-Bundesamt zunächst rd. 7,8 Mio. EUR für 487 eingebaute Referenzachszähler von der DB Netz AG zurückgefordert. Zinsen in Höhe von rd. 1,5 Mio. EUR will es noch geltend machen. Der Einbau der weiteren 154 geplanten Referenzachszähler unterblieb. Hierfür werden mindestens 2,7 Mio. EUR eingespart.

Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, dass das Eisenbahn-Bundesamt bei dem in diesem Fall anzuwendenden Finanzierungsverfahren infolge der begrenzten

Personalkapazitäten nur eine Plausibilitätsprüfung vornehmen und ansonsten nur aufgrund konkreter Verdachtsmomente tätig werden könne.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass das Eisenbahn-Bundesamt mit systematischen Prüfungen sicherstellen sollte, dass eine ungerechtfertigte Inanspruchnahme von Zuwendungen des Bundes zuverlässig verhindert wird.

37 Zuwendungen des Bundes an die Deutsche Bahn AG zur Beschaffung von Schienenfahrzeugen

Der Bund gewährte der Deutschen Bahn AG für die Beschaffung von S-Bahn-Viertelzügen in Berlin sowie von Neigetechnik-Fahrzeugen für die Lahntalbahn Zuwendungen in Höhe von insgesamt 508,7 Mio. DM (260,1 Mio. EUR).

Bei der Beschaffung der S-Bahn-Viertelzüge in Berlin unterließ es die Deutsche Bahn AG, die abgerufenen Bundesmittel um Zinsentschädigungen in Millionenhöhe zu kürzen, die sie wegen Lieferverzögerungen von ihrem Lieferanten erhalten hatte. Für die Prüfung der zweckentsprechenden Verwendung der Bundesmittel ist das Eisenbahn-Bundesamt zuständig. Dieses forderte erst auf Anregung des Bundesrechnungshofes die bei der Deutschen Bahn AG eingegangene Gutschrift zuzüglich Zinsen in Höhe von insgesamt rd. 4,1 Mio. DM (rd. 2,1 Mio. EUR). Das Eisenbahn-Bundesamt ließ zudem unbeanstandet, dass der Preis bundesfinanzierter S-Bahn-Züge deutlich höher war als der Preis von S-Bahn-Zügen, die die Deutsche Bahn AG selbst finanzierte. Bei vergleichbarer Preisgestaltung hätten Bundesmittel in Höhe von rd. 50 Mio. DM (rd. 25,6 Mio. EUR) eingespart werden können.

Auch bei der Beschaffung der Neigetechnik-Fahrzeuge für die Lahntalbahn gab die Deutsche Bahn AG vertragsstrafenbedingte Zahlungen ihres Lieferanten nicht an den Bund weiter. Das Unternehmen setzt zudem einen Großteil der mit Bundesmitteln finanzierten Neigetechnik-Fahrzeuge entgegen dem mit dem Bund vereinbarten Verwendungszweck ein. Die zweckwidrig verwendeten Bundesmittel hat das Eisenbahn-Bundesamt bis jetzt gleichwohl nicht zurückgefordert.

38 Umsetzung des Gesetzes über den Deutschen Wetterdienst

Der Deutsche Wetterdienst (Wetterdienst) ist gesetzlich verpflichtet, seine Preise auf der Grundlage betriebswirtschaftlicher Kalkulationsverfahren festzulegen und bestimmte Leistungen nur zu erbringen, wenn sie rentabel sind. Beides hat das Bundesministerium noch nicht durchgesetzt.

Da eine belastbare Kostenträgerrechnung fehlte, war der Wetterdienst gezwungen, sich bei der Aufstellung seiner Preisliste an Expertenschätzungen, teilweise sogar an Einnahmen zu orientieren. Von der gesetzlich vorgeschriebenen Rentabilität ist der Wetterdienst weit entfernt.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dass der Fortschreibung der Preisliste auf der Basis einer noch zu schaffenden Kostenträgerrechnung oberste Priorität eingeräumt wird. Zudem hat er empfohlen, mit der Erhöhung der viel zu niedrigen Preise der Zusatzleistungen nicht auf die Kostenträgerrechnung zu warten und die Preise jährlich um 10 % anzuheben.

Das Bundesministerium will den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes grundsätzlich folgen und hat erste Schritte eingeleitet.

39 Zuschüsse für Aufklärungs- und Erziehungsmaßnahmen zur Bekämpfung der Verkehrsunfälle

Das Bundesministerium fördert Projekte für die Verkehrssicherheit über Zuwendungen. Der Bundesrechnungshof hat erhebliche Mängel der Förderpraxis festgestellt.

Das Bundesministerium gewährt den Zuwendungsempfängern eine Verwaltungskostenpauschale, deren Angemessenheit nicht belegt ist. Voraussetzung für die Ermittlung einer belastbaren Verwaltungskostenpauschale ist die Festlegung der zu berücksichtigenden Aufgaben und die projektgenaue Zuordnung der Kosten. Ein Verein verstößt gegen das Besserstellungsverbot.

Unzureichende Bewilligungsbescheide verhindern auch bei großen, über Jahre laufenden Projekten eine Prüfung der Zielerreichung. Die Optimierung dieser Projekte durch eine Erfolgskontrolle ist gleichwohl zwingend. Darüber hinaus hält der Bundesrechnungshof die Beteiligung des Bundes an den Kosten des Verkehrssicherheitstrainings für nicht erforderlich.

Hochrangige Angehörige der für die Bewilligung zuständigen Abteilung des Bundesministeriums nehmen wesentliche Funktionen in den Gremien der Zuwendungsempfänger wahr. Dies verstößt gegen gesetzliche Regelungen und kann zu Interessenkollisionen und zur Befangenheit bei den für die Bewilligung und Verwendungsnachweisprüfung zuständigen Beschäftigten führen. Eine deutliche Zuständigkeitsentflechtung ist notwendig.

Das Bundesministerium hat die Mängel grundsätzlich eingeräumt und Abhilfe zugesagt.

40 Beschaffung von Typschiffen

Eine Wasser- und Schifffahrtsdirektion (Direktion) beschaffte sechs Schiffe, deren Konzeption von den Vorgaben des Bundesministeriums abwich und deren Beschaffung mit insgesamt rd. 5,5 Mio. DM (rd. 2,8 Mio. EUR)

den genehmigten Kostenrahmen um rd. ein Drittel überschritt. Das Bundesministerium hatte zwar die Einhaltung der konzeptionellen Vorgaben und des Kostenrahmens verfügt, die Einhaltung seiner Vorgaben dann aber nicht sichergestellt.

Bei der Beschaffung der Schiffe hat die Direktion haushaltsrechtliche Vorgaben sowie Weisungen des Bundesministeriums missachtet. Auch wenn sich das Bundesministerium auf die Kernaufgaben konzentriert, darf es sich der übergreifenden Fachaufsicht über den nachgeordneten Bereich nicht entziehen. Es muss über ein knappes, an Meilensteinen orientiertes Berichtswesen in die Lage versetzt werden, bei wichtigen Entscheidungen einzugreifen.

41 Kostenbeteiligung der Stadt München am Bau und Betrieb des Tunnels Aubing im Zuge der Bundesautobahn A 99

Im Zuge des Neubaues der Bundesautobahn A 99 finanziert der Bund im Bereich Aubing einen Straßentunnel. Südlich dieses Tunnels beabsichtigt die Stadt München, entsprechend ihrem Flächennutzungsplan die Bebauung auszuweiten. Sie bot die Übernahme der Investitionsmehrkosten für eine Verlängerung des Tunnels mit einem Festbetrag von 6,647 Mio. EUR an. Ihre Beteiligung an möglichen Baukostenänderungen war nicht vorgesehen. Darüber hinaus verzichtete das Bundesministerium entgegen den gesetzlichen Bestimmungen auf die Ablösung der Mehrkosten für die Unterhaltung und den Betrieb der Tunnelverlängerung und schloss mit der Stadt München eine entsprechende Vereinbarung. Der sich aus dem Verzicht ergebende Schaden für den Bund schätzt der Bundesrechnungshof auf einen zweistelligen Millionenbetrag. Nach § 58 BHO hätte das Bundesministerium die Vereinbarung, der ein Vergleich zugrunde liegt, nur abschließen dürfen, wenn dies für den Bund zweckmäßig und wirtschaftlich ist. Weiter hätte der Vergleich einer Einwilligung des Bundesministeriums der Finanzen bedurft. Um den durch den Verzicht auf die Ablösung von Mehrkosten sich ergebenden Schaden für den Bund zu begrenzen, empfiehlt der Bundesrechnungshof, in die Vertragsverhandlungen mit der Stadt München neben ihrer Beteiligung an Baukostenänderungen auch die Ablösung der Unterhaltungs- und Betriebsmehrkosten aufzunehmen.

Das Bundesministerium sagte zu, die Stadt München an künftigen Baukostenänderungen für den Tunnel zu beteiligen. Es hält jedoch an der Übernahme der Unterhaltungs- und Betriebsmehrkosten fest.

42 Bewirtschaftung von Grundstücken durch die Autobahndirektionen in Bayern

Die Länder führen den Bau von Bundesfernstraßen im Auftrag des Bundes durch. Nach den bestehenden Regelungen sind Grundstücke, die auf Dauer oder für längere Zeit nicht für Zwecke der Bundesstraßenverwaltung benötigt werden, dem Allgemeinen Grundvermögen des Bundes zuzuführen. Vorübergehend nicht benötigte Grundstücke sind möglichst zu marktüblichen Bedingungen zu verpachten.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Autobahndirektionen des Freistaates Bayern (Autobahndirektionen) die Regelwerke nicht ausreichend beachteten. Sie verfügen derzeit über Grundstücke von rd. 1 300 ha mit einem Marktwert von ca. 25 Mio. EUR, die teilweise seit Jahrzehnten nicht mehr für den Bau von Bundesfernstraßen benötigt werden. Des Weiteren versäumten die Autobahndirektionen, für die von ihnen verpachteten Grundstücke marktübliche, d. h. in der Regel höhere Pachteinnahmen zu erzielen. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, im Rahmen seiner Rechts- und Fachaufsicht ein einheitliches ordnungsmäßiges und zweckmäßiges Bewirtschaften der Grundstücke sicherzustellen.

43 Bearbeiten von Nachträgen und Schlussrechnungen bei Baumaßnahmen an Bundesfernstraßen

Die Verdingungsordnung für Bauleistungen und das Handbuch für die Vergabe und Ausführung von Bauleistungen im Straßen- und Brückenbau regeln verbindlich die Vertragsabwicklung und Bearbeitung von Nachträgen und Rechnungen.

Der Bundesrechnungshof hat bundesweit insgesamt 2 988 Bauverträge mit 7 321 Nachtragsvereinbarungen ausgewertet, die die Straßenbauverwaltungen der Länder (Ämter) in den Jahren 1995 bis 1999 im Auftrag des Bundes abgerechnet hatten.

Er hat festgestellt, dass die Ämter die Regelwerke oftmals nicht ausreichend beachteten. Sie vereinbarten Nachträge in den meisten Fällen erst, nachdem die Leistungen erbracht waren oder Schlussrechnungen vorlagen. Nachdem die Baufirmen ihre Schlussrechnungen verspätet vorgelegt hatten, verging weitere Zeit, bis die Ämter sie prüften. Dies führte insgesamt dazu, dass die Ämter die Schlusszahlungen erst viele Jahre nach Fertigstellung einer Maßnahme leisteten. Das in einigen Ämtern noch abzurechnende Auftragsvolumen bereits abgeschlossener Baumaßnahmen überschritt das jährlich zugewiesene Budget um ein Vielfaches.

Durch Auftragserweiterungen oder Änderungen von Bauverträgen kam es teilweise zu Kostensteigerungen von mehr als 30 %. Ursache für Nachträge waren insbesondere unzureichende Leistungsverzeichnisse. Von Ingenieurbüros geplante und ausgeschriebene Baumaßnahmen führten wesentlich häufiger zu hohen Nachtragsbeträgen als Baumaßnahmen, die die Ämter vorbereitet hatten.

44 Planung und Bau von Bundesfernstraßen im Raum Dessau–Halle–Leipzig

Das Bundesministerium bereitet derzeit anhand von Anmeldungen der Länder die Fortschreibung des Bedarfsplanes für die Bundesstraßen vor.

Das Land Sachsen-Anhalt meldete den Ausbau eines autobahnparallelen Abschnitts der Bundesstraße 6 an, obwohl diese nach dem Bundesfernstraßengesetz abzustufen ist. Dessen Ausbau zulasten des Bundes ist demnach nicht notwendig.

Ferner meldete das Land den Neubau einer Bundesstraße und den Bau von Ortsumgehungen im Verlauf von zwei vorhandenen Bundesstraßen an. Da diese Maßnahmen miteinander konkurrieren, hält es der Bundesrechnungshof für unwirtschaftlich, beide umzusetzen.

Der Verzicht auf den Ausbau der Bundesstraße 6 (rd. 31 Mio. EUR) und den Bau der neuen Bundesstraße (rd. 21 Mio. EUR) könnte den Finanzbedarf des Bedarfsplanes um rd. 52 Mio. EUR verringern.

Im Land Sachsen finanziert das Bundesministerium den Bau eines weiteren Abschnitts der Bundesstraße 6 mit rd. 48 Mio. EUR, die ebenfalls nicht die Voraussetzungen einer Bundesfernstraße erfüllt. Der Bundesrechnungshof hat ihre Abstufung in eine Straße nach Landesrecht gefordert, um den Bund zumindest von den künftigen Unterhalts- und Betriebskosten zu entlasten.

45 Planung der Ortsumgehung Bad Bramstedt der Bundesstraße 206

Die im Auftrag des Bundes handelnde Straßenbauverwaltung des Landes Schleswig-Holstein plant den Bau einer Ortsumgehung Bad Bramstedt im Zuge der Bundesstraße 206. Das Vorhaben mit Kosten von rd. 29 Mio. EUR hat ein so geringes Nutzen-Kosten-Verhältnis, dass es gerade „als noch bauwürdig“ einzustufen ist.

Ferner plant die Straßenbauverwaltung, die Bundesautobahn A 20 von Lübeck in Richtung Niedersachsen zu verlängern. Die derzeit laufenden Voruntersuchungen zur Linienfindung auf schleswig-holsteiner Gebiet beziehen auch mögliche Korridore nördlich und südlich von Bad Bramstedt ein. Je nach Linienführung könnte die neue Autobahn für den weiträumigen Verkehr als Ortsumgehung dienen.

Als weiteres Vorhaben sieht die Straßenbauverwaltung den innerstädtischen Ausbau und Neubau einer Straße vor, um die Bundesstraße 4 mit der Ortsumgehung zu verbinden. Die Kosten von rd. 2,5 Mio. EUR soll der Bund tragen, weil der Netzzusammenhang zwischen den Bundesstraßen wieder hergestellt werden müsse. Die Bundesstraße 4 ist aber im Abstufungskonzept des Bundesministeriums enthalten. Ihr nördlicher Abschnitt bis Bad Bramstedt ist bereits abgestuft. Für den Abschnitt nach Hamburg steht dies noch aus.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, die Notwendigkeit und Priorität des Vorhabens „Ortsumgehung Bad Bramstedt“ wegen des geplanten Neubaus der Bundesautobahn A 20 nochmals gründlich zu überprüfen. Zumindest sollte es die Straßenbauverwaltung veranlassen, die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme durch Einsparungen bei den Baukosten deutlich zu verbessern. Weiter sollte es auf den Bau der innerstädtischen Verbindungsstraße zulasten des Bundes verzichten und auf eine schnellstmögliche Abstufung der Bundesstraße 4 hinwirken.

46 Konkurrierende Maßnahmen beim Bau von Bundesautobahnen

Das Bundesministerium zog im Land Bremen den abschnittsweisen Neubau der Autobahneckverbindung A 281 dem sechsstreifigen Ausbau eines überlasteten Autobahnabschnittes der A 27 vor, obwohl die Beseitigung des Engpasses auf der vorhandenen Autobahn für die Belange des Fernverkehrs wichtiger gewesen wäre.

Das Bundesministerium hatte die Maßnahmen im Rahmen der Bedarfsplanbewertung 1992 einer verkehrswirtschaftlichen Untersuchung mit dem Ergebnis der Bauwürdigkeit beider Projekte unterzogen und beide in den „Vordringlichen Bedarf“ eingestuft.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, künftig bei konkurrierenden Maßnahmen innerhalb des „Vordringlichen Bedarfes“ eine stärkere Prioritätenreihung vorzunehmen. Dabei sollte es Kriterien wie Nutzen, Kosten, Verkehrswirksamkeit der einzelnen Abschnitte, Planungsreife, Finanzierung und Bauzeit berücksichtigen.

47 Erstattung von Personalkosten als Aufwendungsersatz des Lotsbetriebsvereins e. V. durch die Wasser- und Schifffahrtsdirektionen

Der Bund hat dem Lotsbetriebsverein e. V. das Lotswesen übertragen. Dafür erhält der Verein vom Bund Aufwendungsersatz. Er gewährte seinen Schiffsoffizieren sowie dem Deck- und Maschinenpersonal pauschale bzw. garantierte Überstundenvergütungen, ohne dass entsprechende Überstunden anfielen. Hierdurch entstanden jährliche Ausgaben von bis zu 800 000 DM (rd. 409 000 EUR).

Nach den „Besonderen Bewirtschaftungsgrundsätzen“ des Bundesministeriums unterliegt der Verein dem Verbot, seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern höhere Leistungen zu gewähren als in den Tarifverträgen des öffentlichen Dienstes vereinbart. Gleichwohl schloss der Verein ohne die erforderliche Zustimmung der Aufsichtsbehörden Haustarifverträge ab, die gegen dieses Besserstellungsverbot verstoßen. Den Schiffsoffizieren ist danach eine garantierte Überstundenvergütung tarifvertraglich zugesichert. Für das Deck- und Maschinenpersonal gestatten die Haustarifverträge allerdings grundsätzlich auch die Bezahlung von Einzelüberstunden.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, die Abrechnung der Überstunden für das Deck- und Maschinenpersonal künftig auf die tatsächlich anfallenden Überstunden zu begrenzen. Darüber hinaus sollte das Bundesministerium

auf den Verein einwirken, durch Tarifvertragsänderung für Festheuerbezieher eine Erstattung von Einzelüberstunden zu ermöglichen, um so dem Besserstellungsverbot Geltung zu verschaffen.

48 Pauschalisierungsregelung im Heizkostenzuschussgesetz

Nach dem Heizkostenzuschussgesetz erhielten Personen mit geringem Einkommen einen einmaligen Zuschuss für die Heizperiode 2000/2001 von grundsätzlich 5 DM (2,56 EUR) pro Quadratmeter Wohnfläche. Für bestimmte Anspruchsberechtigte, z. B. BAföG-Empfänger, galt zur Verwaltungsvereinfachung eine Pauschalierungsregelung. Danach waren für den Zuschuss in jedem Fall 20 Quadratmeter als Wohnfläche zugrunde zu legen. Die gesetzliche Antragsfrist für diese Anspruchsberechtigten (Pauschalberechtigte) endete am 30. April 2001.

Das Bundesministerium verkürzte in seinem Durchführungserlass die Antragsfrist für die Pauschalberechtigten auf den 31. März 2001. Bei späteren Anträgen sollte der Zuschuss auch für sie nach der tatsächlichen Wohnfläche bemessen werden.

Das Bundesministerium hielt an seiner Erlassregelung fest, auch nachdem der Bundesrechnungshof im April 2001 auf die Unvereinbarkeit mit der Gesetzeslage und die nachteiligen Folgen hingewiesen hatte. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes waren höhere Ausgaben zu erwarten, da die Pauschalberechtigten es in der Hand hatten, über die Wahl des Antragszeitpunktes die für sie günstigere Bemessungsalternative zu bestimmen. Außerdem führte die Fristverkürzung zu gesetzwidriger Ungleichbehandlung der Pauschalberechtigten und zu unnötigem Verwaltungsaufwand.

Der Bundesrechnungshof hält die gesetzwidrige Erlassregelung für eine Folge unzureichender Gesetzesfolgenabschätzung und -beobachtung des Bundesministeriums. Er hält es für erforderlich, dass das Bundesministerium geeignete Vorkehrungen trifft, die künftig eine ordnungs- und zweckmäßige Gesetzesfolgenabschätzung sicherstellen.

Bundesministerium der Verteidigung

49 Entbehrlichkeit der Liegenschaft „Osteiner Hof“ in Mainz

Das Bundesministerium war durch den Rechnungsprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages im Jahre 1998 aufgefordert, die seit Jahren für Zwecke der Bundeswehr entbehrliche Liegenschaft „Osteiner Hof“ in Mainz aufzugeben. Es hat den Beschluss bis heute nicht umgesetzt. Vielmehr beabsichtigt das Bundesministerium, das Objekt – beginnend bereits im Jahre 2002 – im Zusammenhang mit der geplanten Aufgabe einer Kaserne neu zu belegen. Es begründet dies mit geringeren Neubaukosten bei Unterbringung des Personals aus der zu schließenden Kaserne und berücksichtigt dabei weder die laufenden Unterhaltungskosten der Einzelliegenschaft noch den erzielbaren Veräußerungserlös.

Nach der Erfahrung des Bundesrechnungshofes ist die Unterbringung einzelner Organisationseinheiten der Truppe außerhalb von Kasernenanlagen regelmäßig unwirtschaftlich und sollte im Zuge der Optimierung eines Standortes beseitigt werden.

50 IT-Pilotprojekt zur Zusammenarbeitsfähigkeit der Krisenreaktionskräfte

Das Bundesministerium schloss im Dezember 1999 mit Industrieunternehmen einen Rahmenvertrag zur „Innovation, Investition und Wirtschaftlichkeit in der Bundeswehr“. Dieser Vertrag hatte unter anderem ein Pilotprojekt zum Gegenstand, mit dem die volle Zusammenarbeitsfähigkeit der im ehemaligen Jugoslawien eingesetzten taktischen Fernmeldesysteme unter Einbeziehung der Mobilfunktechnik erreicht werden sollte.

Der Bundesrechnungshof hat dieses Pilotprojekt geprüft und beanstandet, dass ein von der Bundeswehr für 28,8 Mio. DM (rd. 14,7 Mio. EUR) entwickeltes IT-System nicht für den Einsatz im ehemaligen Jugoslawien geeignet war. Darüber hinaus hat er festgestellt, dass das Heeresführungskommando die Zusammenarbeitsfähigkeit der im ehemaligen Jugoslawien eingesetzten Fernmeldesysteme durch die Beschaffung handelsüblicher Komponenten im Wert von nur 160 000 DM (rd. 82 000 EUR) wesentlich verbessern konnte.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass für den Einsatz von Fernmeldesystemen bei Auslandseinsätzen immer noch übergreifende konzeptionelle Grundlagen der Adressierung, Nummerierung und Verschlüsselung fehlen, obwohl die Bundeswehr bereits seit Anfang der 90er-Jahre an solchen Einsätzen im Rahmen der UNO und NATO teilnimmt.

Das Bundesministerium hat zwischenzeitlich eine Reihe von Maßnahmen eingeleitet, um die Zusammenarbeitsfähigkeit der Fernmeldesysteme zu verbessern.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Bundeswehr die aufgezeigten Mängel kurzfristig abstellt und die technischen und organisatorischen Rahmenbedingungen verbessert.

51 Einsatz des Softwareproduktes Lotus Notes in der Bundeswehr

Die Bundeswehr betreibt den „Kommunikationsverbund Lotus Notes der Bundeswehr“ (KVLNBw, im Folgenden: Kommunikationsverbund) mit rd. 1 000 Servern und rd. 60 000 Nutzern als strategisches Kommunikationsmedium. Der Bundesrechnungshof hat eine Vielzahl von

Schwachstellen bei der Planung, im Betrieb und bei den Kontrollen der zur Datenverarbeitung eingesetzten Systeme festgestellt. Das Bundesministerium ging weitgehend unsystematisch vor und ließ die Anforderungen, die an den Ablauf eines IT-Großprojektes zu stellen sind, außer Acht. Es fehlte an ausreichenden konzeptionellen Vorarbeiten, klaren Verantwortlichkeiten, einer fortlaufenden Dokumentation von Projektfortschritten, Erfolgskontrollen und dem Nachweis der Wirtschaftlichkeit. Die Gesamtkosten für den Einsatz von Lotus Notes in der Bundeswehr blieben daher intransparent. Der Bundesrechnungshof geht von Ausgaben im dreistelligen Millionenbereich aus. Die unsystematische Vorgehensweise bei Planung und Durchführung des Projektes hat nach Auffassung des Bundesrechnungshofes einen erheblichen finanziellen Schaden für den Bund verursacht.

Im laufenden Betrieb blieben die Sicherheitsanforderungen weitgehend unbeachtet. Das erforderliche IT-Sicherheitskonzept fehlte; zudem war kein IT-Sicherheitsbeauftragter bestellt worden. Mangels Kontrollen fielen diese Unzulänglichkeiten weder den geprüften Dienststellen selbst noch den vorgesetzten Führungsebenen auf. Verfügbarkeit, Integrität und Vertraulichkeit der im Kommunikationsverbund verarbeiteten Informationen standen damit seit Betriebsbeginn infrage.

Das Bundesministerium hat eine Reihe von Maßnahmen zur Verbesserung der Ordnungsmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sicherheit der Informationstechnik eingeleitet. Diese sind jedoch nicht ausreichend, um einen erfolgreichen Verlauf vergleichbarer künftiger IT-Projekte von Beginn an zu gewährleisten. Der Bundesrechnungshof erwartet vom Bundesministerium weitere Anstrengungen, die noch bestehenden Mängel auf der Basis seiner Empfehlungen zum Einsatz des Softwareproduktes Lotus Notes in der Bundeswehr zeitnah und konsequent zu beseitigen. Er fordert das Bundesministerium auf, IT-Großprojekte künftig systematisch zu führen und sicher zu betreiben.

52 Korruptionsprävention in der Bundeswehr

Die Bundesregierung hatte Mitte des Jahres 1998 eine Richtlinie zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung erlassen. Im Bereich der Bundeswehr war die Richtlinie zwar bekannt gegeben worden, die darin geforderten Maßnahmen wurden bisher jedoch nur sehr lückenhaft umgesetzt. Ganze Bereiche, wie einzelne Teilstreitkräfte, waren der Auffassung, nicht von der Richtlinie betroffen zu sein. Das Bundesministerium unterließ es weitgehend, korruptionsgefährdete und besonders korruptionsgefährdete Bereiche zu unterscheiden, wie dies die Richtlinie vorsieht. Es setzte die Innere Revision nur unzureichend zur Korruptionsprävention ein. Korruptionsbeauftragte waren im Geschäftsbereich des Bundesministeriums nur teilweise benannt worden. Ihre Arbeit beschränkte sich auf die gelegentliche Information der Bediensteten, da ihnen für eine systematische Korruptionsprävention Informationsmöglichkeiten und personelle Kapazitäten fehlten. Bedienstete in korruptionsgefährdeten Bereichen wechselte das Bundesministerium selbst dann nicht regelmäßig aus, wenn diese bei Preis- und Vertragsverhandlungen ständig in unmittelbarem Kontakt mit Auftragnehmern standen. Damit machte es von der so genannten Personalrotation keinen Gebrauch, die eine besonders effektive Maßnahme der Korruptionsprävention sein kann.

Das Bundesministerium hat die festgestellten Mängel weitgehend bestätigt und will den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes folgen. Obwohl es schon erste Maßnahmen eingeleitet hat, hält es der Bundesrechnungshof für notwendig, die Richtlinie drei Jahre nach Erlass schneller umzusetzen.

53 Entwicklung eines Raketensystems zur Panzerabwehr

Die Bundeswehr gab für die Entwicklung eines Raketensystems zur Panzerabwehr in multinationaler Kooperation rd. 307 Mio. DM (rd. 157 Mio. EUR) aus. Von der Feststellung des Bedarfs bis zur Einführungsreife verging fast ein Vierteljahrhundert. Obwohl das fertig entwickelte System nahezu exakt den ursprünglichen – seitdem allerdings nicht mehr überarbeiteten – militärischen Forderungen entsprach, verzichtete das Heer angesichts finanzieller Engpässe und geänderter Prioritäten auf dessen Einführung. Es betrachtete das System als zu schwer und wegen leichter Aufklärbarkeit als zu gefährlich für das eingesetzte Personal. Den bisherigen Ausgaben steht somit kein greifbarer militärischer oder sonstiger Nutzen gegenüber.

Die vom Parlament im Jahre 1998 für die Beschaffung des Systems genehmigten Haushaltsmittel in Höhe von rd. 333 Mio. DM (rd. 170 Mio. EUR) verwendete das Bundesministerium für andere Beschaffungsvorhaben. Es legte bisher weder dar, für welche anderen Projekte es die Mittel im Einzelnen verwendete, noch unterrichtete es das Parlament über den Abbruch des Vorhabens.

54 Drohne für die elektronische Kampfführung

Das Heer plante seit dem Jahre 1990 für insgesamt rd. 320 Mio. DM (164 Mio. EUR) die Entwicklung und Beschaffung einer Drohne, mit der gegnerische Funkverbindungen aus der Luft wirksam gestört werden sollten. Bereits in den Anfangsphasen kam es zu vermeidbaren Verzögerungen von mehreren Jahren, insbesondere durch die Anbindung an ein problematisches Leitvorhaben. Hohe technische Risiken konnten trotz Ausgaben in Höhe von bisher rd. 34 Mio. DM (17,4 Mio. EUR) nicht beseitigt werden. Bei entscheidenden Systemanteilen konnten die geforderten Fähigkeiten nicht nachgewiesen werden. Zum Zeitpunkt der Prüfung im Jahre 2001 entsprach die grundsätzliche Systemauslegung schon nicht mehr den

militärischen Forderungen. Die geplante Anzahl der zu beschaffenden Systeme war für die inzwischen eingerichteten militärischen Organisationsstrukturen zu hoch und hätte deshalb deutlich verringert werden müssen.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, das Vorhaben grundlegend zu überprüfen, ggf. abzubrechen und neu zu beginnen. Dazu hat er Vorschläge unterbreitet.

Das Bundesministerium hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes im Wesentlichen bestätigt und seine Anregungen überwiegend aufgegriffen.

55 Beschaffungsverfahren für Auslandseinsätze

Seit dem Jahre 1995 beteiligt sich die Bundeswehr an dem multinationalen Truppeneinsatz zur Überwachung des Dayton-Abkommens und der militärischen Absicherung des Friedensprozesses im ehemaligen Jugoslawien. Um möglichst schnell ihre Einsatzfähigkeit sicherzustellen, beschaffte sie in den Jahren von 1995 bis 2000 Material im Wert von rd. 1 Mrd. DM (rd. 500 Mio. EUR) nach einem Verfahren, das gegenüber den langjährig bewährten Rüstungs- und Beschaffungsverfahren vereinfacht und gestrafft war.

Dadurch erreichte die Bundeswehr nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes und seiner Prüfungsämter zwar, dass die Versorgung der Truppe mit dem benötigten Material beschleunigt wurde. Diesem Vorteil standen aber Verfahrens- und Kontrollmängel gegenüber. Sie führten zu vermeidbaren Fehlbeschaffungen sowie zu Problemen bei der Versorgung des Materials und in der notwendigen Ausbildung des Bedienungs- und Instandsetzungspersonals. Die Einsatzerfahrungen wurden nicht systematisch erfasst und ausgewertet, so dass auch Hinweise zur Verbesserung nachfolgender Beschaffungen ausblieben. Der Zeitdruck beeinträchtigte den Wettbewerb.

Das Bundesministerium hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zu den Verfahrens- und Kontrollmängeln überwiegend bestätigt und damit begonnen, die beschleunigten Rüstungs- und Beschaffungsverfahren zu überarbeiten. Zudem hat es angekündigt, strengere Maßstäbe bei der Bedarfsfeststellung anzulegen, Dokumentationsrückstände aufarbeiten zu lassen und auch bei beschleunigter Beschaffung den Wettbewerb sicherzustellen.

56 Munitionsüberwachung

Die Bundeswehr bevorratet Munition mit einem Gesamtwert von über 8 Mrd. EUR und überwacht deren Zustand und Betriebssicherheit bislang mit eigenen Kapazitäten.

Die Grundlagen, die Organisation und die Verfahren dieser Munitionsüberwachung zeigten Mängel. So fehlten ein Gesamtkonzept für alle Teilstreitkräfte und eine übergreifende Steuerung. Die Teilstreitkräfte hatten zahlreiche, zum Teil sich wiederholende, lückenhafte oder nicht aufeinander abgestimmte Vorschriften zu beachten. Außerdem erschwerte die Vielzahl der eingebundenen Stellen die Planung und Durchführung der Überwachung. Die Überwachungsverfahren waren bei weitem zu zeitaufwendig. Umfangreiche Bestände überzähliger oder nicht mehr nutzbarer Munition belasteten die Munitionsüberwachung zusätzlich. Die Managementdaten waren für ein Controlling oder für eine Vergabeentscheidung an private Anbieter nicht ausreichend.

Die Mängel der Munitionsüberwachung verursachen nicht nur vermeidbare Kosten, sondern können auch die Betriebssicherheit der Munition beeinträchtigen. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass das Bundesministerium mit einem straffen Überwachungsmanagement auf der Grundlage verlässlicher Daten mehrere Millionen Euro einsparen kann.

Das Bundesministerium hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes überwiegend als zutreffend erachtet und will einen großen Teil seiner Empfehlungen umsetzen.

57 Nicht nutzbare Depotbestände des Heeres

In den Depots des Heeres lagerte Material mit einem Beschaffungswert von weit über 4 Mrd. DM (rd. 2 Mrd. EUR), das als nicht ausgabebereit oder reserviert gekennzeichnet war. Als nicht ausgabebereit kennzeichnet die Bundeswehr Material, das z. B. unvollständig oder defekt ist oder aus technischen Gründen nicht an die Truppe ausgegeben werden darf.

Stichproben zeigten, dass die Bundeswehr in vielen Fällen nichts unternahm, um die Ausgabebereitschaft oder eine Verwertung dieses Materials herbeizuführen. Die Kennzeichnungen waren darüber hinaus oft fehlerhaft. Die Truppe konnte das Material trotz Bedarfs nicht nutzen, das Material konnte aber auch nicht verwertet werden. Vermeidbare Kosten für die Lagerhaltung, nicht erforderliche Neubeschaffungen und eine Verringerung der Verwertungserlöse waren die Folge.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, bei allen nicht ausgabebereiten Artikeln in den Heeresdepots zu prüfen, ob diese Kodierung berechtigt ist. Er hat eine Reihe von Maßnahmen zur Verbesserung der Lagerhaltung empfohlen.

Das Bundesministerium hat zugesagt, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes in die weitere Strukturplanung und die Vorgaben für die Materialwirtschaft einzubeziehen. Es hat allerdings auf den Zeitbedarf der Maßnahmen hingewiesen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesministerium die angekündigten Maßnahmen zur Verringerung der als nicht ausgabebereit gekennzeichneten Depotbestände zügig umsetzt.

58 Lagerung von Kultgeräten

Für den Einsatz im Verteidigungsfall lagerten jahrzehntelang mehr als 300 unvollständige Kultgeräteausstattungen für katholische und evangelische Geistliche mit einem ursprünglichen Beschaffungswert von mehr als 2 Mio. DM (rd. 1 Mio. EUR) in einem Heeresdepot. Der Lagerungscode kennzeichnete den Zustand der Ausstattungen als „nicht bekannt“, weshalb deren Ausgabe gesperrt war. Es war nicht geklärt, warum sie unvollständig waren, ob überhaupt noch Bedarf für diese Ausstattungen bestand und wie sie weiter verwendet werden sollten.

Das Bundesministerium hat eine unzutreffende Codierung der gelagerten Kultgeräteausstattungen eingeräumt. Dieser Fehler werde behoben. Zudem werde in Abstimmung mit den Kirchenämtern der künftige Bedarf an Verteidigungsvorräten derartiger Kultgeräteausstattungen neu festgelegt. Einsparungen seien zu erwarten.

59 Umrüstung von Trinkwasserfiltergeräten

Die Bundeswehr rüstete in den Jahren 1994 bis 1996 für rd. 8,4 Mio. DM (rd. 4,3 Mio. EUR) insgesamt 552 tragbare Trinkwasserfiltergeräte um. Anschließend wurden die Geräte jedoch für die Nutzung gesperrt, da das Filterverfahren Grenzwerte der im Jahre 1990 neu gefassten Trinkwasserverordnung um das rd. 300-fache überschritt. Die Geräte lagern seitdem im Depot, ohne dass ihre weitere Verwendung oder Verwertung geklärt ist. Die Ausgaben für die Umrüstung hätten vermieden werden können, wenn die Vorgaben der Trinkwasserverordnung rechtzeitig beachtet worden wären.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, die Verantwortung für den entstandenen Schaden zu klären und kurzfristig über die weitere Verwendung oder Verwertung der gelagerten Trinkwasserfiltergeräte zu entscheiden.

60 Nutzung der Flugzeuge Dornier Do-228 der Bundeswehr

Das Bundesministerium verfügt über fünf zweimotorige, propellergetriebene Transportflugzeuge ziviler Bauart des Typs Dornier Do-228. Im Jahre 2000 verursachten sie Gesamtkosten in Höhe von rd. 31 Mio. DM (rd. 16 Mio. EUR).

Von diesen fünf Flugzeugen nutzt die Marine zwei speziell ausgerüstete Do-228 ausschließlich im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen zur Luftüberwachung der Meeresverschmutzung. Zwei Do-228 in der Lufttransport-Version setzt die Marine für die fliegerische Aus- und Weiterbildung sowie für den Personal- und Materialtransport und als VIP-Flugzeuge ein. Eine weitere Do-228 der Lufttransportversion nutzt die Wehrtechnische Dienststelle für Luftfahrzeuge.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sind die Flugzeuge für die Erfüllung des militärischen Auftrags der Bundeswehr entbehrlich. Die Marine hat über die Luftwaffe und auf dem zivilen Markt Zugriff auf ausreichende Lufttransportkapazitäten, die Luftüberwachung der Meeresverschmutzung ist Aufgabe des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, und der Einsatz eines nicht militärischen Flugzeugs ist bei der Wehrtechnischen Dienststelle nicht erforderlich. Das Bundesministerium sollte die drei Transportflugzeuge ersatzlos veräußern und die beiden Do-228 zur Luftüberwachung der Meeresverschmutzung an das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen abgeben.

61 Nutzung der Skyguard Tiefflugüberwachungsanlagen

Das Bundesministerium sah sich in den 70er-Jahren aufgrund von Protesten aus der Bevölkerung gegen militärische Tiefflüge veranlasst, die Einhaltung der entsprechenden Flugbetriebsvorschriften zu kontrollieren. Zu diesem Zweck beschaffte es vier mobile Skyguard Tiefflugüberwachungs-Radaranlagen (Skyguard-Radaranlagen), die seit dem Jahre 1983 stichprobenartig die Einhaltung der Flugbetriebsvorschriften überprüfen. Die jährlichen Betriebskosten der Anlagen betragen rd. 2,8 Mio. EUR (5,5 Mio. DM). Inzwischen verringerte die Bundeswehr ihre Tiefflugstunden von 66 000 Stunden im Jahre 1988 auf 12 500 Stunden im Jahre 1998. Gleichzeitig nahmen die Beschwerden der Bevölkerung gegen Tiefflüge deutlich ab. Ihr Rückgang ist aber weniger auf den Einsatz der Skyguard-Radaranlagen zurückzuführen, sondern vielmehr eine Folge des deutlichen Rückgangs der Tiefflüge insgesamt. Der Bundesrechnungshof bewertet den geringen Einsatz der Skyguard-Radaranlagen (jährlich rd. 52 Tiefflugüberwachungseinsätze) in Relation zu den jährlichen Kosten als unwirtschaftlich und weist auf alternative Möglichkeiten der Überwachung hin.

62 Einsatz und Auslastung der Luftfahrzeuge bei der Wehrtechnischen Dienststelle 61

Die Bundeswehr führt an der Wehrtechnischen Dienststelle 61 in Manching Flugversuche durch, um die Funktionsbereitschaft und Betriebssicherheit von neu- oder weiterentwickelten Flugzeugen und deren Zusatzausrüstung zu erproben. In den Jahren 1996 bis 1998 verfügte sie hierfür über 13 Flugzeuge und sieben Hubschrauber unterschiedlichen Typs. Sie nutzte die Luftfahrzeuge durchschnittlich nur zwischen 62 % und 72 % der maximal geplanten Flugstunden. Die Luftfahrzeuge waren durch die Erprobungen nicht ausgelastet.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, acht Flugzeuge und drei Hubschrauber auszusondern oder einer anderen Verwendung zuzuführen. Das Bundesministerium hat fünf Luftfahrzeuge stillgelegt oder ausgesondert, zwischenzeitlich aber wieder eines beschafft. Die übrigen Flugzeuge und Hubschrauber hält es weiterhin für erforderlich.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest, sieben weitere Flugzeuge auszusondern, da die Luftwaffe begonnen hat, die entsprechenden Flugzeugtypen außer Dienst zu stellen oder stark zu reduzieren.

63 Kraftfahrerlöhne nach dem Tarifvertrag für die Kraftfahrer des Bundes bei militärischen und zivilen Dienststellen der Bundeswehr

Im Jahre 2001 waren in den Fahrbereitschaften der Bundeswehr 4 791 Zivilkraftfahrer beschäftigt, die Lohn nach den Pauschalgruppen I bis IV des Tarifvertrages für die Kraftfahrer des Bundes erhielten. Mit dem Pauschallohn werden der Monatslohn und die je nach Pauschalgruppe zu leistenden Überstunden zusammen abgegolten. In vielen zivilen und militärischen Dienststellen sind rund um die Uhr Bereitschafts- und Schichtdienste (Kraftfahrer vom Dienst) eingerichtet, wodurch eine erhebliche Anzahl von Überstunden anfällt. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes betrug die Auslastung der Kraftfahrer während der Bereitschaftsdienste nur zwischen vier und acht Prozent. In sich überschneidenden Schichten waren zu viele Kraftfahrer eingesetzt. Auch in den Nacht- und Wochenendschichten waren die Kraftfahrer oft nicht ausgelastet. Für Rüstzeiten und Wagenpflege wendeten sie zu viele Stunden auf. Von der Möglichkeit, Überstunden durch Freizeit auszugleichen, wurde kein Gebrauch gemacht.

Der Bundesrechnungshof hat auf ein jährliches Einsparpotenzial von bis zu 13 Mio. EUR hingewiesen, wenn unwirtschaftliche Bereitschaftsdienste eingestellt, erforderliche Fahrten an private Fahrdienste vergeben, Freizeitausgleich gewährt und eine versetzte Schichteinteilung eingeführt würde.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

64 Ausübung der Bundesaufsicht über die Landessammelstellen für radioaktive Abfälle und Erhebung von Endlagergebühren für den Bund

Die Länder erheben für den Bund eine mengenbezogene Endlagerkostenpauschale für radioaktive Abfälle, die bei den Landessammelstellen abgeliefert werden. Im Juli 1997 kündigte der Bund eine Erhöhung dieser Pauschale zum 1. Februar 1998 an. Im Januar 1998 bestätigte ein Land einem Unternehmen die Ablieferung von 3 400 Fässern radioaktiven Abfalls und erließ hierfür einen Gebührenbescheid über die zu diesem Zeitpunkt noch geltende niedrigere Endlagerkostenpauschale. Tatsächlich verblieben die Abfälle jedoch auf dem Betriebsgelände des Unternehmens. Der Bundesrechnungshof hat die Angelegenheit im Jahre 2000 aufgegriffen. Das Bundesministerium hat nur zögernd rechtliche Bedenken eingeräumt und erst im März 2002 Schritte eingeleitet, um den höheren Gebührenanspruch des Bundes für diese Abfälle zu sichern. Dem Bund könnten Gebührenausfälle in Höhe der Differenz zwischen alter und neuer Pauschale von rd. 7 Mio. EUR entstehen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes war die Handhabung der Angelegenheit durch das Bundesministerium mit einer ordnungsmäßigen Wahrnehmung der Bundesaufsicht unvereinbar.

Bundesministerium für Bildung und Forschung

65 Betrieb des Europäischen Transschall-Windkanals

Der in den Jahren 1989 bis 1994 in Köln-Porz mit einem finanziellen Aufwand von rd. 650 Mio. DM (rd. 330 Mio. EUR) errichtete Europäische Transschall-Windkanal arbeitet entgegen den Erwartungen nicht kostendeckend und wird nach wie vor mit öffentlichen Mitteln unterstützt.

Auch künftig ist ein ausgeglichenes Betriebsergebnis nicht gewährleistet. Es ist daher unverzüglich zu klären, ob der Windkanal im Interesse eines kostengünstigeren Betriebes in einen Windkanalpool integriert werden kann. Gleichzeitig sollten im Benehmen mit den beteiligten Partnerländern sein weiteres Schicksal und die künftige Finanzierung verbindlich geregelt werden.

66 Einsatz von Projektträgern und Projektbegleitern im Aufgabenbereich des Bundesministeriums für Bildung und Forschung

Das Bundesministerium überträgt zunehmend Aufgaben auf externe Einrichtungen. Der Aufgabenübertragung liegen weder eine hinreichende Bedarfsermittlung noch verbindliche haushaltsrechtliche Vorgaben zugrunde. So können u. a. die Vorgaben des Gesetzgebers zur Stelleneinsparung unterlaufen werden. Das Bundesministerium wird dadurch gegenüber anderen Ressorts erheblich begünstigt, die ihre Aufgaben innerhalb der Behördenorganisation ihres Geschäftsbereichs abwickeln und damit den haushaltsrechtlichen Bindungen der Stellenpläne unterliegen.

67 Finanzhilfen des Bundes zur Studentenwohnraumförderung

Im Rahmen eines zeitlich begrenzten Sonderprogramms gewährte der Bund den neuen Ländern und dem ehemaligen Ost-Berlin Finanzhilfen zur Studentenwohnraumförderung in Höhe von 250 Mio. DM (128 Mio. EUR).

Zwei Länder setzten Bundesmittel von insgesamt rd. 7,3 Mio. DM (rd. 3,7 Mio. EUR) für Vorhaben ein, mit

denen vereinbarungswidrig vor dem 1. Januar 1993 begonnen wurde. So förderte ein Land ein Vorhaben vor dem Stichtag mit Landesmitteln und gewährte nach dem Stichtag Bundesmittel. Das Bundesministerium kam der Aufforderung des Bundesrechnungshofes nach und veranlasste das Land, die Bundesmittel einschließlich Zinsen in Höhe von rd. 7,9 Mio. DM (rd. 4 Mio. EUR) zurückzuerstatten. In einem anderen Fall bewilligte ein Land Bundesmittel für ein vor dem Stichtag erworbenes, mit einem Wohnhaus bebautes Grundstück. Dieses sollte zum Hotel umgebaut und später als Studentenwohnanlage genutzt werden. Entgegen der Auffassung des Bundesrechnungshofes hat das Bundesministerium das Vorhaben für förderfähig gehalten, da Grunderwerb als vorbereitende Maßnahme nicht unter die Stichtagregelung falle. Da die umgebaute Immobilie beim Erwerb inbegriffen war, hält der Bundesrechnungshof seine Forderung aufrecht, die Bundesmittel einschließlich Zinsen vom Land zurückzufordern.

Zudem riefen alle Länder Bundesmittel früher als benötigt ab. Dem Bund entstanden dadurch vermeidbare Zinsverluste von rd. 1 Mio. DM (rd. 0,5 Mio. EUR). Das Bundesministerium hat dies zwar eingeräumt, es gebe aber keine Rechtsgrundlage für die vom Bundesrechnungshof empfohlene Rückforderung. Ein Haftungsanspruch bestehe ebenfalls nicht. Dem hält der Bundesrechnungshof entgegen, dass die Länder zum ordnungsmäßigen Umgang mit Bundesmitteln verpflichtet sind und bei Verstößen für Schäden aufzukommen haben.

68 Kranken- und Pflegeversicherungszuschlag in der Ausbildungsförderung

Das Bundesministerium hat durch Versäumnisse bei der Abschätzung von Gesetzesfolgen die parlamentarische Entscheidung über die Gesetzesänderung unzureichend vorbereitet. Der Gesetzgeber konnte nicht ohne weiteres erkennen, dass die Regelung über die pauschalen Zuschläge zur Kranken- und Pflegeversicherung bei Auszubildenden, die Waisenrente oder Erwerbseinkommen beziehen, zu einer Doppelförderung führt. Durch die Doppelförderung entstehen jährlich Mehrausgaben in Höhe mehrerer Millionen Euro.

Außerdem unterließ es das Bundesministerium darauf hinzuweisen, dass die Zuschläge von den Beiträgen in der gesetzlichen Pflichtversicherung abweichen, die für den Bedarf der Auszubildenden und damit für die Höhe der Ausbildungsförderung maßgeblich sind.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, Maßnahmen zu ergreifen, um die Doppelförderung einzustellen und die pauschalen Zuschläge in Höhe der Beiträge zu den gesetzlichen Pflichtversicherungen festzulegen. Die ungerechtfertigte Doppelförderung lässt sich ohne zusätzlichen Verwaltungsaufwand vermeiden. Pauschale Zuschlagsätze in Höhe der Beiträge zur gesetzlichen Pflichtversicherung entsprechen dem Zweck des Bundesausbildungsförderungsgesetzes, den Bedarf der Auszubildenden zu decken. Die Transparenz des Gesetzes wird dadurch nicht beeinträchtigt.

Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, das Verfahren der Gesetzesfolgenabschätzung so zu verbessern, dass es zu einer vollständigen und verlässlichen Entscheidungsgrundlage für den Gesetzgeber führt.

Allgemeine Finanzverwaltung

69 Besteuerungsrechte an den Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit, insbesondere Besteuerung von Berufskraftfahrerinnen und -kraftfahrern mit luxemburgischen Arbeitgebern

Nach den meisten Doppelbesteuerungsabkommen steht der Bundesrepublik Deutschland ein – anteiliges – Besteuerungsrecht an Arbeitslöhnen zu, die von im Ausland ansässigen Arbeitgebern gezahlt werden. Voraussetzung hierfür ist, dass die jeweiligen Beschäftigten ihren Wohnsitz in Deutschland haben und ihre Tätigkeit persönlich ganz oder zeitweise außerhalb des Staates des Arbeitgebersitzes ausüben. Danach müssten – im Inland wohnende – Beschäftigte im Berufskraftverkehr, im Baugewerbe, im Montagedienst und im Außendienst sowie leitende Angestellte, die zum Beispiel bei luxemburgischen Arbeitgebern beschäftigt sind, ihre Arbeitslöhne insoweit in Deutschland versteuern, als sie ihre Arbeit außerhalb Luxemburgs verrichten. Entsprechendes gilt im Verhältnis zu zahlreichen anderen Staaten, mit denen vergleichbare Doppelbesteuerungsabkommen bestehen.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die inländischen Finanzbehörden das ihnen zustehende Besteuerungsrecht nur unzureichend wahrnehmen bzw. durchsetzen. Entgegen den Doppelbesteuerungsabkommen wurden Arbeitslöhne insgesamt im Ausland versteuert. Hierdurch entstehen dem Bund und den Ländern jährliche Steuerausfälle in Höhe mehrerer Millionen Euro.

Damit diese Steuerausfälle vermieden werden, hat der Bundesrechnungshof Vorschläge zur Verbesserung der Rechtskenntnisse der Beteiligten, zur Ermittlung und steuerlichen Erfassung der betroffenen Beschäftigten und zur Aufdeckung so genannter Briefkastenfirmen unterbreitet. Außerdem soll das Bundesministerium erneut prüfen, ob ausländische Arbeitgeber verpflichtet werden können, deutsche Lohnsteuer anzumelden und abzuführen.

70 Steuerliche Erfassung der dem Progressionsvorbehalt unterliegenden Lohnersatzleistungen

Lohnersatzleistungen sind einkommensteuerfrei. Sie werden jedoch bei der Bemessung des Steuersatzes für die übrigen, steuerpflichtigen Einkünfte berücksichtigt (Progressionsvorbehalt) und sind deshalb in der Einkommensteuererklärung anzugeben. Zu den zahlreichen, dem Progressionsvorbehalt unterliegenden Lohnersatzleistungen

gehört außer Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe auch das von der Bundesanstalt für Arbeit gezahlte Insolvenzgeld. Das Insolvenzgeld soll den Beschäftigten eines in Zahlungsschwierigkeiten geratenen Unternehmens das Netto-Arbeitsentgelt gewährleisten, auf das sie vor Eröffnung des Insolvenzverfahrens Anspruch hatten. Insolvenzgeld wird allerdings nur für den Zeitraum von drei Monaten vor Eintritt des Insolvenzereignisses gezahlt. In der Regel wird der Lohnausfall während dieses Zeitraumes durch diese Lohnersatzleistungen ausgeglichen.

Der Bundesrechnungshof hat die steuerliche Erfassung von Lohnersatzleistungen im Rahmen des Progressionsvorbehaltes beispielhaft für den Bereich des Insolvenzgeldes geprüft. Er hat festgestellt, dass nur ein geringer Teil des Insolvenzgeldes in den Steuererklärungen gegenüber den Finanzämtern angegeben wurde. Dadurch sind in den Jahren 1998 bis 2000 Steuerausfälle in Höhe von rd. 420 Mio. DM (rd. 215 Mio. EUR) eingetreten. Weitere Steuerausfälle in Höhe von rd. 137 Mio. DM (rd. 70 Mio. EUR) jährlich sind zu erwarten. Der Bundesrechnungshof hat zur Kontrolle der steuerlichen Erklärung die elektronische Übermittlung der bei der Bundesanstalt für Arbeit zentral gespeicherten Daten über die Empfängerinnen und Empfänger von Lohnersatzleistungen an die Finanzverwaltung empfohlen.

71 Entrichtung und Erstattung der Kapitalertragsteuer

Bei bestimmten Kapitalerträgen – z. B. Dividenden oder Zinsen – wird die Einkommensteuer als so genannte Kapitalertragsteuer und der Solidaritätszuschlag durch Abzug vom Kapitalertrag erhoben. Die Steuerbeträge sind jeweils bis zum 10. des auf die Ertragsausschüttung folgenden Monats an das zuständige Finanzamt abzuführen.

Die Kapitaleigner erhalten unter bestimmten gesetzlichen Voraussetzungen auf Antrag die einbehaltene und abgeführte Kapitalertragsteuer und den Solidaritätszuschlag erstattet. Dies ist z. B. der Fall, wenn inländische Kapitaleigner Freistellungsaufträge in entsprechender Höhe erteilt oder eine Nichtveranlagungsbescheinigung ihres Finanzamtes erhalten haben. Weiter sehen Doppelbesteuerungsabkommen vor, dass ausländische Kapitaleigner auf Antrag von deutschen Abzugssteuern entlastet werden. Für das Erstattungs- bzw. Entlastungsverfahren ist das Bundesamt für Finanzen zuständig.

Die Bewältigung der ständig steigenden Erstattungsfälle mit immer weniger Personal im Bundesamt für Finanzen macht eine grundlegende Neuordnung des dafür vorgesehenen Verfahrens erforderlich. Der Bundesrechnungshof hat hierzu verschiedene Vorschläge unterbreitet.

Das gegenwärtig genutzte IT-gestützte Verfahren lässt Erstattungen zu, bevor die steuerabzugsverpflichtete Kapitalgesellschaft die entsprechenden Beträge an das Finanzamt abgeführt hat. Dies erlaubt das Gesetz nicht. Der Bundesrechnungshof hat eine gesetzmäßige Erstattungspraxis angemahnt.

Gewinne ausschüttende Kapitalgesellschaften sind in der Lage, die Kapitalerträge zu dem im Gewinnverteilungsbeschluss genannten Datum den Kapitaleignern kurzfristig zufließen zu lassen. Die hiervon treuhänderisch einzubehaltenden Steuerabzugsbeträge haben die Unternehmen nach den geltenden gesetzlichen Bestimmungen jedoch erst bis zu vierzig Tage später an das zuständige Finanzamt abzuführen. Der Bundesrechnungshof schlägt vor, eine Regelung einzuführen, welche die Kapitalgesellschaften verpflichtet, die Steuerabzugsbeträge zeitgleich mit ihren Erträgnisausschüttungen abzuführen. Dadurch könnte der jährliche Zinsaufwand des Bundes verringert werden; z. B. hätte er sich für das Jahr 2000 um einen mittleren zweistelligen Millionenbetrag (Euro) mindern lassen.

72 Besteuerung von Einkünften, die im Ausland ansässige Sportlerinnen und Sportler durch Auftritte in Deutschland erzielen

Zahlt der Veranstalter eines in Deutschland stattfindenden internationalen Sportturniers Vergütungen, z. B. Preisgelder, an im Ausland ansässige Sportlerinnen und Sportler, so hat er hiervon grundsätzlich eine 25-prozentige Abzugssteuer einzubehalten und an die Finanzverwaltung abzuführen (§ 50 a Abs. 4 des Einkommensteuergesetzes).

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass verschiedene ältere Doppelbesteuerungsabkommen Regelungen enthalten, die es im Ausland ansässigen Sportlerinnen und Sportlern ermöglichen, bei Auftritten in Deutschland steuerfreie Einkünfte zu erzielen. Steuerausfälle in Millionenhöhe sind nicht auszuschließen.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, bei Revisionsverhandlungen die betroffenen Doppelbesteuerungsabkommen so zu ändern, dass die gesetzlich vorgesehene Abzugsbesteuerung ermöglicht wird.

73 Umsatzbesteuerung von Lotterieeinnehmenden

Staatliche Lotterieeinrichtungen haben mit dem Vertrieb ihrer Lotterielose so genannte Lotterieeinnehmerinnen und Lotterieeinnehmer (Lotterieeinnehmende) beauftragt. Diese veräußern die Lose im Namen und für Rechnung der Lotterieeinrichtungen. Für den Losvertrieb erhalten sie von der Lotterieeinrichtung Provisionen.

Die Finanzverwaltung behandelt die Lotterieeinnehmenden umsatzsteuerlich unterschiedlich; sie stellt auf die Form ab, in der sie mit dem Losvertrieb beauftragt sind. Sind sie mit einem Handelsvertretervertrag beauftragt, werden sie von der Finanzverwaltung als selbständige Unternehmerinnen oder Unternehmer behandelt und ihre Provisionserlöse in voller Höhe umsatzversteuert. Sind sie mit einer Bestallungsurkunde mit dem Losvertrieb beauftragt, behandelt sie die Finanzverwaltung als un-

selbständig und damit nicht als Unternehmerinnen oder Unternehmer. Die Provisionserlöse – teilweise in dreistelliger Millionenhöhe – werden deshalb nicht mit Umsatzsteuer belastet. Allein bei zwei größeren Gesellschaften sind dadurch im Jahre 1999 Umsatzsteuereinnahmen von rd. 22 Mio. DM (rd. 11,3 Mio. EUR) ausgefallen.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes gestalten die bestallten Lotterieeinnehmenden ihre Tätigkeit und Arbeitszeit frei und erhalten eine erfolgsabhängige Vergütung. Ihre Tätigkeit ist daher mit unternehmerischer Initiative und einem hohen Unternehmerrisiko verbunden. Sie unterscheiden sich somit in keinem für die Besteuerung wesentlichen Merkmal von den mit Handelsvertretervertrag beauftragten Lotterieeinnehmenden. Auch die bestallten Lotterieeinnehmenden sind daher als selbständige Unternehmerinnen oder Unternehmer anzusehen, deren Provisionsumsätze umsatzsteuerpflichtig sind.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, für eine bundeseinheitliche und vollständige Besteuerung der Provisionserlöse aller Lotterieeinnehmenden Sorge zu tragen.

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es stimme der Auffassung des Bundesrechnungshofes zu. Auch die Länder teilten nun diese Auffassung. Die Provisionserlöse der bestallten Lotterieeinnehmenden würden ab Dezember 2002 umsatzbesteuert.

74 Strafverfolgung bei innergemeinschaftlichem Umsatzsteuerbetrug

Durch Umsatzsteuerhinterziehungen, die grenzüberschreitend begangen werden, entstehen erhebliche Steuerausfälle. Eine wirksame Strafverfolgung ist wesentlicher Bestandteil einer ernsthaften Betrugsbekämpfung. Im Jahre 1992 waren die gesetzlichen Voraussetzungen dafür geschaffen worden, dass Täterinnen und Täter, die grenzüberschreitend Umsatzsteuer anderer EU-Mitgliedstaaten hinterziehen, im Inland strafrechtlich verfolgt werden können. Gesetzliche Voraussetzung ist allerdings, dass mit dem anderen EU-Mitgliedstaat die Gegenseitigkeit der Strafverfolgung einer solchen Tat vereinbart worden ist, folglich das Umsatzsteueraufkommen des deutschen Fiskus dort einen entsprechenden Schutz genießt. Eine solche Vereinbarung der Gegenseitigkeit ist bislang nicht getroffen worden. Das Bundesministerium der Finanzen hat nur einen unzureichenden Informationsstand; die ihm vorliegenden Erkenntnisse hat es nicht zu ernsthaften Verhandlungen mit den anderen EU-Mitgliedstaaten genutzt.

Der Bundesrechnungshof hat unter Bezugnahme auf einen signifikanten Einzelfall sowie verschiedene Berichte der EU-Kommission und von Rechnungsprüfungseinrichtungen gefordert, dass der gesetzgeberische Wille nunmehr umgesetzt wird, damit Umsatzsteuerbetrug bei grenzüberschreitenden Vergehen nicht straffrei bleibt.

75 Steuervergütung bei der Aussonderung und Verwertung von Sanitätsmaterial der Bundeswehr

Das Bundesministerium der Verteidigung gab in den letzten Jahren altes Sanitätsmaterial, das es für eigene Zwecke beschafft hatte, unentgeltlich für humanitäre Zwecke ab. Dafür vergütete ihm das zuständige Finanzamt auf Antrag die auf dem Erwerb lastende Umsatzsteuer. Diese Steuervergütungen sind weder mit EU-Recht noch mit nationalem Recht zu vereinbaren.

Die Steuererstattungen führten zu Haushaltsmittelrückflüssen aus dem Umsatzsteueraufkommen des Bundes und der Länder an das Bundesministerium der Verteidigung in Höhe von ca. 11 % des Beschaffungswertes. Im Jahre 2000 waren dies z. B. rd. 5,1 Mio. DM (2,6 Mio. EUR). Die Gelder flossen seinem Materialbeschaffungstitel zu. Eine Veräußerung über die bundeseigene Verwertungsgesellschaft hätte Einnahmen in Höhe von ca. 6 % des Beschaffungswertes erbracht, deren Verbleib im Einzelplan des Bundesministeriums der Verteidigung allerdings fraglich gewesen wäre.

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass die Steuervergütung nur dann gewährt werden kann, wenn es sich um neue Gegenstände handelt, die für humanitäre Zwecke erworben wurden. Sollten die Gegenstände mit der Absicht erworben werden, sie auch für humanitäre Zwecke verwenden zu wollen, käme allenfalls eine zeitanteilige Vergütung in Betracht. Nach Ablauf der gewöhnlichen Nutzungsdauer eines Wirtschaftsguts muss eine Vergütung jedoch ausgeschlossen sein.

76 Verbindliche Zusagen in einem bedeutenden Einzelfall

Der Bundesrechnungshof hat anlässlich eines Beschaffungsvorhabens der Bundeswehr festgestellt, dass zwei Finanzämter bei gleichem Sachverhalt den um die Vergabe des Auftrags konkurrierenden Wettbewerbern unterschiedliche verbindliche Zusagen über die umsatzsteuerliche Behandlung des Vorhabens erteilt haben. Die mit der Vergabe des Auftrages wirksam gewordene verbindliche Zusage stimmt inhaltlich nicht mit der umsatzsteuerlichen Rechtsauffassung des Bundesrechnungshofes und des Bundesministeriums der Finanzen überein. Bund und Ländern wird durch die Zusage ein Umsatzsteuerausfall in Höhe von rd. 47 Mio. EUR entstehen.

Um die Gleichmäßigkeit der Besteuerung in den Ländern zu sichern und Wettbewerbsverzerrungen entgegenzuwirken, hat der Bundesrechnungshof einen stärkeren Einfluss des Bundesministeriums auf verbindliche Zusagen und Auskünfte für unerlässlich gehalten. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Finanzämter zu verpflichten, verbindliche Zusagen und Auskünfte aufzuzeichnen und bedeutende Einzelfälle dem Bundesministerium zur Zustimmung vorzulegen. Als Maßstab für eine Vorlagepflicht hat er die finanziellen Auswirkungen der verbindlichen Zusage und Auskunft vorgeschlagen.

77 Steuerliche Behandlung von Beistandsleistungen der öffentlichen Hand

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass entgeltliche Leistungen, die eine juristische Person des öffentlichen Rechts einer anderen juristischen Person des öffentlichen Rechts erbringt (Beistandsleistungen), nach einem Beschluss der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder mit den Stimmen der Länder weder der Körperschaftsteuer noch der Umsatzsteuer unterliegen. Private Unternehmen müssen entsprechende Leistungen dagegen versteuern. Die unterschiedliche steuerliche Behandlung von privaten Unternehmen und der öffentlichen Hand führt zu unzulässigen Wettbewerbsverzerrungen. Sie ist weder mit nationalem Recht noch mit EU-Recht vereinbar.

Der Bundesrechnungshof fordert das Bundesministerium der Finanzen deshalb auf, bei den obersten Finanzbehörden der Länder darauf hinzuwirken, dass der Beschluss zur Nichtbesteuerung der entgeltlichen Beistandsleistungen durch die öffentliche Hand aufgehoben und eine gleichmäßige und EU-konforme Besteuerung sichergestellt wird.

78 Rechtsbehelfsbearbeitung durch die Finanzämter der neuen Länder

Die Abgabenordnung gewährt den Steuerpflichtigen außergerichtlichen Rechtsschutz durch die Möglichkeit, gegen Verwaltungsakte in Abgabeangelegenheiten Einspruch (Rechtsbehelf) einzulegen.

Der Bundesrechnungshof untersuchte im Jahre 2000 in den neuen Ländern die Rechtsbehelfsbearbeitung. Nach seinen Feststellungen war in den Finanzämtern u. a. angesichts von organisatorischen Missständen und fehlender Unterstützung durch Informationstechnik eine effektive Erledigung der Einsprüche nicht sichergestellt. Im Rechtsbehelfsverfahren führten die Finanzämter Erörterungen nicht zeitnah durch, klärten steuerlich relevante Sachverhalte nicht auf und prüften steuerliche Tatbestände nicht hinreichend. Nicht nachvollziehbare und nicht begründbare Bearbeitungspausen von bis zu mehr als zwei Jahren wurden zugelassen.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium der Finanzen aufgefordert, bei den obersten Landesbehörden darauf hinzuwirken, dass sie die Finanzämter zu einer sachgerechten Bearbeitung der Rechtsbehelfe anhalten. Darüber hinaus hat er darauf gedrungen, die Bearbeitung der Rechtsbehelfe zügig durch Informationstechnik zu unterstützen.

79 Neuregelung des Schuldzinsenabzugs gemäß § 4 Abs. 4 a Einkommensteuergesetz in den neuen Ländern

Der Bundesrechnungshof untersuchte in den neuen Ländern, ob die Finanzämter die Neuregelung des Schuldzinsenabzugs gemäß § 4 Abs. 4 a Einkommensteuergesetz beachten. Nach der Neuregelung können – wie bisher – nur betrieblich veranlasste Schuldzinsen abgezogen werden. Die Abzugsfähigkeit wird jedoch nunmehr eingeschränkt, wenn in einem bestimmten abgegrenzten Zeitraum Entnahmen aus dem Betriebsvermögen die Summe des Gewinns und der Einlagen übersteigen. Die Finanzämter kamen Anweisungen zur Umsetzung der Regelung in die Praxis regelmäßig nicht nach oder bearbeiteten die Fälle überwiegend fehlerhaft.

In einigen Fällen ließen sich bereits aus den Steuerakten Hinweise auf zu Unrecht als Betriebsausgaben geltend gemachte Schuldzinsen entnehmen. So finanzierten Steuerpflichtige selbstgenutztes Wohneigentum über betriebliche Kredite und zogen die entsprechenden Schuldzinsen als Betriebsausgaben ab. Hieraus entstand allein in einem Einzelfall ein mutmaßlicher Schaden in Höhe von 162 000 DM (rd. 83 000 EUR). Andere Fälle ließen erhebliche Entnahmen sowie hohe als Betriebsausgaben geltend gemachte Schuldzinsen erkennen, die auf einen beschränkten Schuldzinsenabzug hinwiesen.

Der Gesetzgeber erwartet aus der Neuregelung des Schuldzinsenabzugs erhebliche Mehreinnahmen, die zur Zeit wegen fehlender oder mangelhafter Bearbeitung solcher Steuerfälle nur zu einem geringen Teil realisiert werden. Es sind daher Steuerausfälle in dreistelliger Millionenhöhe (EUR) je Kalenderjahr zu befürchten.

Der Bundesrechnungshof hat darauf gedrungen, die Angaben für die Überprüfung des Schuldzinsenabzugs bereits mit der Einkommensteuererklärung abzufragen und die Ermittlungsintensität zu erhöhen.

80 Gewinnrücklagen für kleinere und mittlere Betriebe (§ 7 g Abs. 3 EStG)

Das Einkommensteuergesetz sieht für kleinere und mittlere Betriebe die Möglichkeit vor, im Vorgriff auf künftige Investitionen bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen eine gewinnmindernde Rücklage zu bilden. Ihnen entstehen hierdurch finanzielle Vorteile.

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 2000 festgestellt, dass die Finanzämter die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen zur Bildung und Auflösung der betreffenden Rücklagen und zur Berechnung des Gewinnzuschlages mangels eindeutiger Regelungen über die Nachweispflicht häufig nur unzureichend überprüft und Gesetzesverstöße unbeanstandet gelassen hatten.

Zur Sicherung der ordnungsgemäßen Bearbeitung der betreffenden Steuerfälle hat der Bundesrechnungshof dem Bundesministerium vorgeschlagen, den Finanzämtern als kurzfristig realisierbare Maßnahme sowohl einen bundeseinheitlichen Fragebogen als auch einen bundeseinheitlichen Überwachungsbogen zur Verfügung zu stellen. Damit ließen sich die benötigten Informationen rationeller einholen und die erforderlichen Berechnungen standardisiert durchführen.

Wenn die Steuerpflichtigen von vornherein verpflichtet wären, die ihnen ohnehin vorliegenden Angaben und Berechnungen in Zusammenhang mit ihren Steuererklärungen vorzulegen, könnten die Finanzämter diese im notwendigen Umfang ohne wesentlichen Mehraufwand prüfen. Dadurch ließen sich unzulässige Steuerstundungen und Steuerausfälle vermeiden.

81 Steuerbefreiungen für die Verwendung von Mineralöl und Erdgas

Das Verheizen von Mineralöl und Erdgas ist verbrauchsteuerpflichtig. Der Begriff des Verheizens ist gesetzlich nicht geregelt und wurde erst durch die Rechtsprechung näher bestimmt. Bei vielen industriellen Anwendungen bereitet es den Steuerbehörden trotzdem erhebliche Probleme zu bestimmen, ob Verbrauchsteuer anfällt. Aufgrund dieser Schwierigkeiten neigen sie dazu, den Begriff zugunsten der betroffenen Unternehmen immer enger zu fassen. Dies hat die Europäische Kommission zum Anlass genommen, ein Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten. Sie ist der Auffassung, dass die Bundesrepublik Deutschland das Verheizen nur unzureichend besteuert.

Die Bundesregierung sollte – wie schon einmal geplant – eine gesetzliche Definition dieses Begriffs einleiten. Dadurch könnten auch die Meinungsverschiedenheiten mit der Europäischen Kommission ausgeräumt werden.

Bundesanstalt für Arbeit

82 Verwaltungsausgaben der Bundesanstalt für Arbeit

Zur Senkung der jährlichen Verwaltungsausgaben der Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt) in Höhe von rd. 4,6 Mrd. EUR (ohne Investitionen) hat der Bundesrechnungshof Vorschläge unterbreitet.

Er hat empfohlen, die kleinsten der 181 Arbeitsämter zu größeren Einheiten zusammenzufassen. Die ortsnahe Erledigung ihrer Aufgaben wird hierdurch nicht berührt.

Ferner hat der Bundesrechnungshof festgestellt, dass das Nebeneinander von sechs Arbeitsämtern in Berlin die Aufgabenwahrnehmung erschwert und den Verwaltungsaufwand erhöht. Er hat deshalb vorgeschlagen, die Zahl der Arbeitsämter in Berlin – bis hin zu einem Arbeitsamt – zu verringern und die aufzulösenden Arbeitsämter in Geschäftsstellen umzuwandeln.

Die Bundesanstalt zieht jährlich Forderungen in Höhe von rd. 2 Mrd. EUR mit zwölf Fachgebieten Forderungseinzug (Fachgebiete) ein, die über 830 Stellen verfügen. Da jeweils zwei Fachgebiete in zwei Landesarbeitsamtsbezirken im Vergleich zu den übrigen Kassen unwirtschaftlich arbeiten, hat der Bundesrechnungshof vorgeschlagen, sie zu einem Fachgebiet je Bezirk zusammenzulegen. Darüber hinaus hat er die weitere Zentralisierung des Forderungseinzuges – bis hin zu einem einzigen Fachgebiet – angeregt. Schließlich hält es der Bundesrechnungshof für geboten, den Personalüberhang von 59 Stellen in den Fachgebieten unverzüglich zurückzuführen.

Die Bundesanstalt hat nur einen Teil der Empfehlungen aufgegriffen. Bei vollständiger Umsetzung kann bei den Verwaltungsausgaben jährlich ein zweistelliger Millionenbetrag eingespart werden.

83 Qualität der Veröffentlichung von Bewerberangeboten im Arbeitgeber-Informations-Service

Der Bundesrechnungshof prüfte in 29 Arbeitsämtern die im Internet veröffentlichten Bewerberangebote im Arbeitgeber-Informations-Service der Bundesanstalt. Über die Hälfte der Bewerberangebote war wegen Mängeln bei der Aufbereitung, Pflege und Darstellung der Bewerberdaten oder Unzulänglichkeiten des IT-Verfahrens „computerunterstützte Arbeitsvermittlung“ unrichtig oder unvollständig. Um die Vermittlungschancen der Bewerberinnen und Bewerber zu verbessern, muss die Bundesanstalt für eine korrekte und sachentsprechende Wirkungsweise des Arbeitgeber-Informations-Service Sorge tragen. Die Fachaufsicht gegenüber den Arbeitsämtern ist zu verstärken. Das IT-Verfahren muss besser auf die Anforderungen des Arbeitgeber-Informations-Service abgestimmt werden.

84 Aufbau einer Einrichtung der beruflichen Rehabilitation

Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und die Bundesanstalt für Arbeit gewährten Zuwendungen für den Aufbau eines Berufsbildungswerks in Bitburg, für das ein Bedarf nicht bestand. Die Einrichtung sollte in der Region zum Teil weggefallene militärische Arbeitsplätze ersetzen und auch Teilnehmern aus den Nachbarstaaten Belgien, Luxemburg und Frankreich offen stehen. Dazu notwendige Absprachen mit den Nachbarländern wurden nicht getroffen. Tatsächlich stammen die meisten Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus der Umgebung der Einrichtung, die beabsichtigte „europäische Ausrichtung“ ist nicht verwirklicht. Die Belegungszahlen sind deutlich hinter den Kapazitäten zurückgeblieben.

Der Bundesrechnungshof hält eine Überprüfung der bisherigen Konzeption des Bildungswerks und ggf. eine Entscheidung über eine Neuausrichtung für erforderlich.

Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost

85 Pensionsrückstellungen

Die Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost (Bundesanstalt) nimmt überwiegend soziale Aufgaben für die Post-Aktiengesellschaften wahr. Die dadurch entstehenden Aufwendungen haben diese zu tragen. Seit Jahren weist die Bundesanstalt in ihren Bilanzen die Rückstellungen für Versorgungs- und Beihilfeverpflichtungen gegenüber ihren Beschäftigten zu niedrig aus. Dem entsprechend stellt sie den Post-Aktiengesellschaften zu geringe Aufwendungen in Rechnung. Im Jahresabschluss 2000 betrug die Deckungslücke rd. 136 Mio. DM (rd. 70 Mio. EUR). Das Versäumnis geht zulasten der Bundesanstalt und damit des Bundes, der die zukünftigen Pensions- und Beihilfeausgaben zu tragen hat. Der Bundesrechnungshof hält es für notwendig, die Rückstellungen für Pensions- und Beihilfeverpflichtungen in der erforderlichen Höhe in der Bilanz auszuweisen und die dadurch entstehenden Aufwendungen den Post-Aktiengesellschaften in Rechnung zu stellen.

86 Förderung von Postsportvereinen

Die Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost hat u. a. die Aufgabe, die Postsportvereine zu fördern. Den Aufwand für diese Förderung haben die Post-Aktiengesellschaften zu tragen. Trotz dieser gesetzlichen Verpflichtung hat die Bundesanstalt Aufwendungen im Zusammenhang mit der auslaufenden Förderung der Postsportvereine in Höhe von rd. 5 Mio. DM (rd. 2,6 Mio. EUR) den Post-Aktiengesellschaften nicht in Rechnung gestellt, so dass sie zulasten des Bundes gingen.

87 Teilprivatisierung der Versorgungsanstalt der Deutschen Bundespost

Die Versorgungsanstalt der Deutschen Bundespost ist eine betriebliche Sozialeinrichtung, die Zusatzversorgungsleistungen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der ehemaligen Deutschen Bundespost erbringt. Sie wird im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen von der Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost (Bundesanstalt) weitergeführt, die deren Personal- und Sachaufwand trägt.

Der Vorstand der Bundesanstalt betrieb seit dem Jahre 2000 die Privatisierung des operativen Geschäfts der Versorgungsanstalt. Er verkaufte es Ende Juni 2001, ohne den Verkaufsgegenstand vorher von einem unabhängigen Sachverständigen bewerten zu lassen. Der Vorstand führte Verkaufsverhandlungen ausschließlich mit dem späteren Käufer und verzichtete darauf, in einem Bieterverfahren eine am Markt orientierte Ermittlung des Unternehmenswertes vorzunehmen. Aus den Wertermittlungen der Bundesanstalt ergibt sich, dass zum Nachteil des Bundes Vermögensgegenstände in Höhe von rd. 9 Mio. DM (rd. 4,6 Mio. EUR) im Kaufpreis von 3 Mio. DM (rd. 1,5 Mio. EUR) nicht berücksichtigt wurden. Der Verkauf erfolgte zudem ohne die erforderliche Zustimmung des Bundesministeriums der Finanzen.

Der Bundesrechnungshof hält es angesichts wiederholt aufgetretener Mängel bei Privatisierungen im Bundesbereich für erforderlich, dass das Bundesministerium Regelungen für die Privatisierung von Bundesvermögen erlässt, um Vermögensnachteile des Bundes zu vermeiden.

Teil III

Weitere Prüfungsergebnisse

Bundesministerium des Innern

88 Fortgeltung und Bereinigung vorkonstitutionellen Rechts

Im Bundesrecht befinden sich noch unbereinigte Bestandteile aus der Zeit vor dem Zusammentritt des ersten Deutschen Bundestages im Jahre 1949. An etwa 2 500 Stellen des Bundesrechts finden sich noch immer Worte mit dem Präfix „Reichs-“. Zahlreiche Begrifflichkeiten und Vorschriftenteile sind historisch belastet, terminologisch überholt, unverständlich oder geben die Kompetenzordnung des Grundgesetzes nicht zutreffend wieder. Betroffen sind auch zentrale Gebiete des Bundesrechts.

Inhaltlich verständliche und aktuelle Bestimmungen, transparente Zuständigkeitsregelungen, bürgernahe Sprache sowie die uneingeschränkte Wiedergabe der geltenden Verfassungslage gehören zu den Grundelementen einer zeitgemäßen Rechtsordnung. Der Bundesrechnungshof hat daher eine kritische Durchsicht des gesamten Bundesrechts auf vorkonstitutionelle Vorschriften empfohlen. Änderungsbedürftige Vorschriften sollten entweder in absehbarer Zeit aufgehoben oder überarbeitet werden. Die Bundesministerien des Innern und der Justiz haben eine Bereinigung ebenfalls für erforderlich gehalten.

89 Finanzierung von Aufgaben des Bundes durch Sponsoring, Spenden und sonstige Zuwendungen Dritter

Die Bundesverwaltung erhielt in den Jahren 1998 und 1999 Mittel in Höhe von rd. 80 Mio. DM (rd. 41 Mio. EUR) durch Sponsoring, Spenden und sonstige Zuwendungen (Finanzierung durch Private). Darüber hinaus gingen ihr Sach- und Dienstleistungen zu, deren Wert jedoch nicht ermittelbar war.

Erhaltene Geldleistungen wurden lediglich in rd. 30 % der Fälle im Bundeshaushalt vereinnahmt. Über die wesentlicheren Sach- und Dienstleistungen konnte der Bundestag mangels eines geeigneten Informationsinstrumentariums bislang nicht unterrichtet werden.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, auf Sponsoring und andere Formen privater Finanzierung der Verwaltung möglichst grundsätzlich zu verzichten, um unzulässigen Einflussnahmen der Mittelgeber auf behördliche Entscheidungen vorzubeugen. Soweit solche Finanzierungsinstrumente doch eingesetzt werden, sollte eine größtmögliche Transparenz über die Herkunft und die Verwendung der Mittel gewährleistet sein. Geeignete Verfahrensabläufe sollten dazu beitragen, die Integrität der Verwaltung zu sichern.

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hat – nach Unterrichtung durch den Bundesrechnungshof – die Bundesregierung aufgefordert, eine mit dem Bundesrechnungshof abgestimmte Verwaltungsvorschrift über den Einsatz des Sponsorings vorzulegen.

90 Anwendung der §§ 54 ff. Verwaltungsverfahrensgesetz (öffentlich-rechtlicher Vertrag) durch die Bundesverwaltung

Die Bundesverwaltung machte bislang insgesamt nur sehr wenig von der nach §§ 54 ff. Verwaltungsverfahrensgesetz bestehenden Möglichkeit Gebrauch, öffentlich-rechtliche Verträge abzuschließen. Die Verwaltungspraxis setzt sie nach eigener Einschätzung aber regelmäßig dann ein, wenn geeignete Anwendungsfelder vorliegen. Öffentlich-rechtliche Verträge werden nahezu frei von Rechtsproblemen und inhaltlichen Konflikten abgewickelt. Die bisherige Regelung öffentlich-rechtlicher Verträge in §§ 54 ff. Verwaltungsverfahrensgesetz wird nach allgemeiner Auffassung der Bundesverwaltung als ausreichend angesehen.

Politik und Wissenschaft fordern hingegen zum Teil sehr nachdrücklich einen verstärkten Einsatz öffentlich-rechtlicher Verträge. Das Bundesministerium begann, ein Gesetzgebungsvorhaben zur Änderung des VwVfG vorzubereiten.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, sich vor Fortführung seines Gesetzgebungsvorhabens darüber zu vergewissern, ob die beabsichtigte Änderung den wirklichen Bedürfnissen von Verwaltung und Bevölkerung entspricht. Nach seiner Auffassung muss eine gesetzliche Regelung auf der Grundlage einer fundierten Gesetzesfolgenabschätzung vorbereitet werden.

91 Informationsverbund Berlin-Bonn

Der Informationsverbund Berlin-Bonn (IVBB) soll seit Januar 1999 die reibungslose Kommunikation zwischen den beiden Regierungsstandorten Berlin und Bonn sicherstellen. Inzwischen sind knapp 40 000 Beschäftigte in mehr als 200 Liegenschaften über eine räumliche Entfernung von 600 Kilometern kommunikationstechnisch miteinander verbunden.

Einschließlich der behördeninternen Ausgaben dürften die Gesamtausgaben für den IVBB bis zum Jahre 2008 500 Mio. EUR übersteigen. Die Ausgaben für die gemeinsame Infrastruktur bestritt bis zum Haushaltsjahr 2002 allein das Bundesministerium und stellte den Ressorts die Infrastruktur des IVBB kostenfrei zur Verfügung. Gleichwohl erhöhten diese in den letzten Jahren ihre Haushaltsansätze für IT. Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen, die auch den ressortinternen Aufwand berücksichtigen, fehlten bis Mitte 2001. Infrastrukturelle Probleme und Mängel im Informationsangebot schränkten bis Mitte 2001 die Qualität des IVBB in unterschiedlichem Ausmaß ein.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, die Wirtschaftlichkeit des IVBB fortlaufend zu überprüfen sowie Verfügbarkeit, Erreichbarkeit und ausreichende Kapazität des IVBB angemessen sicherzustellen.

Der Bundesrechnungshof hat den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages über seine Prüfungsergebnisse unterrichtet. Der Ausschuss hat sich in der Sitzung vom 22. Februar 2002 den Vorschlägen des Bundesrechungshofes weitgehend angeschlossen.

92 Leitsätze für IuK-Outsourcing

Der Bundesrechnungshof hat in den Geschäftsbereichen verschiedener Bundesressorts die Auslagerung von Funktionen der Informations- und Kommunikationstechnik untersucht (IuK-Outsourcing). Die Bundesbehörden nutzten die Möglichkeiten des IuK-Outsourcing für gewöhnlich nur, wenn personelle oder technische Engpässe auftraten, eigenes IuK-Wissen fehlte oder nicht genügend Haushaltsmittel für IuK-Ausstattungen bereitstanden. Weder kannten noch nutzten die meisten die Potenziale des IuK-Outsourcing, um Kosten zu senken oder organisatorische Abläufe zu vereinfachen, Risiken beim Einsatz neuer Technologien zu reduzieren oder sich auf originäre Verwaltungsaufgaben zu konzentrieren.

Die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben auf Anregung des Bundesrechnungshofes im Jahre 1999 beschlossen, Leitsätze für die Prüfung von IuK-Outsourcing zu entwickeln und haben diese im Jahre 2001 den Verwaltungen als Handlungsanleitung zur Verfügung zu stellen.

Die Leitsätze sollen dazu beitragen, die neueren Entwicklungen in der staatlichen Aufgabenwahrnehmung zu unterstützen. Die dargelegten Prüfungsmaßstäbe sollen den öffentlichen Verwaltungen Anregungen und Hilfestellungen geben, Maßnahmen des IuK-Outsourcing sachgerecht zu planen und umzusetzen sowie Wissensdefizite und Unsicherheiten abzubauen.

93 Beamtenversorgung

Beamtinnen und Beamte, die vor ihrem Eintritt in das Beamtenverhältnis rentenversicherungspflichtig beschäftigt waren, erhalten als Altersversorgung grundsätzlich ein Ruhegehalt und eine Rente. Werden sie vorzeitig in den Ruhestand versetzt, erhalten sie zunächst nur ein Ruhegehalt. Entsteht bis zum Beginn des Rentenbezugs ab dem 65. Lebensjahr eine Lücke in der Altersversorgung, wird diese unter bestimmten Voraussetzungen teilweise durch eine vorübergehende Erhöhung des Ruhegehaltssatzes geschlossen. Nach Sinn und Zweck der Vorschrift setzt dies voraus, dass der Ruhestand unerwartet und unfreiwillig, z. B. durch Dienstunfähigkeit, eintritt. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass mangels einer eindeutigen gesetzlichen Regelung auch solche Beamtinnen und Beamte in den Genuss der vorübergehenden Erhöhung des Ruhegehaltssatzes gelangten, die erst nach freiwilligem vorzeitigen Eintritt in den Ruhestand dienstunfähig geworden waren.

Die zu internationalen Einrichtungen entsandten deutschen Beamtinnen und Beamten erhalten für die Dauer ihrer dortigen Tätigkeit Sonderurlaub ohne Dienstbezüge. Erwerben sie einen Versorgungsanspruch, so steht ihnen dieser neben dem nationalen Anspruch zu. Damit eine doppelte Versorgung aus öffentlichen Mitteln vermieden wird, ruht der Versorgungsanspruch aus dem deutschen Beamtenverhältnis ganz oder zum Teil. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass bei Anwendung der Ruhensregelungen nur tatsächlich vollendete Jahre berücksichtigt wurden. Dies führte zu ungerechtfertigten finanziellen Begünstigungen für die Betroffenen.

Der Bundesrechnungshof hat zur Vermeidung ungerechtfertigter Pensionszahlungen in Millionenhöhe Änderungen der gesetzlichen Regelungen angeregt, die das Bundesministerium mit dem Versorgungsänderungsgesetz 2001 veranlasst hat.

Bundesministerium der Finanzen

94 Zahlungen an die USA aufgrund der Verbindlichkeiten aus der Lieferung von Überschussgütern

Die Bundesrepublik Deutschland erhielt nach dem Zweiten Weltkrieg Heeresüberschussgüter als Wirtschaftshilfe von den USA. Nach einem Abkommen zwischen beiden Staaten aus dem Jahre 1953 schuldete die Bundesrepublik hierfür 203 Mio. US-Dollar. Beginnend mit dem Jahre 1958 wurden Zins- und Tilgungszahlungen in 50 Halbjahresraten fällig. Durch hohe Tilgungszahlungen hatte sich die Restschuld bis zum Jahre 1966 nach Angaben der USA auf rd. 1,8 Mio. US-Dollar, nach Aufzeichnungen des Bundesministeriums dagegen auf rd. 1,7 Mio. US-Dollar verringert. Über die Höhe dieser Restschuld bestand seitdem kein Einvernehmen.

Bis zum Jahre 2000 wurden mehrfach erfolglos diplomatische Noten über die Anerkennung der Höhe der Restschuld ausgetauscht. Das Bundesministerium hat nach dem Jahre 1966 Zahlungen von jährlich rd. 43 000 US-Dollar geleistet. Bei Fortsetzung dieser Zahlungen in gleicher Höhe wäre die Restschuld rechnerisch erst im Jahre 2055 getilgt gewesen und aus der vertraglich festgelegten Rückzahlungsdauer von 25 Jahren ein Zeitraum von über 100 Jahren geworden. Auf Vorschlag des Bundesrechnungshofes hat sich das Bundesministerium im Jahre 2001 mit der amerikanischen Seite geeinigt und die Restschuld vollständig getilgt.

Das Bundesministerium hat die Restschuld im Dezember 2001 im Wege einer überplanmäßigen Ausgabe in Höhe von rd. 3 Mio. DM (rd. 1,5 Mio. EUR) getilgt. Das Kapitel 3206 wurde aufgelöst. Das Bundesministerium wird auch wegen des internationalen Ansehens darauf hinwirken müssen, Verwaltungsaufwand in dieser Form künftig zu vermeiden.

95 Einführungsstand der Kosten- und Leistungsrechnung in den Pilotbehörden des Bundes

Der Bundesrechnungshof hat den Einführungsstand der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) bei 26 Pilotprojekten des Bundesministeriums geprüft. Dabei hat er festgestellt, dass zwölf Behörden und Zuwendungsempfänger seit geraumer Zeit im Wirkbetrieb sind. Zehn weitere wollten dies bis spätestens zum Jahre 2003 erreichen.

Der Bundesrechnungshof hat sowohl das Bundesministerium als auch die beteiligten Einrichtungen darauf hingewiesen, dass es wesentlich für den Erfolg der KLR-Projekte sein wird, ob die Amtsleitungen bei Einführung und Nutzung der neuen Systeme eine Vorbildfunktion einnehmen und die Projekte durch geeignete Maßnahmen fördern. Eine zentrale Bedeutung kommt der Nutzung von Controlling-Informationen im Rahmen verbesserter Führungs- und Steuerungssysteme zu. Wirksame und auf die jeweilige Leitungsebene zugeschnittene aktuelle Berichtsverfahren sind unverzichtbar, um keine Zahlenfriedhöfe entstehen zu lassen.

Insgesamt ist der Bundesrechnungshof der Auffassung, dass Einführung und Nutzung der KLR sowie der darauf aufbauenden Controllingverfahren in der Bundesverwaltung noch geraume Zeit beanspruchen werden. Wesentlich für den Erfolg der neuen Steuerungsinstrumente wird es sein, den betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern die hierfür erforderliche betriebswirtschaftliche Orientierung zu vermitteln.

96 Einrichtung und Einsatz von Instandhaltungstrupps und Hausmeistern in der Bundesvermögensverwaltung

Die Anzahl der für die Betreuung von Immobilien des Bundes in der Bundesvermögensverwaltung in Instandhaltungstrupps und als Hausmeister eingesetzten rd. 790 Verwaltungsarbeiter ist in den letzten Jahren weitgehend unverändert geblieben, obwohl der Bund seit dem Jahre 1994 rd. die Hälfte seines Wohnungsbestandes verkauft hat und sich die verbliebenen Wohnungen durch Modernisierung in einem deutlich verbesserten Zustand befinden.

Der Bundesrechnungshof hat unter Mitwirkung von Prüfungsämtern des Bundes festgestellt, dass die Bundesvermögensämter sowohl die Arbeitserledigung als auch die Auslastung und Wirtschaftlichkeit des Einsatzes der Instandhaltungstrupps und Hausmeister nicht hinreichend kontrollierten. Er hat dem Bundesministerium empfohlen, den Arbeitseinsatz der Instandhaltungstrupps zu optimieren, zuverlässige Arbeits- und Kapazitätsplanungen aufstellen zu lassen und neue Arbeitsfelder vor allem im Bereich der Bauunterhaltung zu erschließen, um die Auslastung zu erhöhen. Dadurch könnten allein bei der Vergabe von Aufträgen an Fremdfirmen jährlich mindestens 2 Mio. EUR eingespart werden. Der Bundesrechnungshof hat ferner gefordert, den Personalbedarf an Verwaltungsarbeitern sowie die Wirtschaftlichkeit ihres Einsatzes zu untersuchen. Dabei sollte das Bundesministerium Richtwerte und Standards zu Kosten und Zeitbedarf der freien Wirtschaft berücksichtigen, um einen Vergleichsmaßstab zu erhalten.

Das Bundesministerium hat zugesagt, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufzugreifen. Der Bundesrechnungshof wird zu gegebener Zeit prüfen, ob das Bundesministerium die angekündigten Maßnahmen umgesetzt hat.

97 Erstattung von Verwaltungskosten

Das Bundesministerium leistete an ein Land für die Durchführung der Bauaufgaben des Bundes ungerechtfertigte Zahlungen zur Erstattung der Verwaltungskosten in Höhe von rd. 11 Mio. DM (rd. 6 Mio. EUR).

Das Bundesministerium hat die vom Bundesrechnungshof festgestellten Mängel in der Abrechnung des Landes anerkannt und für den finanziellen Ausgleich zugunsten des Bundes gesorgt. Darüber hinaus hat das Bundesministerium eine umgehende Prüfung der Abrechnung des Jahres 1999 zugesagt.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

98 Ausgaben für Investitionen bei der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post

Die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post hat über mehrere Haushaltsjahre Ausgaben für Investitionen weit über den tatsächlichen Bedarf hinaus veranschlagt und nicht benötigte Mittel als Ausgabereste in folgende Jahre übertragen, ohne dass dafür die erforderlichen Voraussetzungen vorlagen.

Das führte dazu, dass die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel von jährlich ca. 30 Mio. DM (rd. 15 Mio. EUR) die Ist-Ausgaben regelmäßig um mehr als 100 % überstiegen. Zudem entfielen etwa 78 % der Ist-Ausgaben auf ungeplante Ausgaben.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, durch geeignete Maßnahmen eine bedarfsgerechte Veranschlagung und Verwendung von Haushaltsmitteln durch die Regulierungsbehörde sicherzustellen und die Bildung von Ausgaberesten nur im erforderlichen Umfang zuzulassen. Das Bundesministerium sagte zu, die Mittelveranschlagung für Investitionen der Regulierungsbehörde umfassend neu zu ordnen.

Bereits im Haushaltsaufstellungsverfahren für den Bundeshaushalt 2003 hat das Bundesministerium – gestützt auf die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes – die von der Regulierungsbehörde beantragten Mittel in Höhe von rd. 27 Mio. EUR zurückgeführt und die Ausgabereste um 3 Mio. EUR gekürzt.

99 Abruf und Verzinsung von Bundesmitteln bei der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes beabsichtigt das Bundesministerium, die Frist zwischen dem Abruf von Bundesmitteln durch die Länder und der Zahlung an den Letztempfänger von zwei Monaten auf 30 Tage zu kürzen. Infolge einer geringeren Kreditaufnahme erspart der Bund damit Zinsaufwendungen in Höhe von jährlich rd. 1,5 Mio. EUR.

Ferner will das Bundesministerium die Empfehlung des Bundesrechnungshofes umsetzen, dass die Länder dem Bund künftig bei Überschreiten der neuen 30-Tage-Frist für die zu früh und damit überhöht abgerufenen Mittel Zinsen erstatten.

Der Bundesrechnungshof wird beobachten, wie das Bundesministerium seine Zusagen einhält. Im Übrigen erinnert er an seine Auffassung, die Mischfinanzierung zwischen Bund und Ländern abzubauen.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung

100 Auskünfte der Finanzbehörden an die Rentenversicherungsträger und die Künstlersozialkasse

Die Berechnung der Pflichtbeiträge für rentenversicherungspflichtige Selbstständige mit einkommensgerechter

Beitragszahlung war bei den Rentenversicherungsträgern mit einem aufwendigen Verwaltungsverfahren verbunden. Ebenso war die rechtzeitige und vollständige Einziehung der Künstlersozialabgabe, die zur Finanzierung der Pflichtbeiträge der im Bereich Kunst und Publizistik selbstständig tätigen Personen verwendet wird, erheblich erschwert. Die Künstlersozialkasse konnte bei Betriebsprüfungen vielfach nicht auf die für die Berechnung der Künstlersozialabgabe erforderlichen Unterlagen der Unternehmer zurückgreifen.

Um Abhilfe zu schaffen, regte der Bundesrechnungshof eine entsprechende Novellierung der Abgabenordnung an, so dass die Finanzbehörden den Rentenversicherungsträgern und der Künstlersozialkasse auf Anforderung die notwendigen Daten übermitteln können.

Das Bundesministerium hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Änderung der Abgabenordnung aufgegriffen. Das Gesetz zur Erleichterung der Bekämpfung von illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit vom 23. Juli 2002 enthält entsprechende Änderungen und Ergänzungen des § 31 Abs. 2 Abgabenordnung.

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen

101 Kostenobergrenzen für Baumaßnahmen am Beispiel des Neubaus für die Kanzlei der Botschaft in Tokio

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat nach Bemerkungen und Berichten des Bundesrechnungshofes in mehreren Beschlüssen gefordert, die Kosten für Baumaßnahmen zu begrenzen und ihre Kostensicherheit zu erhöhen.

Das Bundesministerium hat daraufhin mit Zustimmung des Bundesministeriums der Finanzen die Richtlinien für die Durchführung von Baumaßnahmen (Baurichtlinien) geändert. Künftig sind vor Einleitung von Baumaßnahmen die Alternativen – z. B. für Miete, Kauf und eigene Baumaßnahme – darzustellen. Die Alternative mit den geringsten Kosten bestimmt die Kostenobergrenze für die eigene Baumaßnahme. Das Bundesministerium der Finanzen hat zugestimmt, auf dieser Grundlage im Haushaltsplan Mittel für Baumaßnahmen zu veranschlagen.

Das Bundesministerium ermittelte für den Kanzleineubau der Botschaft Tokio zunächst Baukosten in Höhe von 24 Mio. DM (12,3 Mio. EUR). Nach Abschluss der Planung erhöhten sich die Kosten auf 42 Mio. DM (21,5 Mio. EUR). Daraufhin hat der Bundesrechnungshof gefordert, vor Baubeginn die Baukosten zu überprüfen, die sich schließlich um rd. 25 % (rd. 10 Mio. DM bzw. 5,1 Mio. EUR) senken ließen.

Das Bundesministerium will künftig besonders in der Vorplanungsphase verstärkt darauf hinwirken, Alternativen zu vergleichen und Einsparungspotenziale umzusetzen. Es wird die Planer möglichst bereits in den Planungswettbewerben vertraglich an Kostenobergrenzen binden und ihre Einhaltung kontrollieren.

Der Bundesrechnungshof wird dies für Baumaßnahmen durch seine Prüfungen weiterhin unterstützen.

Bundesministerium der Verteidigung

102 Einsatz- und Ausbildungszentrum für Gebirgstragtierwesen 230

Die Planung der Gebirgsjägertruppe, den Personal- und Ausstattungsumfang des Einsatz- und Ausbildungszentrums für Gebirgstragtierwesen 230 fast zu verdoppeln, hielt der Bundesrechnungshof für nicht erforderlich. Er erachtete es als ausreichend, das Zentrum in seiner derzeitigen Struktur und mit der vorhandenen Ausstattung weiter zu betreiben.

Das Bundesministerium hat sich der Bewertung des Bundesrechnungshofes angeschlossen. Ausgaben in Höhe von etwa 4,4 Mio. EUR werden damit vermieden.

103 Einsatz von Informationstechnik bei Bundeswehrdienststellen im Ausland

Die Vertraulichkeit der im Ausland verarbeiteten und nach Deutschland übertragenen Informationen war bei den vom Bundesrechnungshof geprüften Bundeswehrdienststellen in den USA nicht ausreichend gewährleistet. Durch den unverschlüsselten Datenaustausch über ungesicherte ausländische Kommunikationsverbindungen konnte der Zugriff Unbefugter auf sensible Informationen der Bundeswehr nicht wirksam ausgeschlossen werden. Die Bundeswehr betrieb außerdem zahlreiche angemietete Stand- und Wählleitungen unnötigerweise nebeneinander und damit unwirtschaftlich. Hierdurch entstanden vermeidbare monatliche Kosten von zum Teil jeweils mehreren tausend Euro.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die bislang uneinheitliche Anbindung der Bundeswehrdienststellen zu straffen und durch den Einsatz marktverfügbarer Technik sicherer zu gestalten. Das Bundesministerium hat die Vorschläge des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und zwischenzeitlich Maßnahmen zum Aufbau einer einheitlichen gesicherten Kommunikationsinfrastruktur zu den Auslandsdienststellen eingeleitet. Die Mietzahlungen für Datenleitungen konnten dadurch bereits deutlich reduziert werden.

104 Selbstfahrerinnen und Selbstfahrer in der Bundeswehr

Die Bundeswehr verfügte im Jahre 1998 über rd. 31 000 Personenkraftwagen (Pkw) und beschäftigte zu

deren Betrieb ca. 3 400 Zivil- und über 30 000 Militärkraftfahrerinnen und -fahrer. Die jährlichen Personalkosten beliefen sich auf mehrere Milliarden DM. Das Bundesministerium der Verteidigung erwartete eine deutliche Senkung dieser Kosten, wenn die Angehörigen der Bundeswehr, die über eine entsprechende Fahrerlaubnis verfügen, die Pkw bei Dienstfahrten überwiegend selbst steuern. Es erließ dazu im Jahre 1998 eine überarbeitete Rahmenweisung „Selbstfahrer“ (Rahmenweisung).

Nach den Erkenntnissen der Prüfungsämter des Bundes, die im Jahre 1999 repräsentative Erhebungen in 165 Dienststellen der Bundeswehr durchführten, zeigte die verbesserte Rahmenweisung nicht die erhoffte Wirkung. Der Anteil der Selbstfahrerinnen und Selbstfahrer war allgemein niedrig, wobei einzelne Organisationsbereiche stark unterschiedliche Werte aufwiesen. Der Bundesrechnungshof wies auf verschiedene Ursachen dafür hin und empfahl eine Reihe von Maßnahmen zur Erhöhung des Selbstfahreranteils und zur Senkung der Personal- und Fahrzeugkosten.

Das Bundesministerium hat die Prüfungsergebnisse im Wesentlichen anerkannt und die Anregungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Es ließ zudem in Pilotprojekten untersuchen, inwieweit Fahr- und Transportleistungen an zivile Auftragnehmer vergeben werden können, um die Wirtschaftlichkeit zu verbessern. Eine neu gegründete Gesellschaft soll das gesamte Flottenmanagement der Bundeswehr übernehmen.

105 Beschaffung eines Spähwagens

Die Aufklärungstruppe des Heeres soll ab dem Jahre 2004 mit einem neuen leichten Spähwagen mit der Bezeichnung FENNEK ausgerüstet werden. FENNEK wurde im Rahmen eines Kooperationsvorhabens mit den Niederlanden entwickelt. Der Beschaffungsvertrag mit einem deutschen Anteil von 202 Fahrzeugen im Wert von fast 450 Mio. DM (rd. 230 Mio. EUR) sollte Ende 2001 unterzeichnet werden.

Eine Prüfung des Bundesrechnungshofes, über deren Ergebnis der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages unterrichtet wurde, zeigte u. a. konzeptionelle Schwächen, Unklarheiten über den Beschaffungsumfang und Lücken in der Planung. Zudem widersprachen die im Entwurf des Beschaffungsvertrages festgelegten Preisvereinbarungen kürzlich bekräftigten Vorgaben des Haushaltsausschusses zur Preisgestaltung bei öffentlichen Aufträgen, insbesondere zur Preisgleitung.

Der Haushaltsausschuss hat den Bericht des Bundesrechnungshofes in seiner Sitzung am 12. Dezember 2001 anlässlich der Behandlung der Beschaffungsvorlage FENNEK zur Kenntnis genommen. Er hat der Beschaffung mit einer Erklärung und unter Auflagen zugestimmt, in denen er wesentliche Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen hat.

106 Transport- und Lagerungshilfsmittel der Bundeswehr

Zum Transport und zur Lagerung ihres Materials nutzt die Bundeswehr eigene und gemietete Paletten und Behälter verschiedener Art, Ausstattung und Größe. Frei verfügbare Transport- und Lagerungshilfsmittel sollen durch die Palettenzentrale der Bundeswehr bewirtschaftet werden.

Das Prüfungsamt des Bundes Köln untersuchte im Jahre 2001 schwerpunktmäßig die Bewirtschaftung dieses Materials und stellte erhebliche Mängel bei Bestandserfassung und -nachweis, Bedarfsermittlung, Vorschriften und Dienstaufsicht fest. So waren allein im Bereich der geprüften Stellen mehr als 11 000 dieser Hilfsmittel im Wert von rd. 1,2 Mio. DM (0,6 Mio. EUR) dem Zugriff durch die Palettenzentrale der Bundeswehr entzogen, da sie nicht zurückgeliefert oder zweckwidrig verwendet wurden. Dennoch sollten im Jahre 2002 für rd. 4 Mio. EUR neue Transport- und Lagerungshilfsmittel beschafft werden.

Der Bundesrechnungshof hat u. a. empfohlen, die vorhandenen Bestände effektiver zu nutzen und zunächst keine neuen Hilfsmittel zu beschaffen. Das Bundesministerium hat dem im Wesentlichen zugestimmt und mit der Umsetzung von geeigneten Maßnahmen begonnen. Vor deren Abschluss will es vorerst keine neuen Transport- und Lagerungshilfsmittel beschaffen.

107 Fristenarbeiten an Rad- und Kettenfahrzeugen der Bundeswehr

Im Rahmen der vorbeugenden Materialerhaltung werden an den Rad- und Kettenfahrzeugen der Bundeswehr Inspektions-, Wartungs- und Instandsetzungsarbeiten innerhalb bestimmter Fristen durchgeführt. Umfang und Zeitintervalle der Fristenarbeiten sind in den technischen Vorschriften der jeweiligen Fahrzeugtypen niedergelegt. Das Prüfungsamt des Bundes Köln untersuchte im Jahre 1999 Umfang und Notwendigkeit der durchgeführten Fristenarbeiten und stellte fest, dass diese nicht am tatsächlichen Wartungs- und Instandsetzungsbedarf ausgerichtet waren. Angesichts teilweise sehr geringer Laufleistungen der Fahrzeuge wären aus technischer Sicht deutlich längere Intervalle möglich gewesen. Motoröle und sonstige Betriebshilfsstoffe hätten weitaus länger genutzt werden können.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Intervalle für die Durchführung der Fristenarbeiten deutlich zu verlängern und den Wechsel von Ölen und sonstigen Betriebshilfsstoffen nicht am Zeitablauf, sondern an Nutzungsparametern auszurichten.

Das Heer hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umgesetzt. Das Einsparpotenzial beträgt jährlich rd. 30 Mio. EUR.

108 Wirtschaftlichkeit der Privatisierung von Truppenküchen der Bundeswehr

Das Bundesministerium leitete Anfang des Jahres 2001 die Privatisierung der Truppenverpflegung im Großraum München ein. Dabei sollten durch den Einsatz moderner Küchentechnik wirtschaftliche Arbeitsabläufe ermöglicht werden. Der Bundesrechnungshof prüfte das Vorhaben und stellte dabei fest, dass bei einer Auftragsvergabe zu den vorgegebenen Ausschreibungsbedingungen anfängliche Mehrkosten von 10 Mio. DM (rd. 5,1 Mio. EUR) entstehen würden. Er hat das Bundesministerium darauf hingewiesen, dass ein wirtschaftliches Angebot schon deshalb nicht zu erwarten war, weil die Bieterinnen und Bieter durch die eingeschränkten Kalkulationsmöglichkeiten nur noch bei den Investitionen sowie beim Wareneinkauf einen unternehmerischeren Spielraum hätten und damit die Belastung der Leistungen durch die Umsatzsteuer kaum kompensiert werden könne.

Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, die Ausschreibung aufzuheben und zunächst anhand einer detaillierten Kalkulation zu untersuchen, wie sich die geplante Maßnahme auf die einzelnen Kostenarten auswirkt und unter welchen Bedingungen Einsparungen zu erwarten sind. Das Bundesministerium hat die Anregungen aufgegriffen und die Ausschreibung aufgehoben. Es beabsichtigt nunmehr, bei der Fortführung seiner Privatisierungsmaßnahmen die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zu berücksichtigen.

109 Neuordnung der Zentralinstitute des Sanitätsdienstes der Bundeswehr

Die vier Zentralinstitute des Sanitätsdienstes der Bundeswehr führen human- und veterinärmedizinische, wehrhygienische, pharmazeutische, lebensmittel- sowie radiochemische Untersuchungen durch und halten Einrichtungen zur Verarbeitung von Vollblutkonserven vor. Bei ihrer Reorganisation im Zuge der Wiedervereinigung wurden auch umfangreiche Baumaßnahmen eingeleitet und dafür rd. 180 Mio. DM (rd. 92 Mio. EUR) eingeplant. Der Bundesrechnungshof prüfte die Zentralinstitute und stellte dabei fest, dass sich seit deren Reorganisation die Bemessungsgrundlagen für den Einsatz von Personal, Material und Infrastruktur wesentlich geändert hatten. Er hat daraufhin empfohlen, über Aufgabenstellung und Organisation der Zentralinstitute unter Berücksichtigung der Strukturreform der Bundeswehr neu zu entscheiden. Das Bundesministerium hat die Anregungen aufgegriffen und mit externer Unterstützung ein Grobkonzept zur Neuordnung der Zentralinstitute entworfen. Durch Straffung der Organisation und den Verzicht auf Baumaßnahmen ergaben sich bei der Umsetzung jährliche Einsparungen in Höhe von mindestens 2 Mio. DM (rd. 1 Mio. EUR) sowie eine einmalige Ausgabenminderung in Höhe von rd. 13 Mio. DM (rd. 6,7 Mio. EUR).

110 Beschaffungsvertrag für Korvetten der Klasse 130

Der Bundesrechnungshof hat Ende des Jahres 2001 den schlussverhandelten Vertrag über Konstruktion, Bau und Lieferung von fünf Korvetten der Klasse 130 geprüft und dabei festgestellt, dass die Vereinbarung zu einer vermeidbaren Mehrbelastung des Bundes in zweistelliger Millionenhöhe führen würde. Auf Anregung des Bundesrechnungshofes hat das Bundesministerium in Nachverhandlungen mit dem Auftragnehmer die vertraglichen Preisanpassungsregelungen geändert. Nach seiner Berechnung wird sich dadurch die Vergütung je nach Entwicklung der maßgebenden Preisindizes um 26 Mio. DM bis 52 Mio. DM (rd. 13 Mio. EUR bis rd. 27 Mio. EUR) verringern.

111 Nutzung der Hubschrauber BO 105 in der Bundeswehr

Das Bundesministerium nutzte bis zum Jahre 2001 – neben 180 Panzerabwehrhubschraubern – noch 95 Verbindungs- und Beobachtungshubschrauber (VBH) des Musters BO 105 M. Mit diesen sollen im Krisen- und Kriegsfall Aufklärungs-, Beobachtungs- und Verbindungsflüge durchgeführt werden. In Friedenszeiten werden sie zur Ausbildung der Besatzungen, aber auch zum Personentransport eingesetzt.

Die jährlichen Betriebskosten der 95 VBH beliefen sich im Jahre 1997 auf rd. 88 Mio. DM (rd. 45 Mio. EUR), wovon 44,9 Mio. DM (rd. 23 Mio. EUR) auf den Personentransport entfielen. Angesichts der unzureichenden Ausstattung für die Aufgaben im Krisen- und Kriegsfall und des unwirtschaftlichen Einsatzes der Hubschrauber als „Luft-Taxi“ für Dienstreisen hat der Bundesrechnungshof deren baldige Aussonderung empfohlen. Nachdem das Bundesministerium diese Empfehlung zunächst abgelehnt hatte, stellt es nun die 95 VBH außer Dienst und verbessert die Ausstattung der übrigen 180 Panzerabwehrhubschrauber, damit diese die Aufgaben der VBH übernehmen können.

112 Flugdienst des nicht in Einsatzverbänden eingesetzten fliegerischen Personals (Inübunghaltung)

Das Bundesministerium sieht für sein fliegerisches Personal, das in Stäben, Kommandostellen und Ämtern eingesetzt ist, die Teilnahme am Flugdienst (Inübunghaltung) vor. Die hierfür anfallenden Flugstunden verringern die für die Einsatzbesatzungen verfügbaren Flugstunden. Zusätzlich beansprucht der Flugdienst bis zu einem Viertel der jährlichen Arbeitszeit des betroffenen Personals.

Einen ähnlichen Sachverhalt hatte der Bundesrechnungshof in seinen Bemerkungen 1995 dargestellt. Das Bundesministerium hatte daraufhin zugesichert, die Inübunghaltung deutlich abzubauen.

Mittlerweile ist aber z. B. bei dem Kampfflugzeug Tornado wieder ein erheblicher Anstieg an Personal zu verzeichnen, das am Flugdienst teilnimmt. Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, den Umfang der Inübunghaltung zu reduzieren und die eingesparten Flugstunden den Einsatzbesatzungen zur Verfügung zu stellen.

Das Bundesministerium will nunmehr dieser Empfehlung nachkommen und hat bereits die entsprechenden Dienstvorschriften geändert.

113 Zulagen im Bereich der Bundeswehr

Der Bundesrechnungshof hat bei einer Prüfung der Bearbeitung von Stellen- und Erschwerniszulagen im Marinebereich u. a. festgestellt, dass Soldatinnen und Soldaten ohne die erforderliche Ausbildung für Verwaltungsangelegenheiten Zahlungen entsprechender Zulagen von über 20 Mio. DM (über 10 Mio. EUR) jährlich bearbeiteten. Mangels hinreichender Kenntnisse der vielfältigen und teilweise äußerst komplizierten Regelungen war hierbei eine hohe Fehlerquote zu verzeichnen.

Eine Prüfung der Bearbeitung der Flugzeugtechnikerzulage hat ergeben, dass die gesetzliche Regelung den zulageberechtigten Personenkreis nicht deutlich genug eingrenzte. Die umfangreichen Bestimmungen waren nicht hinreichend konkret und teilweise unverständlich. Die Dienststellen gewährten die Zulage uneinheitlich und häufig auch dann, wenn die Voraussetzungen dafür nicht vorlagen.

Der Bundesrechnungshof hat u. a. darauf hingewiesen, dass bei jährlichen Gesamtausgaben für Stellen- und Erschwerniszulagen im Marinebereich von über 20 Mio. DM (über 10 Mio. EUR) sowie bei Gesamtausgaben für die Flugzeugtechnikerzulage von über 13 Mio. DM (über 6,5 Mio. EUR) im Jahre 2001 vermeidbare Ausgaben in Millionenhöhe entstanden sind. Er hat daher grundlegende Vereinfachungen der Regelungen gefordert.

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es habe das Verfahren der Bearbeitung aller Zulagen grundlegend neu gestaltet. Unter anderem habe es gemeinsame Zahlungsbestimmungen für alle Stellen- und Erschwerniszulagen in der Bundeswehr geschaffen. Die Bestimmungen zur Gewährung der Marinezulage und der Flugzeugtechnikerzulage seien neu gefasst worden.

Mit seinen Maßnahmen, die alle Stellen- und Erschwerniszulagen in der Bundeswehr betreffen, hat das Bundesministerium die notwendigen Voraussetzungen geschaffen, um den Verwaltungsaufwand und die Zahl der Bearbeitungsfehler wesentlich zu vermindern und erhebliche Beträge einzusparen.

114 Reisebeihilfen für Familienheimfahrten der Soldaten

Wehrsoldempfänger erhalten einen Berechtigungsausweis, mit dem sie kostenlos zwischen dem Dienstort und dem Familienwohnort mit der Bahn bzw. dem Omnibus im Schienenersatzverkehr reisen können. Bei Benutzung anderer regelmäßig verkehrender Beförderungsmittel (z. B. privater Buslinien) sowie bei Benutzung des eigenen Pkw werden Reisebeihilfen für bis zu fünf Familienheimfahrten im Kalendermonat gewährt. Voraussetzung hierfür ist, dass die (Rest-)Strecke, die nicht mit öffentlichen Verkehrsmitteln zurückgelegt werden kann, mindestens drei Kilometer beträgt. Grundsätzlich soll der eigene Pkw wegen des allgemein erhöhten Unfallrisikos im Straßenverkehr bei einer Entfernung von über 300 km zwischen Dienstort und Wohnort nicht benutzt werden.

Der Bundesrechnungshof hat u. a. beanstandet, dass seit Mitte der 90er-Jahre Reisebeihilfen für die Fahrt mit dem eigenen Pkw ohne überzeugende sachliche Gründe für die Gesamtstrecke von der Gemeinschaftsunterkunft zur Wohnung gewährt wurden. Die Ausgaben haben sich seitdem auf über 12 Mio. DM (über 6 Mio. EUR) pro Jahr verdoppelt. In zahlreichen Fällen gewährten die Dienststellen auch dann Reisebeihilfen bei Benutzung des eigenen Pkw, wenn die Entfernung zwischen Wohnung und Dienststelle mehr als 300 km betrug.

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, dass Reisebeihilfen bei Benutzung des eigenen Pkw seit dem 1. Juni 2002 grundsätzlich nicht mehr bewilligt würden, wenn die Entfernung mehr als 200 km betrage. Weiterhin würden künftig Taxi- oder Pkw-Kosten für den Zu- und Abgang am Wohnort erstattet, wenn keine Verbindung mit regelmäßig verkehrenden Beförderungsmitteln bestehe.

115 Vergütung für Soldatinnen und Soldaten mit besonderer zeitlicher Belastung

Besondere zeitliche Belastungen der Soldatinnen und Soldaten wurden bis zum Jahre 1989 pauschal abgegolten. Danach stellte das Bundesministerium den Ausgleich auf eine Einzelfallregelung um, mit dem Ziel, eine gerechtere, leistungsbezogene und individuelle Abfindung zu schaffen. Folge dieser Umstellung waren umfangreiche, komplizierte, verwaltungsaufwendige und schwer zu handhabende Regelungen. Der Bundesrechnungshof hat hohe Fehlerquoten bei der Festsetzung der Vergütung sowie viele unzulässige Zahlungen festgestellt. Das Bundesministerium beabsichtigt, die Regelungen entsprechend den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes grundlegend zu überarbeiten.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

116 Nahrungsmittel-, Not- und Flüchtlingshilfe

Das Bundesministerium erstellte zur Finanzierung akuter Not- und Flüchtlingshilfemaßnahmen zu Beginn jedes Jahres eine Rahmenplanung und verteilte dabei den verfügbaren Betrag auf einzelne Durchführungsorganisationen.

Die Rahmenplanung musste aufgrund immer wieder auftretender unvorhergesehener Notsituationen und Katastrophen in einem arbeits- und kostenintensiven Verfahren fortlaufend angepasst werden. Im Übrigen fehlten Vorgaben für die von den Durchführungsorganisationen anzuwendenden Verfahren und Standards für das Monitoring und die Erfolgskontrolle, so dass insbesondere bei Maßnahmen kleinerer Organisationen der Grad der Zielerreichung nicht zweifelsfrei festgestellt werden konnte.

Das Bundesministerium hat auf der Grundlage der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes erstmals im Haushaltsjahr 2001 für unvorhergesehene Not- und Flüchtlingshilfemaßnahmen eine 10-prozentige Haushaltsreserve gebildet. Auch hat es einen ersten Entwurf für ein künftiges Steuerungs- und Kontrollsystem erarbeitet. Das System soll im Jahre 2002 veröffentlicht und den Durchführungsorganisationen als verbindliche Vorgabe ausgehändigt werden.

117 Förderung von Entwicklungsländern durch Zuschüsse an integrierte Fachkräfte

Das Bundesministerium stellt dem Centrum für internationale Migration und Entwicklung (CIM) als Durchführungsorganisation des Programms „Integrierte Fachkräfte“ Haushaltsmittel zur Verfügung. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass CIM die Planungs-, Steuerungs- und Kontrollaufgaben in der Vergangenheit aufgrund fehlender Vorgaben und eines unzureichenden Systems nicht sachgerecht wahrnahm, wodurch der Erfolg einiger Maßnahmen infrage gestellt wurde. Das Bundesministerium hat auf der Grundlage der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes ein angemessenes und unbürokratisches Planungs-, Steuerungs- und Kontrollsystem eingeführt mit dem Ziel, die eingesetzten Haushaltsmittel wirtschaftlich zu verwenden.

Allgemeine Finanzverwaltung

118 Durchführung des Investitionsförderungsgesetzes Aufbau Ost

Auf der Grundlage des so genannten Solidarpaktes I stellte der Bund im Rahmen des Investitionsförderungsgesetzes Aufbau Ost seit dem Jahre 1995 den fünf neuen Ländern und dem Land Berlin Finanzhilfen für Investitionszwecke zur Verfügung. Die Finanzhilfen wurden gemäß Artikel 104 a Abs. 4 Grundgesetz für besonders bedeutsame Investitionen der neuen Länder und Gemeinden bereitgestellt, um die unterschiedliche Wirtschaftskraft auszugleichen und das wirtschaftliche Wachstum in den neuen Ländern zu fördern. Sie betrugen jährlich 6,6 Mrd. DM (3,4 Mrd. EUR) und waren ursprünglich für einen Zeitraum von zehn Jahren (1995 bis 2004) vorgesehen.

Nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes wies die Durchführung des Gesetzes eine Reihe von Mängeln und Problemen im Vollzug auf, die Zweifel an der Wirksamkeit dieser Finanzhilfen für einen schnellen Infrastrukturaufbau in den neuen Ländern und Berlin begründeten. So wurden Fördertatbestände ausgeweitet, eine Koordinierung mit Gemeinschaftsaufgaben und anderen Finanzhilfen fand nicht statt, eine aussagefähige Erfolgskontrolle fehlte und es waren auch keine nachhaltig höheren Investitionsquoten in den Länderhaushalten festzustellen. Der Bundesrechnungshof hat vor diesem Hintergrund von einer Fortsetzung des Investitionsförderungsgesetzes über das Jahr 2004 hinaus abgeraten.

Durch das Solidarpaktfortführungsgesetz ist das Gesetz vorzeitig mit Ablauf des Haushaltsjahres 2001 beendet worden. Stattdessen erhalten die neuen Länder und Berlin ab dem Jahre 2002 erhöhte Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft, die bis zum Jahre 2019 befristet und degressiv ausgestaltet sind. Der Bundesrechnungshof wird beobachten, ob die vorgesehenen Fortschrittsberichte hinreichend aussagefähige Informationen enthalten, um die Wirkungen der Hilfen auf die finanzwirtschaftliche Entwicklung der neuen Länder und Berlins beurteilen zu können.

Bundesanstalt für Arbeit

119 Ärztlicher Dienst der Bundesanstalt für Arbeit

Der Ärztliche Dienst der Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt) verfügt über rd. 300 Arztstellen und knapp 550 Stellen für nicht ärztliches Personal. Er fertigt medizinische Gutachten an, die den Entscheidungen der Bundesanstalt z. B. für die Gewährung von Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes zugrunde gelegt werden. Der Zeitraum vom Antrag auf ärztliche Begutachtung bis zur Fertigstellung des Gutachtens (Laufzeit) beträgt in der Regel zwischen zwei und drei Monaten. Eine lange Laufzeit kann dazu führen, dass Entscheidungen über die Einstellung von Leistungen verspätet getroffen werden. Die Laufzeit hat damit unmittelbare Auswirkungen auf die Ausgaben der Bundesanstalt.

Der Bundesrechnungshof hat eine Reihe von Maßnahmen zur Verbesserung der Organisation im Ärztlichen Dienst vorgeschlagen, die vor allem eine Verkürzung der Laufzeiten und damit eine Verringerung der Ausgaben der Bundesanstalt zur Folge haben werden.

Die Bundesanstalt hat das notwendige Umdenken von der handlungsbezogenen zur erfolgsbezogenen Verantwortung im Ärztlichen Dienst eingeleitet, indem sie die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes im Wesentlichen aufgegriffen hat. Sie hat die Bestimmungen zur Organisation und zu den Arbeitsabläufen im Ärztlichen Dienst in entscheidenden Punkten im Sinne der Vorschläge des

Bundesrechnungshofes verbessert und plant weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Effizienz ihres Ärztlichen Dienstes. Die Maßnahmen sind geeignet, die Laufzeiten im Ärztlichen Dienst nachhaltig zu verkürzen und damit die Ausgaben der Bundesanstalt zu verringern.

120 Arbeitslosengeld bei Einschränkung der Arbeitsbereitschaft auf eine Teilzeitbeschäftigung

Schränkten Arbeitslose ihre Arbeitsbereitschaft auf eine Teilzeitbeschäftigung ein, klärten die Arbeitsämter die für den Leistungsbezug notwendigen Voraussetzungen häufig nicht auf. Dadurch erhielten auch solche Arbeitslose Leistungen, die den Vermittlungsaktivitäten der Arbeitsämter nicht zur Verfügung standen.

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesanstalt für Arbeit empfohlen, die aufgedeckten Fehlerschwerpunkte mit den Arbeitsämtern zu erörtern und ihnen die Rechtslage zu verdeutlichen. Dies hat die Bundesanstalt umgesetzt.

121 Qualität der Vermittlung an Ausbildungsuchende

Die Bundesanstalt für Arbeit hat Ausbildungsuchenden und Arbeitgebern Ausbildungsvermittlung anzubieten. Die Qualität der Aufgabenerledigung durch die Arbeitsämter wurde durch unvollständige oder unzutreffende Informationen über die Ausbildungsstellen, die Anforderungen der Arbeitgeber und die Ausbildungsuchenden sowie durch Bearbeitungsmängel beeinträchtigt. Das für die Vermittlung eingesetzte IT-Verfahren war fehleranfällig. Der Bundesrechnungshof hat Empfehlungen gegeben, wie die Mängel behoben, die Ausbildungsvermittlung effektiver und effizienter gestaltet werden kann. Die Bundesanstalt für Arbeit hat die Empfehlungen aufgegriffen und Maßnahmen zur Verbesserung der Vermittlung eingeleitet.

Teil I

1 Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2001

1.0

Bei der Prüfung der Jahresrechnung für das Haushaltsjahr 2001 hat der Bundesrechnungshof keine für die Entlastung wesentlichen Abweichungen zwischen den Beträgen festgestellt, die in den Rechnungen und den Büchern aufgeführt sind; dies gilt auch für die Rechnungen der Sondervermögen. Soweit die Einnahmen und Ausgaben stichprobenweise geprüft wurden, waren diese bis auf formale Fehler im Allgemeinen ordnungsgemäß belegt.

Das Bundesministerium hat keine vollständige Übersicht über die außerhalb des Bundeshaushalts geführten bewirtschaftereigenen Verwahrungskonten und das über diese Konten abgewickelte Finanzvolumen. Einzelne Verwahrungsbuchungen wurden nicht sach- und zeitgerecht abgewickelt. Insgesamt konnten aufgrund der Hinweise des Bundesrechnungshofes Verwahrungen in Höhe von rd. 5,7 Mio. DM aufgelöst und dem Bundeshaushalt zugeführt werden.

Der Nutzen und die Aussagekraft der Vermögensrechnung sind eingeschränkt. Bestimmte Vermögensteile werden nicht (Sachanlagen) oder nicht wertmäßig (Liegenschaften) erfasst. Auch bei Beteiligungen und Darlehensforderungen sind die Angaben verbesserungsbedürftig. Der Bundesrechnungshof hat angeregt, die Vermögensrechnung zu einem aussagekräftigen Informationsinstrument für Parlament und Bundesregierung zu entwickeln.

Das Pilotprojekt zur Einführung von Produkthaushalten kann in der bisherigen Form noch keine wesentlichen Informations- und Steuerungsgewinne erbringen. Der Bundesrechnungshof hat Anregungen für eine Weiterentwicklung gegeben und empfohlen, das Projekt zielstrebig und ergebnisoffen voranzutreiben. Auf dieser Grundlage sollte bis zum Jahre 2005 entschieden werden, ob und in welcher Form Produkthaushalte eine sinnvolle Ergänzung des Haushaltsverfahrens darstellen können.

Im Vollzug des Haushalts 2001 waren die Ausgaben mit rd. 475,6 Mrd. DM um rd. 1,4 Mrd. DM geringer als veranschlagt (477,0 Mrd. DM); die Einnahmen (ohne Münzeinnahmen und Krediteinnahmen) erreichten mit rd. 430,7 Mrd. DM allerdings auch nicht das veranschlagte Soll (rd. 433,2 Mrd. DM). Das im Haushaltsplan 2001 vorgesehene Finanzierungsdefizit von rd. 43,9 Mrd. DM wurde mit rd. 44,8 Mrd. DM um rd. 1,0 Mrd. DM überschritten. Es war aber um rd. 1,9 Mrd. DM geringer als im Vorjahr (rd. 46,7 Mrd. DM).

Die in das Haushaltsjahr 2001 übertragenen Ausgabereste sind gegenüber dem Vorjahr um rd. 1,2 Mrd. DM angewachsen und haben mit rd. 14,0 Mrd. DM einen neuen Höchststand erreicht. Die in das Haushaltsjahr 2002 übertragbaren Ausgaben liegen sogar bei rd. 23,2 Mrd. DM.

Das Volumen der über- und außerplanmäßigen Ausgaben blieb mit rd. 9,6 Mrd. DM unter dem des Vorjahres (rd. 10,8 Mrd. DM); es war wesentlich bestimmt durch Mehrausgaben bei der Arbeitslosenhilfe (rd. 2,4 Mrd. DM), beim Zuschuss für die Bundesanstalt für Arbeit (rd. 2,6 Mrd. DM) und bei den Münzausgaben (rd. 2,6 Mrd. DM). In Höhe von rd. 460 Mio. DM leisteten die Ressorts Mehrausgaben ohne die notwendige Zustimmung des Bundesministeriums der Finanzen.

Die Nettoneuverschuldung ging wie in den Vorjahren zurück. Sie lag mit rd. 44,6 Mrd. DM um rd. 1,9 Mrd. DM unter dem Ist des Jahres 2000. Sie war jedoch um rd. 0,9 Mrd. DM höher als veranschlagt (43,7 Mrd. DM). Der Unterschiedsbetrag wurde durch Restkreditermächtigungen der Vorjahre abgedeckt. Die Nettokreditaufnahme war um rd. 8,7 Mrd. DM geringer als die Summe der Investitionsausgaben (rd. 53,3 Mrd. DM). Die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze wurde damit auch im Haushaltsvollzug eingehalten. Für das Haushaltsjahr 2002 steht eine weitergeltende Restkreditermächtigung in Höhe von rd. 14,7 Mrd. DM zur Verfügung, weil das Bundesministerium – 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.

1.1 Stand der Entlastungsverfahren

1.1.1 Entlastung für das Haushaltsjahr 2000

Für das Haushaltsjahr 2000 haben der Bundesrat am 30. November 2001 (Drucksache 307/01) und der Deutsche Bundestag am 27. Juni 2002 (Plenarprotokoll 14/245 i. V. m. Drucksache 14/5858) der Bundesregierung die Entlastung erteilt.

1.1.2 Vorlage der Jahresrechnung 2001

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hat mit Schreiben vom 28. März 2002 dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat gemäß Artikel 114 Abs. 1 Grundgesetz die Haushalts- und Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2001 (Drucksache 14/8729) als Grundlagen für das parlamentarische Verfahren zur Entlastung der Bundesregierung vorgelegt.

1.2 Prüfung der Jahresrechnung 2001

1.2.1 Ordnungsmäßigkeit der Jahresrechnung 2001 (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). Der Bundeshaushalt 2001 enthielt erstmalig produktbezogene Informationen für vier Pilotbehörden, die allerdings noch nicht nach Ausgaben und Einnahmen ausgebracht waren und daher in der Haushaltsrechnung nicht ausgewiesen werden (vgl. 1.2.4). In der Vermögensrechnung sind der Bestand des Vermögens und der Schulden zu Beginn und zum Ende des Haushaltsjahres sowie die Veränderungen während des Jahres nachzuweisen (§ 86 BHO).

Der Bundesrechnungshof hat die Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2001 mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes geprüft. Zudem hat er Aufbau und Inhalt der Vermögensrechnung untersucht (vgl. 1.2.3).

Hinsichtlich des kassenmäßigen Ergebnisses hat er 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 enthält die Haushalts- und Vermögensrechnung unzutreffende, widersprüchliche oder unklare Angaben (vgl. insbesondere Nrn. 1.2.3 und 1.7.2). Das Bundesministerium als für die Aufstellung der Haushalts- und Vermögensrechnung verantwortliche Stelle (§ 80 Abs. 3 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. In einem Fall hat das zuständige Prüfungsamt des Bundes jedoch festgestellt, dass durch einen Bediensteten einer Bundesoberbehörde veranlasste Zahlungen nicht belegt waren. Weitere Nachforschungen ergaben, dass dieser Bedienstete über mehrere Jahre Beihilfefälle fingiert und so etwa 700 000 DM veruntreut hatte. Das daraufhin veranlasste strafrechtliche Ermittlungsverfahren führte zu einer mehrjährigen Freiheitsstrafe. Zudem wurden – wie in den Vorjahren – bei der Prüfung der ordnungsgemäßen Belegung formale Fehler festgestellt (fehlende oder fehlerhafte Feststellungsvermerke auf den begründenden Unterlagen, unvollständige Unterlagen, fehlende oder nicht hinterlegte Unterschriften der Anordnungsbefugten). Der Anteil der formalen Fehler beläuft sich bei rd. 13 000 geprüften Fällen – wie im Vorjahr – auf rd. 11 %.

Die Beauftragten für den Haushalt der Ressorts sowie der nachgeordneten Dienststellen sollten daher vom Bundesministerium – ggf. im Haushaltsaufstellungsschreiben oder im Haushaltsführungserlass – erneut aufgefordert werden, in ihrem Verantwortungsbereich die Vorschriften und Grundsätze für die ordnungsgemäße Bewirtschaftung der Haushaltsmittel sowie der Rechnungslegung hinreichend zu beachten (VV Nr. 3.3.1 Satz 1 und 3.3.4 zu § 9 BHO; VV Nr. 2 zu § 34 BHO einschließlich Anlage; § 80 BHO).

1.2.2 Verwahrungen

Verwahrungen sind Mittel, die außerhalb des Bundeshaushalts geführt und bewirtschaftet werden und damit auch nicht in der Haushaltsrechnung ausgewiesen werden. Sie werden in der Hauptsache gebildet aus Einzahlungen, für die eine Annahmeanordnung noch nicht vorliegt, oder aus Teilbeträgen von bereits gebuchten Ausgaben, die wegen späterer Fälligkeit nicht sogleich ausgezahlt werden dürfen (z. B. vom Bund als Arbeitgeber abzuführende Lohnsteuer und Sozialversicherungsabgaben). Einzahlungen dürfen nur dann als Verwahrung gebucht werden, solange sie nicht endgültig gebucht werden können (§ 60 Abs. 2 BHO). Zudem sind die Kassenverstärkungskredite des Bundes gemäß § 60 Abs. 3 BHO wie Verwahrungen zu behandeln.

Verwahrungen werden in einem eigenen vom Bundesministerium eingerichteten Einzelplan 90 außerhalb des Haushalts geführt. Die als Verwahrung gebuchten Beträge unterliegen nicht dem Jährlichkeitsprinzip der Haushaltsmittel, sie stehen überjährig zur Verfügung. Für das Jahr 2001 wurden Einzahlungsbuchungen in Höhe von rd. 586,5 Mrd. DM und Auszahlungsbuchungen in Höhe von rd. 587,9 Mrd. DM in Verwahrungskonten des Bundes – also außerhalb des Bundeshaushalts – getätigt.

Das Bundesministerium hat in einer Vielzahl von Fällen zugelassen, dass Verwahrungskonten unter der Verantwortung einer Haushaltsmittel bewirtschaftenden Dienststelle (Bewirtschafter) geführt werden. Diese so genannten bewirtschaftereigenen Verwahrungskonten stellen insoweit eine Besonderheit dar, als die sach- und zeitgerechte Aufklärung und Abwicklung der auf diesen Konten gebuchten Verwahrungen nicht einer Bundeskasse, sondern der jeweiligen Dienststelle obliegen. Für einen Teil der bewirtschaftereigenen Verwahrungskonten hat das Bundesministerium die Zweckbestimmung „Allgemeine Verwahrungen“ vorgegeben. Hierfür wurden mit Zustimmung des Bundesministeriums Verwahrungskonten für unterschiedliche Verwendungszwecke eingerichtet, z. B. für Miet- und Pachteinnahmen, Darlehen, den Länderfinanzausgleich sowie für die an die EU abzuführenden Mittel. Auf die allgemeinen Verwahrungen entfallen jeweils 99,5 % der Einzahlungs- (rd. 583,6 Mrd. DM) und der Auszahlungsbuchungen (rd. 585,3 Mrd. DM).

Nach Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes bestand beim Bundesministerium keine vollständige Übersicht über die eingerichteten bewirtschaftereigenen Verwahrungskonten sowie das über diese Konten abgewickelte Finanzvolumen.

Zudem hat der Bundesrechnungshof festgestellt, dass einzelne Bewirtschafter Verwahrungsbuchungen nicht sach- und zeitgerecht abgewickelt hatten. So wurde seit Anfang der 90er-Jahre von einer Dienststelle einer Landesbauverwaltung eine Verwahrung in Höhe von rd. 351 000 DM geführt, die bis zum Jahre 2000 nicht abgewickelt worden war. Die im Verwahrungskonto als Bewirtschafter geführte Dienststelle war zum Zeitpunkt der Erhebungen des Bundesrechnungshofes bereits seit fünf Jahren aufgelöst. Nach Auskunft des Rechtsnachfolgers des Bewirtschafters sei eine Zuordnung dieser Verwahrung zu einer konkreten Baumaßnahme nicht mehr möglich.

In einem weiteren Fall hatte eine oberste Bundesbehörde Ende 1998 einen Betrag in Höhe von rd. 5,3 Mio. DM aus dem Bundeshaushalt ausgezahlt, obwohl hierfür bereits entsprechende Haushaltsmittel auf ein Verwahrungskonto ausgebucht worden waren. Insoweit sind die Haushaltsmittel in doppelter Höhe aus dem Bundeshaushalt abgeflossen und die eigens für diesen Verwendungszweck eingerichtete Verwahrung nicht in Anspruch genommen worden. Das zuständige Ressort hat aufgrund der Prüfung des Bundesrechnungshofes diesen Verwahrungsfall aufgeklärt.

Aufgrund der Prüfung durch den Bundesrechnungshof konnten in diesen beiden Fällen Verwahrungen in Höhe von insgesamt rd. 5,7 Mio. DM aufgelöst und dem Bundeshaushalt zugeführt werden.

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass – angesichts des Volumens der außerhalb des Bundeshaushalts abgewickelten Finanzvorgänge – eine Auswertung der in Verwahrungskonten geführten Beträge zur Überwachung durch das Bundesministerium und zur Kontrolle durch den Bundesrechnungshof unabdingbar ist. Er hat das Bundesministerium aufgefordert, künftig im Rahmen der jährlichen Rechnungslegung eine vollständige Übersicht über die bewirtschaftereigenen Verwahrungskonten mit dem über diese Konten abgewickelten Finanzvolumen zu erstellen.

Das Bundesministerium hat diese Übersicht erstmals für das Jahr 2001 erstellt.

1.2.3 Vervollständigung der Vermögensrechnung

Der Bundesrechnungshof hat sich im Jahre 2001 mit Möglichkeiten der Vervollständigung der Vermögensrechnung des Bundes befasst und die Ergebnisse seiner Prüfung dem Bundesministerium zugeleitet. Er hat aufgezeigt, auf welche Angaben die Vermögensrechnung derzeit beschränkt ist und welcher Nutzen aus ihr gezogen werden kann.

Hinsichtlich des Vermögens hat der Bundesrechnungshof darauf hingewiesen, dass z. B. die Immobilien des Bundes nur mit ihren Flächenangaben (in Hektar) und das mobile Sachanlagevermögen überhaupt nicht ausgewiesen werden. Auch bei den geldwerten Rechten (insbesondere Kapitalbeteiligungen, Darlehensforderungen) hält er den Informationswert der Vermögensrechnung im Hinblick auf deren Bedeutung für den Bundeshaushalt für verbesserungsbedürftig. Zu den Bundesschulden hat er ausgeführt, dass zwar die aufgenommenen Kredite, nicht jedoch die künftigen Lasten wie beispielsweise Pensionen dargestellt werden. Eine vollständige Darstellung, wie sich Vermögen und Verbindlichkeiten – auch im Verhältnis zueinander – entwickeln, ist damit nicht möglich. Insoweit sind der Nutzen und die Aussagekraft der Vermögensrechnung derzeit eingeschränkt.

Vor dem Hintergrund der Einführung neuer Instrumente im Haushaltswesen wie Kosten- und Leistungsrechnung, damit zusammenhängender Anlagenbuchhaltung sowie einheitlicher Liegenschaftsnachweise und moderner datenverarbeitungstechnischer Möglichkeiten hat der Bundesrechnungshof angeregt, die Vermögensrechnung des Bundes mittelfristig zu einem aussagefähigen und belastbaren Informations- und Steuerungsinstrument für Parlament und Bundesregierung umzugestalten.

Das Bundesministerium hat daraufhin eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die sich mit den Möglichkeiten der Vervollständigung der Vermögensrechnung auseinander setzen und auch die erforderliche Anpassung der Vorschriften über die Führung von Bestandsnachweisen über Vermögensgegenstände in der Bundesverwaltung im Sinne einer einheitlichen Anlagenbuchhaltung in ihre Arbeit einbeziehen soll. Ziel ist es, eine aussagekräftige Vermögensrechnung zu schaffen, die sich in ihren Inhalten an den Adressaten – vornehmlich das Parlament und die Öffentlichkeit – und in ihrer Ausgestaltung an dem Gebot der Wirtschaftlichkeit orientiert. Die Arbeitsgruppe hat sich noch im Jahre 2001 konstituiert und beschlossen, ihre Arbeit auf der Grundlage der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufzubauen. Der Bundesrechnungshof wirkt in der Arbeitsgruppe mit. Es ist beabsichtigt, nach Vorlage des Abschlussberichts der Arbeitsgruppe dem Parlament zu berichten.

1.2.4 Einführungsstand und Projektfortschritt von Produkthaushalten

Der Bundesrechnungshof hatte in seinem Bericht „Nutzung von Kosten- und Leistungsrechnungen und Controlling zur Verbesserung der Haushaltsaufstellung und -kontrolle“ vom 15. Juni 1998 an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vorgeschlagen, Produkthaushalte sowie die damit verbundenen Verfahren im Rahmen von Pilotprojekten ergebnisoffen zu testen.

Ziel des Einsatzes von Produkthaushalten ist es, durch eine Verbindung von Ausgaben/Kosten sowie Einnahmen/Erlösen mit den jeweiligen Produkten eine stärkere Ergebnisorientierung der Verwaltung zu erreichen und damit den am Haushaltsverfahren Beteiligten zusätzliche steuerungs- und entscheidungsrelevante Daten zur Verfügung zu stellen. Voraussetzung hierfür ist die Definition der zu erbringenden Aufgaben und Leistungen in Form von Produktplänen. Produkte bündeln und konzentrieren eine Vielzahl von Einzelleistungen der Verwaltung. Für sie können Ziele, Empfänger, Mengen, Qualitätsmerkmale, Ausgaben/Kosten sowie Einnahmen/Erlöse geplant und nachgehalten werden. Damit sollen Produkte zu

wichtigen Entscheidungs- und Steuerungsgrößen im Haushaltsverfahren werden. Produktbezogene Informationen können auch erste Grundlagen für ein mögliches künftiges so genanntes Kontraktmanagement zwischen Politik und Verwaltung bilden.

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hat auf Grundlage des Berichtes des Bundesrechnungshofes am 23. Juni 1998 das Bundesministerium gebeten, ein Pilotprojekt durchzuführen, anhand dessen Produkthaushalte auf ihre Eignung als ergänzendes Steuerungselement für eine stärker ergebnisorientierte Haushaltswirtschaft getestet werden können. Im Rahmen eines daraufhin vom Bundesministerium eingeleiteten Pilotprojektes wurden im Bundeshaushalt 2001 erstmalig in einer Anlage zum Haushaltsplan produktbezogene Informationen für vier Pilotbehörden (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Kraftfahrt-Bundesamt, Eisenbahnbundesamt, Fachhochschule des Bundes für Öffentliche Verwaltung) dargestellt.

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 2001 den Einführungstand und Projektfortschritt von Produkthaushalten bei den Pilotbehörden und beim Bundesministerium geprüft. Er hat dabei im Wesentlichen festgestellt, dass das Pilotprojekt noch am Anfang steht und in seiner jetzigen Form keine wesentlichen Informationsgewinne erbringt. So ist u. a. die Darstellung von Produktbereichen und Produktgruppen noch fortzuentwickeln. Daneben wurde bislang auf eine zahlenmäßige Darstellung innerhalb der Produkthaushalttabellen verzichtet, da noch keine belastbaren Daten der Kosten- und Leistungsrechnung vorlagen. Dementsprechend haben sich bisher auch die Leitungsbereiche noch nicht erkennbar mit Produkthaushalten befasst. Auch für die parlamentarischen Gremien sind aussagefähigere Informationen erforderlich. Einen wichtigen Impuls für das Pilotprojekt erwartet der Bundesrechnungshof, wenn – wie vorgesehen – erstmals im Haushaltsplan 2003 produktbezogene Angaben zu Ausgaben/Kosten sowie Einnahmen/Erlösen ausgewiesen werden.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, das Pilotprojekt mit einem geeigneten Projektmanagement zielstrebig und ergebnisoffen voranzutreiben, um innerhalb eines absehbaren Zeitrahmens und eines vertretbaren Kostenrahmens zu belastbaren Ergebnissen zu kommen, ob und in welchem Umfang das bestehende Haushaltsverfahren um Produkthaushalte – auch unter Kosten-/Nutzen-Gesichtspunkten – erweitert werden soll. Ein besonderes Augenmerk bei der weiteren Projektarbeit sollte auf die Anforderungen der Leitungsbereiche sowie der mit dem Haushaltsverfahren befassten parlamentarischen Gremien gerichtet werden. Vor allem das Parlament sollte als künftiger Nutzer einer produktbezogenen Haushaltsdarstellung frühzeitig in die Projektarbeiten eingebunden werden, damit sein Informationsbedarf angemessen berücksichtigt werden kann. Dabei wird darauf zu achten sein, dass es nicht zu einer bloßen Ausweitung der ohnehin schon sehr umfangreichen Haushaltspläne kommt, sondern zusätzliche Planungs- und Steuerungsinformationen bereitgestellt werden.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium angesichts der Bedeutung und möglichen Tragweite empfohlen, das Pilotprojekt fachlich auf eine möglichst breite Grundlage zu stellen. Hierfür könnte auch erwogen werden, wissenschaftlichen Sachverstand, beispielsweise von der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, einzuholen.

Das Bundesministerium hat bekundet, das Pilotprojekt zielstrebig vorantreiben und bis Anfang des Jahres 2005 eine Grundlage für die Entscheidung schaffen zu wollen, ob Produkthaushalte eine sinnvolle Ergänzung der bestehenden Haushaltspläne darstellen können. Es plant, den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages umfassend über das Pilotprojekt zu unterrichten.

Der Bundesrechnungshof wird den Fortgang des Pilotprojektes weiter begleiten.

1.3 Haushaltsführung

Der Bundeshaushalt 2001 und damit auch die Haushaltsrechnung 2001 wurden noch in DM-Beträgen aufgestellt. Daher werden auch die zahlenmäßigen Feststellungen des Bundesrechnungshofes zur Haushaltsrechnung in DM dargestellt. Bei wesentlichen Abschlussergebnissen wird im Folgenden der entsprechende Euro-Betrag zusätzlich ausgewiesen.

1.3.1 Abschlussergebnisse

Im Haushaltsgesetz 2001 vom 28. Dezember 2000 wurden die Einnahmen und Ausgaben des Bundes für das Haushaltsjahr 2001 auf 477,0 Mrd. DM (243,9 Mrd. EUR) festgestellt und das Bundesministerium zu einer Nettokreditaufnahme bis zur Höhe von 43,7 Mrd. DM (22,3 Mrd. EUR) ermächtigt. Die tatsächlichen Ausgaben lagen bei rd. 475,6 Mrd. DM (243,2 Mrd. EUR). Sie wurden gedeckt durch Steuern und sonstige Einnahmen in Höhe von rd. 430,7 Mrd. DM (220,2 Mrd. EUR), Münzeinnahmen von rd. 0,2 Mrd. DM (0,1 Mrd. EUR) sowie eine Nettokreditaufnahme von rd. 44,6 Mrd. DM (22,8 Mrd. EUR; vgl. **Tabelle 1**).

Die Einnahmen (ohne Münzeinnahmen und Einnahmen aus der Aufnahme von Krediten) lagen im Haushaltsvollzug um rd. 2,5 Mrd. DM unter dem veranschlagten Soll (433,2 Mrd. DM). Die Ausgaben waren ebenfalls (um rd. 1,4 Mrd. DM) niedriger als veranschlagt.

Gegenüber dem Vorjahr sind die Einnahmen leicht zurückgegangen (um rd. – 0,6 Mrd. DM); auch die Ausgaben sind um rd. 2,4 Mrd. DM (– 0,5 %) gesunken. Mehrausgaben gegenüber dem Vorjahr gab es vor allem in den folgenden Bereichen:

- Rentenversicherung (+ 8,0 Mrd. DM),
- Bundesanstalt für Arbeit (+ 2,1 Mrd. DM),
- Verteidigung (+ 1,8 Mrd. DM),
- Wissenschaft und Forschung (+ 0,7 Mrd. DM).

Sie wurden überkompensiert durch geringere Ausgaben insbesondere in folgenden Bereichen:

- Bundeseisenbahnvermögen (– 4,9 Mrd. DM),
- Zinsausgaben (– 3,0 Mrd. DM),

Tabelle 1

Wesentliche Abschlussergebnisse

Haushaltsjahr	2001			Vorjahr 2000		
	Soll	Ist	Abweichung	Soll	Ist	Abweichung
	Mrd. DM					
Ausgaben[1]	**477,000**	**475,551**	**– 1,449**	**478,800**	**478,014**	**– 0,786**
davon – Zinsausgaben[2]	77,152	73,657	– 3,495	78,715	76,665	– 2,050
– Investitionsausgaben	57,988	53,342	– 4,646	57,495	55,048	– 2,447
Einnahmen[3]	**433,150**	**430,685**	**– 2,465**	**429,190**	**431,308**	**+ 2,118**
– Steuereinnahmen	384,609	378,972	– 5,637	387,463	388,768	+ 1,305
– Sonstige Einnahmen	48,541	51,713	+ 3,172	41,727	42,540	+ 0,813
Saldo der durchlaufenden Mittel	–	0,050		–	0,034	
Finanzierungssaldo	**– 43,850**	**– 44,816**	**966**	**– 49,610**	**– 46,672**	**– 2,938**
Münzeinnahmen	0,150	0,172		0,110	0,204	
Nettokreditaufnahme	**43,700**	**44,644**	**944**	**49,500**	**46,469**[4]	**– 3,031**

1) Ist-Ausgaben sind bereinigt (ohne haushaltstechnische Verrechnungen und durchlaufende Mittel).
2) Zinsausgaben laut Kapitel 3205, ohne Schuldendienstleistungen aus Kapitel 3209 und andere Zinserstattungen; einschließlich Ausgaben für die Kreditbeschaffung.
3) Ist-Einnahmen sind bereinigt (ohne Münzeinnahmen, Haushaltskredite, haushaltstechnische Verrechnungen und durchlaufende Mittel).
4) Abweichung durch Rundung.

- Gewährleistungen (– 1,7 Mrd. DM),
- Gemeinschaftsaufgabe „Regionale Wirtschaftsstruktur“ (– 1,1 Mrd. DM),
- Kriegsopferversorgung und -fürsorge (– 0,5 Mrd. DM).

1.3.1.1 Finanzierungsdefizit

Das im Haushaltsplan 2001 vorgesehene Finanzierungsdefizit von 43,850 Mrd. DM wurde im Ist-Ergebnis um rd. 1,0 Mrd. DM[1] überschritten. Es war allerdings mit 44,816 Mrd. DM um rd. 1,9 Mrd. DM geringer als im Vorjahr (vgl. Nrn. 1.3 und 2.1.2 der Haushaltsrechnung). Bei einigen Einnahme- und Ausgabepositionen haben sich zum Teil erhebliche Abweichungen im Vergleich zum Soll ergeben.

1.3.1.2 Einnahmen

Bei den **Steuern** sind Mindereinnahmen von insgesamt rd. 5,6 Mrd. DM gegenüber dem Soll 2001 zu verzeichnen (vgl. Nr. 1.4 der Haushaltsrechnung). Mehreinnahmen entstanden insbesondere bei den nicht veranlagten Steuern vom Ertrag und aufgrund geringerer Zuweisungen an die Europäische Union. Dem standen geringere Einnahmen insbesondere bei der Körperschaftsteuer, der Einfuhrumsatzsteuer und der Mineralölsteuer gegenüber (vgl. Nr. 3.5.2.1 der Haushaltsrechnung).

Gegenüber dem Vorjahr sind die Steuereinnahmen um 9,8 Mrd. DM erheblich (2,6 %) gesunken. Hierzu trugen vor allem die Auswirkungen des Steuersenkungsgesetzes sowie des Steuersenkungsergänzungsgesetzes und die Abschwächung der Konjunktur bei. Die Einnahmen aus der **Körperschaftsteuer** waren aufgrund von Nachzahlungen sogar **negativ** (– 0,4 Mrd. DM; Vorjahr: + 23,1 Mrd. DM).

Die **sonstigen Einnahmen** lagen bei 51,7 Mrd. DM und damit um rd. 3,2 Mrd. DM über dem Soll 2001 (48,5 Mrd. DM). Dies ist vor allem auf höhere Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen aus dem Ausland und aus Abführungen des Erblastentilgungsfonds zurückzuführen (vgl. Nr. 3.5.2.3 der Haushaltsrechnung). Gegenüber dem Vorjahr bedeutet dieses Ergebnis sogar einen Aufwuchs um 9,2 Mrd. DM. Gestiegen sind vor allem die Gewährleistungseinnahmen (von rd. 3,6 Mrd. DM im Jahre 2000 auf rd. 4,8 Mrd. DM im Jahre 2001) und die Privatisierungseinnahmen (von rd. 7,2 Mrd. DM im Jahre 2000 auf rd. 14,9 Mrd. DM im Jahre 2001).

1.3.1.3 Ausgaben

Mehrausgaben gegenüber dem Haushaltssoll (das sind im Wesentlichen über- und außerplanmäßige Ausgaben, vgl. Nr. 1.3.3) sind insbesondere für **Zuweisungen und Zuschüsse** (ohne Investitionen) entstanden; ein erheblicher Teil der Mehrausgaben entfiel auf

- die Arbeitslosenhilfe (rd. 2,4 Mrd. DM bei Kapitel 1112 Titel 681 01) aufgrund ungünstiger Entwicklung bei den Arbeitslosenzahlen,
- den Zuschuss an die Bundesanstalt für Arbeit (rd. 2,6 Mrd. DM bei Kapitel 1112 Titel 616 31) aufgrund eines höheren Defizits bei der Bundesanstalt.

1) Einschließlich Saldo der durchlaufenden Mittel (50 Mio. DM).

Außerdem lagen die Münzausgaben (Kapitel 6002 Titel 540 01) durch den hohen Rücklauf der DM-Münzen im Vorgriff auf die Einführung des Euro-Bargeldes zum 1. Januar 2002 um rd. 2,6 Mrd. DM über dem Sollansatz.

Die Zinsausgaben lagen dagegen mit rd. 73,7 Mrd. DM um rd. 3,5 Mrd. DM unter dem Soll. Im Vergleich zum Vorjahr gingen die Zinsausgaben um rd. 3,0 Mrd. DM zurück.

Der Bund hat die gesamte Schuldenaufnahme auf die „Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH“ ausgelagert. Von der in § 2 Abs. 6 Haushaltsgesetz 2001 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 er im Berichtsjahr keinen Gebrauch gemacht. Die Finanzagentur GmbH befand sich noch im Aufbau.

Die gegenüber dem Soll um rd. 4,6 Mrd. DM geringeren **Investitionsausgaben** sind im Wesentlichen durch die um rd. 1,7 Mrd. DM niedrigeren Ausgaben für Gewährleistungen (Kapitel 3208 Titel 870 01) und durch die um rd. 1 Mrd. DM niedrigeren Ausgaben für Baukostenzuschüsse für die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes (Kapitel 1222 Titel 891 97) begründet.

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

1.3.2 Ausgabereste

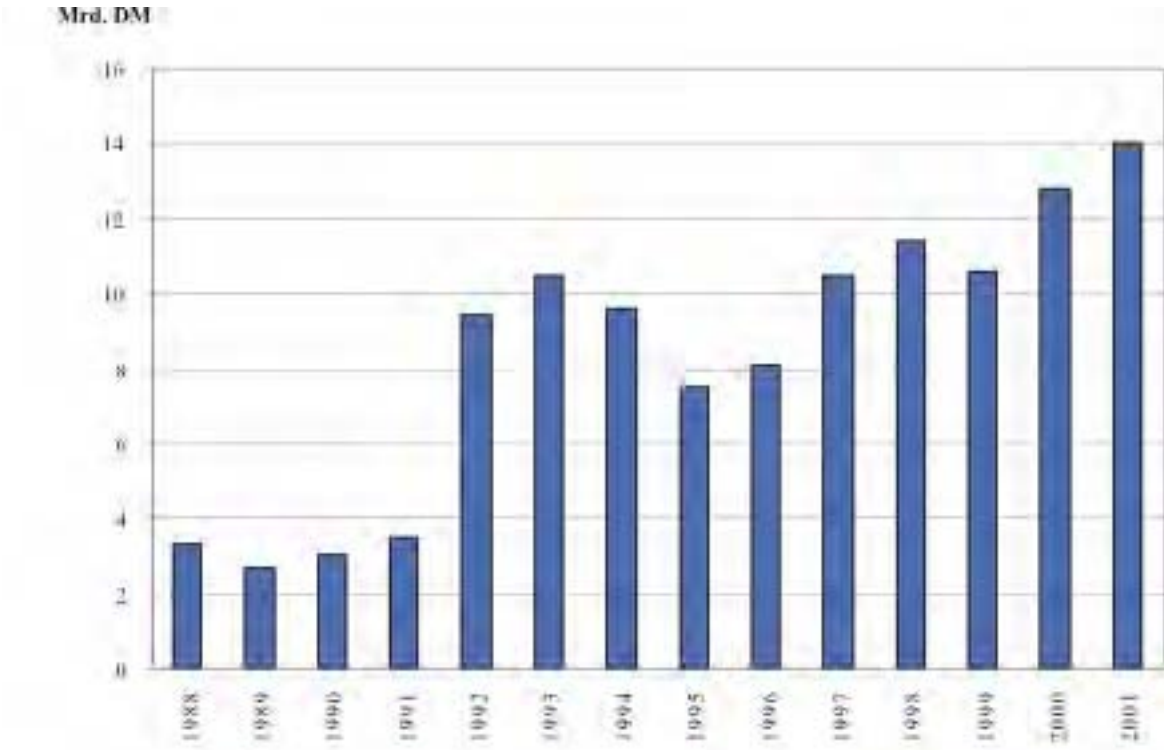
Von den am Ende des Haushaltsjahres 2000 übertragbaren Mitteln in Höhe von 18,229 Mrd. DM wurden für das Haushaltsjahr 2001 **Ausgabereste** in Höhe von **14,015 Mrd. DM** gebildet (vgl. Nr. 3.3.2 der Haushaltsrechnung); dies waren 1,212 Mrd. DM mehr als im Vorjahr. Zum Ende des Haushaltsjahres 2001 weist die Haushaltsrechnung in das Folgejahr übertragbare Mittel in Höhe von **23,221 Mrd. DM** aus (davon 2,113 Mrd. DM Reste aus flexibilisierten Ausgaben). Aus der Differenz der in das Jahr 2001 tatsächlich übertragenen Reste und der in das Jahr 2002 übertragbaren Reste ergibt sich das rechnungsmäßige Jahresergebnis in Höhe von – 9,206 Mrd. DM (vgl. Nrn. 3.2.2 und 4.9 der Haushaltsrechnung).

Das rechnungsmäßige Ergebnis des Haushaltsjahres 2001 ist aber nur vorläufig, weil nicht die tatsächlich übertragenen, sondern nur die übertragbaren Mittel ausgewiesen werden (vgl. § 83 Nr. 2 b und 2 d BHO). Die tatsächliche Bildung von Haushaltsresten und das daraus abgeleitete endgültige rechnungsmäßige Ergebnis des Jahres 2001 wird das Bundesministerium erst in der Haushaltsrechnung 2002 darlegen.

Die gebildeten Ausgabereste sind seit dem Jahre 1992 deutlich höher als in den Jahren davor. Seit dem Jahre 1996 stiegen sie – mit Ausnahme des Jahres 1999 – kontinuierlich an (vgl. **Abbildung 1**). Die Ausgabereste be-

Abbildung 1

Übertragene Ausgabereste



lasten den Haushalt des folgenden Jahres in dem Ausmaß, in dem sie in Anspruch genommen werden. Das Bundesministerium hat jedoch darauf hingewiesen, dass die Inanspruchnahme der Ausgabereste außerhalb der flexibilisierten Verwaltungsausgaben grundsätzlich eine kassenmäßige Einsparung an anderer Stelle im Haushalt voraussetzt und sich damit die Gesamtausgaben des Folgejahres insoweit nicht erhöhen.

Die Haushaltsrechnung 2001 weist in das Folgejahr übertragbare Mittel aus **flexibilisierten Ausgaben** in Höhe von 2,113 Mrd. DM aus. Diese Summe ist geringfügig niedriger als im Vorjahr (2,145 Mrd. DM). Damit hat sich die in den Vorjahren zu beobachtende Entwicklung der stetig steigenden Ausgabereste im Bereich der flexibilisierten Ausgaben nicht fortgesetzt. Insoweit scheinen die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Begrenzung der Ausgabereste eine erste Wirkung gezeigt zu haben.

Die im Haushaltsplan 2001 vorgesehenen Ausgabemittel zur Deckung für die Inanspruchnahme von Ausgaberesten bei den flexibilisierten Verwaltungskapiteln (Kapitel 6002 Titel 971 02) in Höhe von 500 Mio. DM wurden im Haushaltsjahr 2001 – wie auch schon im Vorjahr – nicht benötigt.

1.3.3 Haushaltsüberschreitungen

1.3.3.1 Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben

Im Haushaltsjahr 2001 wurden ausweislich der Haushaltsrechnung (Nr. 4.1.1) überplanmäßige Ausgaben in Höhe von rd. 9,1 Mrd. DM und außerplanmäßige Ausgaben in Höhe von rd. 0,5 Mrd. DM geleistet. Der Gesamtbetrag in Höhe von rd. 9,6 Mrd. DM (vgl. **Abbildung 2**) entspricht rd. 2 % des Haushalts-Solls (477,0 Mrd. DM) und erreicht damit eine ähnliche Größenordnung wie im Vorjahr (10,8 Mrd. DM).

Das hohe Volumen an **überplanmäßigen** Ausgaben ist in erster Linie auf zusätzliche Ausgaben im Einzelplan 11 bei der Arbeitslosenhilfe (rd. 2,4 Mrd. DM) und beim Zuschuss an die Bundesanstalt für Arbeit (rd. 2,6 Mrd. DM) sowie im Einzelplan 60 bei den Münzausgaben (rd. 2,6 Mrd. DM) zurückzuführen (vgl. **Tabelle 2**).

Außerplanmäßige Ausgaben sind vor allem im Einzelplan 12 bei der finanziellen Unterstützung des Transrapid-Projektes in Shanghai (200 Mio. DM) und im Einzelplan 10 bei den außerordentlichen Maßnahmen zur Stützung des Rindfleischmarktes (rd. 127 Mio. DM) angefallen.

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben wurden im Haushaltsjahr 2001 im Gesamthaushalt in voller Höhe durch Minderausgaben gedeckt (vgl. Nr. 3.4.1 der Haushaltsrechnung).

1.3.3.2 Haushaltsüberschreitungen ohne Zustimmung des Bundesministeriums

Von den im Haushaltsjahr 2001 entstandenen Haushaltsüberschreitungen wurden in 14 Fällen (Vorjahr 15 Fälle) insgesamt rd. 459,1 Mio. DM (Vorjahr rd. 39,3 Mio. DM) **ohne** die notwendige Zustimmung des Bundesministeriums geleistet, und zwar bei neun Einzelplänen. Gegenüber den Vorjahren ist damit ein deutlicher Anstieg der

Abbildung 2

Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben

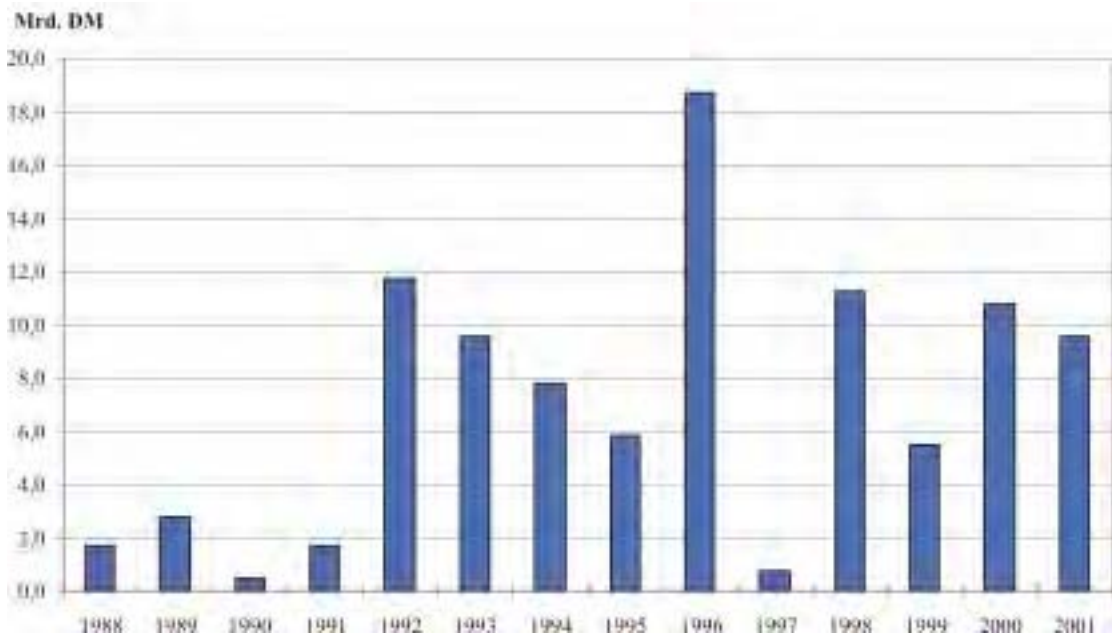


Tabelle 2

Haushaltsüberschreitungen nach Ressorts und Hauptgruppen

Epl.	Personal-ausgaben HGr. 4	Sächl. Verwal-tungsaus-gaben HGr. 5	Zuwen-dungen HGr. 6	Baumaß-nahmen HGr. 7	sonst. Investitionen HGr. 8	bes. Finanz-maßnahmen HGr. 9	Gesamt
	in DM						
01							
02		661 452					661 452
03							
04		309 969	2 466 915	92 022	50 000		2 918 906
05		189 393	72 016				261 409
06			14 056				14 056
07		489 804		464 323			954 127
08							
09		199 607	323 264 376	426 000			323 889 983
10			471 395 996				471 395 996
11		5 070 972	5 302 126 700	20 206	23 063		5 307 240 941
12		10 000 000	253 541 014	124 006 430	489 935		388 037 379
14		216 658 151	2 211 882		2 037 350		220 907 383
15	30 000	127 191 979	3 226 731	1 640 757	339 537		132 429 004
16		369 261					369 261
17			14 264 224				14 264 224
19							
20			943				943
23					986 408		986 408
30		947 926	104 767				1 052 693
32			2 783 987				2 783 987
33							
60		2 616 088 431	93 276 717				2 709 365 148
Summe	**30 000**	**2 978 176 945**	**6 468 750 324**	**126 649 738**	**3 926 293**	**0**	**9 577 533 300**

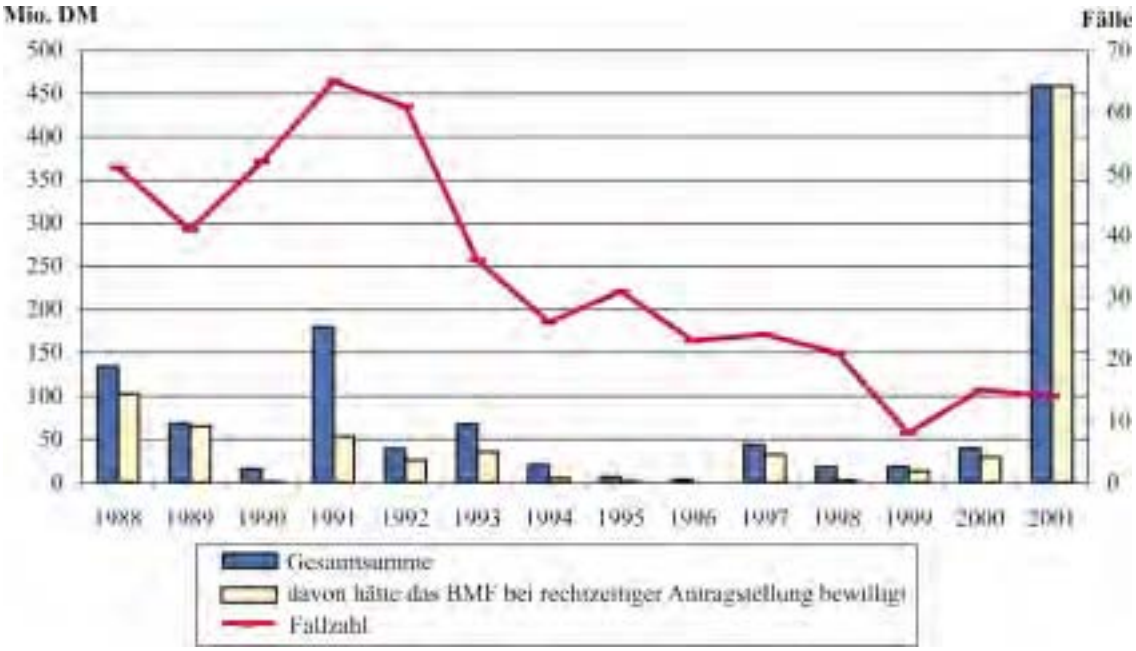
Gesamtsumme der über- und außerplanmäßigen Ausgaben zu verzeichnen, denen das Bundesministerium **nicht** zugestimmt hat (vgl. **Abbildung 3**). Der weitaus größte Teil dieser Summe entfällt auf die Rücknahme von DM-Münzen (sog. Schlafmünzenaktion, rd. 314,3 Mio. DM), die Beschaffung von Impfstoffen aufgrund der Ereignisse des 11. September 2001 (rd. 119,7 Mio. DM) sowie auf Zahlungen im Rahmen der Kriegsopferversorgung (rd. 19,7 Mio. DM). Das Bundesministerium hat in zehn Fällen (rd. 459,0 Mio. DM) in der Haushaltsrechnung bestätigt, dass es bei rechtzeitiger Vorlage des Antrags seine Zustimmung zu der 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.

Durch die Leistung über- und außerplanmäßiger Ausgaben ohne Zustimmung des Bundesministeriums haben die Ressorts gegen Haushaltsrecht verstoßen. Der Bundesrechnungshof hatte das Bundesministerium bereits im Vorjahr gebeten zu prüfen, welche – auch technischen Maßnahmen im automatisierten Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes – getroffen werden könnten, um ungenehmigte über- und außerplanmäßige Ausgaben auszuschließen.

Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, dass eine Begrenzung von überplanmäßigen Ausgaben mit technischen Mitteln prinzipiell nicht möglich sei. Im Rahmen der automatisierten Verfügbarkeitsprüfung würden zwar Auszahlungen bei nicht ausreichender Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln in der Regel nicht ausgeführt, jedoch habe der Bewirtschafter stets die Möglichkeit, mithilfe eines besonderen Belegs die Verfügbarkeitsprüfung

Abbildung 3

Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben ohne Zustimmung des Bundesministeriums der Finanzen nach Artikel 112 GG für die Jahre 1988 bis 2001



im Einzelfall auszuschalten. Diese Ausnahme ist nach Auffassung des Bundesministeriums von der Sache her unverzichtbar. Eine Motivforschung oder Nachprüfung der Begründung für die Benutzung der Ausnahmeregelung finde seitens der Kasse nicht statt. Sie sei dazu – wie auch das Bundesministerium – nicht berechtigt.

Die Ressorts würden bei Ausgaben mit Rechtsanspruch der Empfänger durch gesonderte Kontoauszüge auf die Gefahr der Ausschöpfung der Haushaltsmittel hingewiesen. Eine Verringerung der Zahl über- und außerplanmäßiger Ausgaben ohne Zustimmung des Bundesministeriums könne nur über weitere Kontrollmechanismen innerhalb der Ressorts erreicht werden.

Angesichts der hohen Beträge von insgesamt rd. 459 Mio. DM, die von den Ressorts im Haushaltsjahr 2001 ohne haushaltsrechtliche Genehmigung ausgegeben wurden, erwartet der Bundesrechnungshof, dass die Bundesressorts die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um über- und außerplanmäßige Ausgaben ohne Zustimmung des Bundesministeriums zu vermeiden. Dies gilt insbesondere auch für Fälle, in denen das Bundesministerium selbst bewirtschaftende Stelle ist, wie bei der Rücknahme von DM-Münzen.

1.3.3.3 Beteiligung des Haushaltsausschusses

Erstmals sah das Haushaltsgesetz 2000 (§ 7 Abs. 1 Satz 2) 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[2)] geforderte Kommunikations- und Konsultationspflicht der Regierung gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber regelt, trägt zur Sicherung des parlamentarischen Budgetrechts bei.

Die Jahresrechnung weist insgesamt zehn Fälle mit über- und außerplanmäßigen Ausgaben zur Erfüllung von Rechtsverpflichtungen von mehr als 100 Mio. DM aus. In acht Fällen hat das Bundesministerium diese vor Einwilligung dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vorgelegt. In zwei Fällen unterblieb die vorherige Vorlage wegen Eilbedürftigkeit. Die ihm hierzu nachträglich zur Unterrichtung vorgelegten Unterlagen hat der Haushaltsausschuss in beiden Fällen zur Kenntnis genommen.

1.3.4 Globale Minderausgaben

Der mit dem Haushaltsgesetz 2001 vom 28. Dezember 2000 verabschiedete Haushaltsplan weist globale Minderausgaben (einschließlich der Effizienzrendite aus

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

dem Bereich der flexibilisierten Ausgaben der Verwaltung) in Höhe von insgesamt rd. 1 705 Mio. DM aus. Die in den Einzelplänen veranschlagte Effizienzrendite von insgesamt rd. 475 Mio. DM wurde ausweislich der Haushaltsrechnung von den Ressorts erbracht. Die in den Einzelplänen der Bundesministerien für Wirtschaft und Technologie (90 Mio. DM), für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (105 Mio. DM), für Bildung und Forschung (235 Mio. DM) und bei der Allgemeinen Finanzverwaltung (800 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 Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen

Nach dem Haushaltsplan 2001 standen dem Bund Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen, die in künftigen Haushaltsjahren zur Leistung von Ausgaben führen können, in Höhe von insgesamt rd. 77,9 Mrd. DM zur Verfügung (vgl. **Tabelle 3**). Die veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen waren damit um rd. 17,4 Mrd. DM höher als im Vorjahr (rd. 60,5 Mrd. DM). Ausweislich der Jahresrechnung wurden im Haushaltsjahr 2001 Verpflichtungen in Höhe von rd. 37,6 Mrd. DM eingegangen. Dieser Betrag liegt in vergleichbarer Größenordung wie im Vorjahr (rd. 36,8 Mrd. DM). Die Ermächtigungen wurden demnach zu rd. 48 % (Vorjahr: rd. 61 %) in Anspruch genommen (vgl. **Abbildung 4**).

Tabelle 3

Verpflichtungsermächtigungen und deren Inanspruchnahme

Jahr	Verpflichtungsermächtigungen 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	36,8	*60,8*
2001	77,9	37,6	*48,3*
2002	94,0		
2003 (Haushaltsentwurf)	84,1		

Der Anteil der tatsächlich in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen ist damit gegenüber dem Vorjahr wieder deutlich gesunken. 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.

1.3.5.2 Gesamtbestand an eingegangenen Verpflichtungen

Insgesamt bestanden für den Bund zum 31. Dezember 2001 Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren in Höhe von rd. 194,9 Mrd. DM (vgl. Haushaltsrechnung Nr. 6.4, **Tabelle 4**):

Tabelle 4

Gesamtbestand an eingegangenen Verpflichtungen

Haushaltsjahr der Fälligkeit von Verpflichtungen	Verpflichtungsvolumen Mrd. DM
2002	46,4
2003	33,7
2004	25,2
2005 und künftige Jahre	89,6
Gesamtvolumen	**194,9 (99,7 Mrd. EUR)**

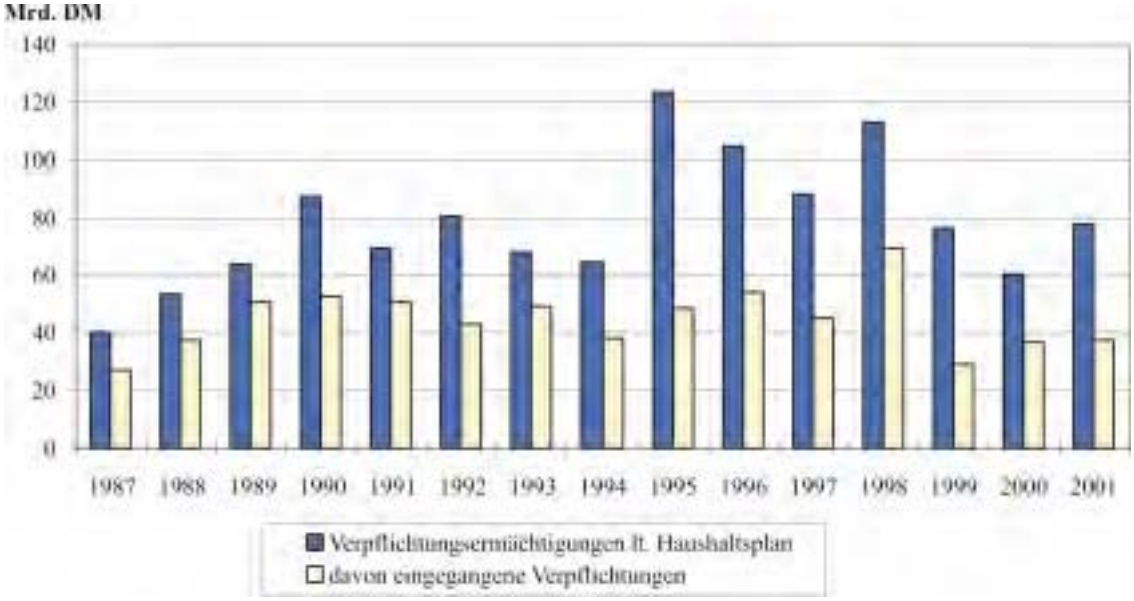
Damit sind erhebliche Vorbelastungen für die Haushalte der nächsten Jahre verbunden (vgl. auch Nr. 2.8.1).

1.3.5.3 Über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen

Von den im Jahre 2001 eingegangenen Verpflichtungen in Höhe von rd. 37,6 Mrd. DM entfällt ein Anteil von 61,3 Mio. DM (Vorjahr: 141,0 Mio. DM) auf über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen. Wie bei den über- und außerplanmäßigen Ausgaben (vgl. Nr. 1.3.3) ist im Haushaltsgesetz 2001 (§ 7 Abs. 2) vorgeschrieben, dass über- und außerplanmäßige Verpflich-

Abbildung 4

Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen[1)]



[1)] Einschließlich der über- und außerplanmäßigen Verpflichtungen.

tungsermächtigungen ab einem Betrag von 10 Mio. DM[3)] bzw. von 20 Mio. DM vor Einwilligung des Bundesministeriums dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur Unterrichtung vorzulegen sind.

Entsprechende Fälle lagen im Haushaltsjahr 2001 nicht vor.

1.3.6 Flexible Haushaltsinstrumente

Nach der flächendeckenden Einführung der flexiblen Haushaltsinstrumente auf der Grundlage des Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetzes hatte der Bundesrechnungshof deren Umsetzung in der Bundesverwaltung einzelplanübergreifend geprüft und über die Ergebnisse in seinen Bemerkungen 2000 (Drucksache 14/4226 Nr. 3) berichtet. Er hat die Haushaltsflexibilisierung grundsätzlich positiv beurteilt, aber auf einzelne Problembereiche hingewiesen und Handlungsempfehlungen gegeben.

Das Bundesministerium hat dem Rechnungsprüfungsausschuss einen Bericht vorgelegt, in dem es eine Gesamtbetrachtung abgegeben und auch zu den vom Bundesrechnungshof ausgesprochenen Handlungsempfehlungen im Einzelnen Stellung genommen hat. Der Rechnungsprüfungsausschuss hat mit Beschluss vom 19. April 2002 das Bundesministerium aufgefordert, die haushaltswirtschaftlichen Instrumente in der Bundesverwaltung entsprechend den Anforderungen einer zukunftsgerichteten Haushaltspraxis fortzuentwickeln.

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung bei der Bewirtschaftung der flexibilisierten Ausgaben beobachten.

[3)] Wenn die Ausgaben nur in einem Haushaltsjahr fällig werden.

1.4 Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen, Nettokreditaufnahme

1.4.1 Nettokreditaufnahme des Bundes

Im Rahmen des Haushaltsvollzugs standen dem Bundesministerium, neben der Ermächtigung für die Nettokreditaufnahme zur Deckung der Ausgaben, die Ermächtigungen zur Aufnahme von Krediten für Tilgungen, von Krediten im Vorgriff auf die Kreditermächtigung des nächsten Haushaltsjahres, von Krediten zur Marktpflege sowie von Kassenverstärkungskrediten (§§ 2 und 3 Haushaltsgesetz 2001) zur Verfügung. Eine Übersicht über die Ermächtigungsbeträge und deren Inanspruchnahme enthält **Tabelle 5** (vgl. auch Nr. 3.3 der Vermögensrechnung).

Das Haushaltsgesetz 2001 enthält eine Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben in Höhe von 43,7 Mrd. DM. Hinzu kommt eine Restkreditermächtigung (§ 18 Abs. 3 BHO) aus dem Vorjahr in Höhe von 15,7 Mrd. DM. Damit ergab sich ein **Gesamtkreditermächtigungsrahmen** in Höhe von 59,4 Mrd. DM. Nach ständiger Haushaltspraxis wird zuerst die weitergeltende Kreditermächtigung des Vorjahres verbraucht und damit in gleicher Höhe die für das laufende Haushaltsjahr vom Parlament erteilte Kreditermächtigung geschont. Der Bundesrechnungshof hält diese Praxis für haushaltsrechtlich bedenklich, weil die in § 18 Abs. 3 BHO festgelegte Verfallsfrist von grundsätzlich einem Jahr damit leer läuft (vgl. Bemerkungen 2001, Drucksache 14/7018 Nr. 1.5.1). Seit dem Haushaltsjahr 1999 schreiben die jährlichen Haushaltsgesetze vor, dass die neue Kreditermächtigung in Höhe des Betrags gesperrt ist, in dem die Restkreditermächtigungen des Vorjahres 0,5 % der festgestellten Gesamtausgaben übersteigen (vgl. § 2 Abs. 9 Haushaltsgesetz 2001).

Somit stand für den Haushaltsvollzug 2001 über die bewilligte Nettokreditaufnahme von 43,7 Mrd. DM hinaus aus der Restkreditermächtigung ein Betrag von rd. 2,4 Mrd. DM (0,5 % von 477,0 Mrd. DM) – also insgesamt rd. **46,1 Mrd. DM** – zur Haushaltsfinanzierung ohne Einschaltung des Parlaments zur Verfügung. Der darüber hinaus bis zur Kreditermächtigungsobergrenze von rd. 59,4 Mrd. DM bestehende Saldo von rd. 13,3 Mrd. DM war demnach gesperrt. Eine – vollständige oder teilweise – Inanspruchnahme dieses Betrags für Zwecke der Kreditaufnahme hätte der Zustimmung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages bedurft. Zum Haushaltsausgleich 2001 wurde eine Nettokreditaufnahme von rd. 44,6 Mrd. DM benötigt, so dass die Anrufung des Haushaltsausschusses nicht erforderlich war. Infolge der gegenüber dem Haushaltssoll von 43,7 Mrd. DM um rd. 0,9 Mrd. DM höheren Nettokreditaufnahme ist der Betrag der für das Jahr 2002 zur Verfügung stehenden Restkreditermächtigung auf rd. 14,7 Mrd. DM gesunken (vgl. **Abbildung 5**).

Von der Möglichkeit, ab Oktober des Haushaltsjahres Kredite unter Anrechnung auf die Kreditermächtigung des Folgejahres aufzunehmen, wurde nicht Gebrauch gemacht.

Im Haushaltsjahr 2001 war die Nettokreditaufnahme um rd. 8,7 Mrd. DM niedriger als die Summe der getätigten Investitionsausgaben. Die Verschuldungsobergrenze nach Artikel 115 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz wurde insoweit auch im Haushaltsvollzug eingehalten.

Tabelle 5

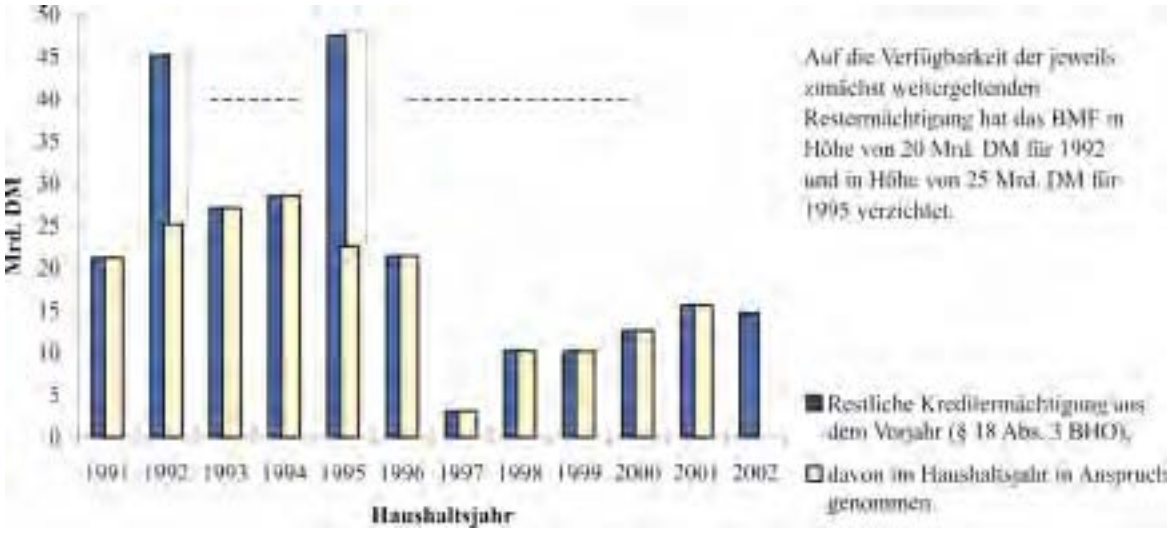
Kreditermächtigungen und Inanspruchnahme

	Ermächtigungsbetrag 2001	**Inanspruchnahme 2001**	**Abweichung**	**Inanspruchnahme 2000**
	Mrd. DM			
Restliche Kreditermächtigung aus dem Vorjahr (§ 18 Abs. 3 BHO)	15,7	15,7	–	12,7
Kreditermächtigung nach dem Haushaltsgesetz 2001 zur Deckung von Ausgaben (§ 2 Abs. 1)	43,7 (davon 13,3 gesperrt)	29,0	– 14,7[1]	33,8
Kreditermächtigungsrahmen (einschließlich des gesperrten Betrags)	59,4			
Ermächtigungsrahmen für die Nettokreditaufnahme (ohne den gesperrten Betrag)	**46,1**	**44,6**	**– 1,5** (+ 0,9 ggü. veranschl. Soll)	**46,5**
Weitere Kreditermächtigungen nach dem Haushaltsgesetz 2001				
a) zur Tilgung (§ 2 Abs. 2)[2]	335,0	334,0	– 1,0	244,9
b) zur Marktpflege (§ 2 Abs. 5)[3]		– 4,0		1,4
c) Bundesbankmehrgewinn (§ 4 S. 2)[4]		9,3		(– 0,6)[5]
d) zum Vorgriff auf das folgende Haushaltsjahr (§ 2 Abs. 3)	19,1	–	– 19,1	–
Gesamtermächtigung (Kreditermächtigungsrahmen und weitere Kreditermächtigungen)	413,5			
Gesamtinanspruchnahme, zugleich **Bruttokreditaufnahme** in haushaltsmäßiger Abgrenzung[6]		339,3		292,8
Tilgungen aus Kreditmarktmitteln (a, b)		– 294,7		– 246,3
Nettokreditaufnahme in haushaltsmäßiger Abgrenzung	43,7	44,6	+ 0,9	46,5
nachrichtlich: **Summe der Ausgaben für Investitionen**	58,0	53,3	– 4,7	55,0

[1] Dieser Betrag ist gleichzeitig die in das Jahr 2002 fortgeltende Restkreditermächtigung.
[2] Einschließlich rd. 65 Mrd. DM Erlöse aus der Versteigerung von Mobilfunklizenzen (Teilbetrag).
[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 2001 die Kreditermächtigung nach § 2 Abs. 2 Haushaltsgesetz 2001.
[5] Der Bundesbankmehrgewinn wurde im Jahre 2000 als negative Ausgabe dargestellt.
[6] Im Ist-Ergebnis der Bruttokreditaufnahme enthalten sind Umbuchungen aus dem Jahre 2000 in das Jahr 2001 von 2,9 Mrd. DM sowie aus dem Jahre 2002 in das Jahr 2001 von 3,9 Mrd. DM.

Abbildung 5

Restliche Kreditermächtigungen aus dem Vorjahr und deren Inanspruchnahme



1.4.2 Gemeinsame Kreditaufnahme mit Sondervermögen

Dem Kreditrahmen zur Tilgung fällig werdender Kredite wachsen die vom Bund übernommenen Kredite für die Sondervermögen Fonds „Deutsche Einheit“ und „ERP-Sondervermögen“ zu. In § 2 Abs. 7 Haushaltsgesetz 2001 wird dem Bund die Möglichkeit eingeräumt, im Haushaltsjahr fällig werdende Kredite dieser beiden Sondervermögen bis zu insgesamt 25,525 Mrd. DM zum Zwecke einer gemeinsamen Kreditaufnahme als eigene Schulden in Form eines Schuldbeitritts zu übernehmen. 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 2001 Schulden der beiden o. a. Sondervermögen in Höhe von rd. 25,4 Mrd. DM vom Bund mit übernommen (vgl. hierzu auch Nr. 1.7).

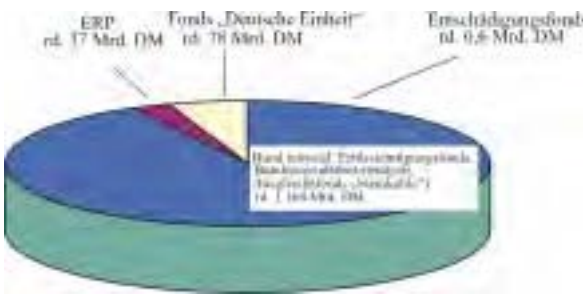
1.5 Gesamtverschuldung

Die Bundesschuld betrug am Ende des Haushaltsjahres 2001 ausweislich der Jahresrechnung rd. 1 364 Mrd. DM (vgl. Nr. 3.2 der Vermögensrechnung); hinzu kommen Kassenverstärkungskredite in Höhe von 7,406 Mrd. DM. Im Vorjahr lag die Bundesschuld noch bei rd. 1 400 Mrd. DM. Ursache für diesen Rückgang sind die Mobilfunkversteigerungserlöse, die zum überwiegenden Teil (rd. 65 Mrd. DM) im Jahre 2001 dem Bundeshaushalt zugeflossen sind und zur Tilgung von Altschulden verwendet wurden (vgl. Nr. 1.7.3).

Die Finanzschulden der nicht in den Bundeshaushalt eingegliederten Sondervermögen betrugen Ende des Jahres 2001 rd. 115 Mrd. DM. Die Gesamtverschuldung, d. h. die Verschuldung des Bundes aus seinen Finanzkrediten sowie die Schulden der Sondervermögen des Bundes, beläuft sich somit auf insgesamt rd. 1 479 Mrd. DM (vgl. **Abbildung 6**).

Abbildung 6

Schulden des Bundes und seiner Sondervermögen Ende 2001



Gesamtverschuldung: rd. 1 479 Mrd. DM

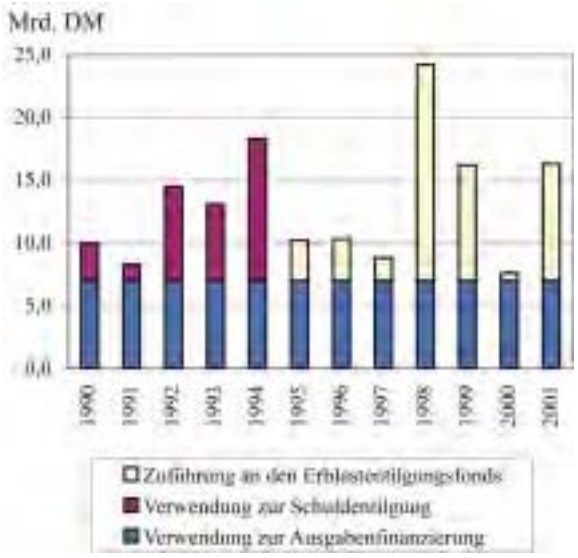
1.6 Abführungen der Deutschen Bundesbank

Die Deutsche Bundesbank hat im Haushaltsjahr 2001 den Bilanzgewinn des Geschäftsjahres 2000 von rd. 16,3 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 restliche Betrag in Höhe von rd. 9,3 Mrd. DM wurde entsprechend den gesetzlichen Vorschriften[4)] dem Erblastentilgungsfonds zur Erfüllung von Zins- und Tilgungsverpflichtungen zugeführt (vgl. Nr. 1.7.3).

Die Gewinnablieferung der Deutschen Bundesbank aus dem Geschäftsjahr 2000 war im Haushaltsjahr 2001 um fast 9 Mrd. DM höher als im Vorjahr (vgl. **Abbildung 7**).

Abbildung 7

Verwendung der Gewinnablieferung der Deutschen Bundesbank



1.7 Sondervermögen des Bundes

Ende des Haushaltsjahres 2001 wurden 16 Sondervermögen vom Bund unmittelbar oder von Stellen außerhalb der Bundesverwaltung verwaltet (vgl. Nr. 4.2.1 der Haushaltsrechnung und Nr. 2.2.1.1 der Vermögensrechnung). Damit verfügt der Bund über ein Sondervermögen weniger als im Vorjahr, weil der Gesetzgeber den SED/PDS-Rentenfonds aufgelöst hat (vgl. Nr. 1.7.6).

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.

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 2001 blieb mit rd. 24,2 Mrd. DM im Vergleich zum Vorjahr unverändert. Die Verbindlichkeiten sind von rd. 35,8 Mrd. DM im Vorjahr auf rd. 37,3 Mrd. DM angestiegen (vgl. Nr. 2.2.1.2 der Vermögensrechnung). Über die Verwaltung des ERP-Vermögens wird unter Nr. 29 berichtet.

1.7.2 Fonds „Deutsche Einheit“

Aus dem Sondervermögen **Fonds „Deutsche Einheit“** (Fonds) 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 rd. 95 Mrd. DM aufgenommen. Die Leistungen an die neuen Länder liefen im Jahre 1994 aus. Vom Jahre 1995 an sind jedoch die bestehenden Schuldendienstverpflichtungen (Zinsen und Tilgung) durch Schuldendienstzuschüsse aus dem Bundeshaushalt bis zur Tilgung zu erfüllen.

Das Bundesministerium schloss im Haushaltsjahr 2001 den Fonds mit einem Überschuss in Höhe von rd. 820 Mio. DM ab. Es verwendete diesen Überschuss zur Tilgung eines Kassenverstärkungskredits in gleicher Höhe, den es im Vorjahr zur Abdeckung des entstandenen Defizits aufgenommen hatte.

Der Bundesrechnungshof hatte für die Haushaltsjahre 1999 und 2000 festgestellt, dass das Bundesministerium und die Bundesschuldenverwaltung bei den Verbindlichkeiten des Fonds abweichende Bestände in der Vermögensrechung ausgewiesen hatten. Er war diesen Unregelmäßigkeiten im Rahmen einer Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Fonds nachgegangen. Dabei hatte er festgestellt, dass die Differenzen auf einer unrichtigen Bewertung der Wertpapierbestände und der in ausländischer Währung geführten Schulden des Fonds beruhten. Das Bundesministerium hatte es versäumt, diese Vermögenswerte jährlich einer den jeweiligen Kurswerten entsprechenden Wertberichtigung zu unterziehen. Es räumte ein, dass seine den Fonds betreffenden Vermögensrechnungen in den genannten Jahren fehlerhaft waren. Es bereinigte den entstandenen Fehler durch

[4)] § 4 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2001, § 6 Abs. 1 Erblastentilgungsfondsgesetz.

eine Korrekturbuchung in Höhe von rd. 926 Mio. DM und wies die Verbindlichkeiten des Fonds zu Beginn des Haushaltsjahres 2001 – übereinstimmend mit dem Rechenwerk der Bundeswertpapierverwaltung (frühere Bundesschuldenverwaltung) – mit rd. 78,2 Mrd. DM aus (vgl. Vermögensrechnung 2001 Nr. 2.2.1.8). Zum Ende des Haushaltsjahres beliefen sich die Verbindlichkeiten des Fonds auf rd. 77,5 Mrd. DM.

Im Rahmen der Prüfung der Jahresrechnung 2001 stellte das Prüfungsamt des Bundes Koblenz erneut fehlerhafte Verbuchungen bei den Verbindlichkeiten des Fonds fest. Nicht alle vermögenswirksamen Geschäftsvorfälle, die in der Haushaltsrechnung des Fonds gebucht wurden, fanden Eingang in seine Vermögensrechnung. So lag die Kreditaufnahme laut Haushaltsrechnung um rd. 185 000 DM über dem in der Vermögensrechnung ausgewiesenen Zugang bei den Verbindlichkeiten. Das Bundesministerium und die Bundeswertpapierverwaltung erkannten zwar, dass die Bundeswertpapierverwaltung die betreffenden Geschäftsvorfälle wegen der ihr vom Bundesministerium nicht zugewiesenen Bewirtschaftungsbefugnis nicht vermögenswirksam verbuchen konnte. Dennoch bemühten sich die beteiligten Behörden nicht hinreichend um eine zweckmäßige Regelung hinsichtlich der Verbuchung dieser vermögenswirksamen Geschäftsvorfälle und nahmen so einen erneut mit Fehlern behafteten Jahresabschluss des Fonds in Kauf.

Insgesamt ist die Buchführung des Fonds im Zusammenhang mit dem Ausweis seiner Verbindlichkeiten noch immer mit Fehlern behaftet. Das Bundesministerium hat durch entsprechend eindeutige Regelungen dafür Sorge zu tragen, dass alle vermögenswirksamen Geschäftsvorfälle auch Eingang in die Vermögensrechnung finden.

Das Bundesministerium hat zugesagt, das Notwendige zu veranlassen.

1.7.3 Erblastentilgungsfonds

Das Sondervermögen „Erblastentilgungsfonds“ (Fonds) ist aufgrund des Gesetzes über die Errichtung eines Erblastentilgungsfonds ab 1. Januar 1995 errichtet worden. In dem Fonds werden die Verbindlichkeiten des Kreditabwicklungsfonds, die Verbindlichkeiten der Treuhandanstalt aus Krediten für übernommene Altkredite und Ausgleichsforderungen, die Altverbindlichkeiten von Wohnungsbauunternehmen und privaten Vermietern im Beitrittsgebiet nach den Vorschriften im Altschuldenhilfe-Gesetz sowie die Altschulden für gesellschaftliche Einrichtungen im Beitrittsgebiet zusammengefasst. Der Gesamtbetrag der bis Ende 2001 übernommenen Verbindlichkeiten (ohne Berücksichtigung von Tilgungen) beträgt rd. 354,7 Mrd. DM. Mit dem Schuldeneingliederungsgesetz vom 23. Juni 1999 übernahm der Bund als Mitschuldner ab 1. Januar 1999 die tatsächlichen Verbindlichkeiten (nach Tilgung) und weist sie seitdem als Bundesschuld aus; der hierauf entfallende Schuldendienst wird unmittelbar aus dem Bundeshaushalt geleistet.

Nach § 6 Abs. 1 Erblastentilgungsfondsgesetz werden die jährlichen Einnahmen aus dem Bundesbankgewinn dem Fonds zugeführt, soweit sie 7 Mrd. DM übersteigen. Im Jahre 2001 waren dies rd. 9,34 Mrd. DM. Zuzüglich der Zuführungen von Anteilen der neuen Länder auf die übernommenen Altschulden für gesellschaftliche Einrichtungen in Höhe von rd. 0,28 Mrd. DM brachte der Fonds daraus einen eigenen Tilgungsbeitrag in Höhe von rd. 9,6 Mrd. DM auf. Der Bund tilgte für den Fonds insgesamt rd. 82,85 Mrd. DM. Hierin sind u. a. der oben genannte eigene Tilgungsbeitrag des Fonds und eine Sondertilgung in Höhe von rd. 66,6 Mrd. DM enthalten, die durch die Verwendung der Erlöse aus der Versteigerung der Mobilfunklizenzen möglich wurde. Gegenüber dem Vorjahr verringerte sich der Stand der tatsächlichen Verbindlichkeiten um rd. 82,6 Mrd. DM[5)] auf rd. 165,1 Mrd. DM zum Jahresende 2001 (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 Ausgleichsleistungsgesetzes 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 Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt in Höhe von rd. 11 Mrd. DM – verteilt auf fünf Jahre – erhalten.

Das Sondervermögen hatte zum Jahresende 2000 Rücklagen in Höhe von 126,5 Mio. DM gebildet. Am Ende des Jahres 2001 betrugen sie 102,3 Mio. DM (vgl. Nr. 2.2.1.10 der Vermögensrechnung).

1.7.5 Bundeseisenbahnvermögen

Das Sondervermögen **„Bundeseisenbahnvermögen“** ist aufgrund des Gesetzes zur Zusammenführung und Neugliederung der Bundeseisenbahnen als Rechtsnachfolgerin der ehemaligen Sondervermögen „Deutsche Bundesbahn“ und „Deutsche Reichsbahn“ am 1. Januar 1994 errichtet worden. Von den gesetzlichen Aufgaben

---

[5)] Tilgungsleistung des Bundes abzüglich aufgelaufene Korrekturen (z. B. Saldo aus Zuteilung von Ausgleichsforderungen und -verbindlichkeiten im Bereich der Wohnungsbaualtverbindlichkeiten, Korrekturen des Anfangsschuldenbestandes und Neubewertungen).

des Sondervermögens wurden der unternehmerische Bereich auf die Deutsche Bahn AG ausgegründet und die hoheitlichen Aufgaben auf das neu gegründete Eisenbahn-Bundesamt übertragen. Damit lagen die Aufgaben des Sondervermögens seit Anfang 1994 insbesondere in der Verwaltung

- des der Deutschen Bahn AG zugewiesenen Personals (Dienstherrenfunktion);
- der Altschulden der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn und
- Verwertung der nicht bahnnotwendigen Liegenschaften.

Die Aufgabe der Veräußerung eines Großteils seines Immobilienbestandes übertrug das Sondervermögen im Jahre 1996 auf eine Verwertungsgesellschaft. Die Altschulden wurden mit Wirkung vom 1. Januar 1999 im Wege der Schuldmitübernahme in die Bundesschuld eingegliedert. Im Innenverhältnis entlastet der Bund das Sondervermögen vollständig von Zins- und Tilgungsleistungen sowie von der Schuldenverwaltung. Schließlich veräußerte das Sondervermögen im Jahre 2001 auch seine Anteile an den Eisenbahn-Wohnungsgesellschaften an ein Bieterkonsortium. Zeitgleich übertrug es Teilaufgaben der Wohnungsfürsorge für die Eisenbahner auf die Deutsche Bahn AG.

Die Bundesregierung ist ermächtigt, frühestens zehn Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes zur Zusammenführung und Neugliederung der Bundeseisenbahnen das Sondervermögen aufzulösen und die von ihm noch wahrgenommenen Aufgaben auf das Eisenbahn-Bundesamt, das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen oder die Bundesschuldenverwaltung (nunmehr Bundeswertpapierverwaltung) zu übertragen.

Das zum 31. Dezember 2001 ausgewiesene Vermögen des Sondervermögens in Höhe von rd. 12,3 Mrd. DM besteht zum größten Teil (rd. 10,1 Mrd. DM) aus nicht bahnnotwendigen Immobilien (einschließlich Forderungen aus dem Verkauf solcher Liegenschaften). Durch die im Jahre 2001 vorangetriebene Neukonzeption der Immobilienverwertung (Property Company) wird sich das Vermögen Ende 2002 erheblich verringern, da die werthaltigsten Objekte in das Startportfolio der Property Company überführt werden sollen.

Die nicht durch eigene Einnahmen gedeckten Ausgaben des Sondervermögens werden aus dem Bundeshaushalt getragen. Im Jahre 2001 waren diese Bundeszuschüsse mit rd. 8,4 Mrd. DM um rd. 4,9 Mrd. DM niedriger als im Vorjahr, da das Sondervermögen durch den Verkauf seiner Anteile an den Eisenbahn-Wohnungsgesellschaften einen einmaligen Erlös in Höhe von rd. 5,1 Mrd. DM erzielte. In den Folgejahren wird die aus dem Bundeshaushalt zu finanzierende Deckungslücke daher wieder sprunghaft ansteigen. Im Haushalt 2002 sind Bundesleistungen an das Sondervermögen in Höhe von rd. 6,6 Mrd. EUR – also rd. 12,9 Mrd. DM – veranschlagt.

1.7.6 SED/PDS-Rentenfonds

Das Sondervermögen **SED/PDS-Rentenfonds** wurde aufgrund des Gesetzes zur Überführung der Ansprüche und Anwartschaften aus Zusatz- und Sonderversorgungssystemen des Beitrittsgebietes (AAÜG) in der Fassung des Rentenüberleitungs-Ergänzungsgesetzes vom 24. Juni 1993 gebildet. Danach hat die PDS als Versorgungsträger die jeweils zustehende Zusatzversorgungsleistung bis zum Beginn der laufenden Zahlung der neu berechneten Rente aus dem Rentenfonds gezahlt.

Mit der Überführung der Ansprüche und Anwartschaften aus der Zusatzversorgung der PDS in die Rentenversicherung war eine weitere Führung des Guthabens nicht mehr erforderlich. Auf der Grundlage des 2. AAÜG-Änderungsgesetzes ist das im Sondervermögen verbliebene Guthaben in Höhe von rd. 227 Mio. DM dem Bundeshaushalt zugeführt worden. Die bisher aus dem Fonds getragenen Kosten für Leistungen und Verwaltung werden seit dem 1. September 2001 unmittelbar aus dem Bundeshaushalt getragen.

1.7.7 Übrige Sondervermögen

Der Ausgleichsfonds (Lastenausgleich) soll entsprechend dem Vorschlag des Bundesrechnungshofes in den Bemerkungen 2001 (Drucksache 14/7018 Nr. 5) bis zum Jahre 2004 aufgelöst werden, weil die Gründe für seine Errichtung heute nicht mehr tragen.

Zu den **übrigen Sondervermögen** Ausgleichsfonds für überregionale Maßnahmen zur Eingliederung Schwerbehinderter in Arbeit, Beruf und Gesellschaft, 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, den Fonds nach § 5 Mauergrundstücksgesetz und die Versorgungsrücklage des Bundes.

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 **Tabelle 6** ersichtlich.

Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, dass der Bilanzverlust der Kleiderkasse der Bundeswehr auf einem Bilanzverlustvortrag aus den Jahren von 1991 bis 1998 beruht. Dieser werde seit dem Geschäftsjahr 1999 durch Gewinne abgebaut.

Tabelle 6

Bundesbetriebe

Bundesbetriebe	Zweck	Betriebskapital	Gewinn / Verlust
Wasserwerke Oerbke	Wasserversorgung für NATO-Truppenlager Fallingbostel und die Gemeinden Fallingbostel, Ostenholz, Oerbke, Bockhorn und Westenholz	31.12.2001: rd. 4,3 Mio. DM	31.12.2001: Gewinn 141 512 DM
Wirtschaftsbetriebe Meppen	Bewirtschaftung der Sicherheitszonen auf dem Schieß- und Erprobungsplatz Meppen	30.06.2000: rd. 9,4 Mio. DM	zum Ende des Landwirtschaftsjahres am 30.06. 2000: Bilanzgewinn 271 273 DM
Kleiderkasse für die Bundeswehr	Versorgung der Selbsteinkleider der Bundeswehr und des Bundesgrenzschutzes mit vorschriftsmäßiger Dienstkleidung unter Verwendung der Bekleidungsentschädigung (Kapitel 1411 Titel 516 01)	----	31.12.2000: Bilanzverlust: 823 438 DM 31.12.2001: lag für die Haushaltsrechnung noch nicht vor
Behördeneigene Kantinen (insgesamt sechs)	Verpflegung der Bediensteten	-----	31.12.2001: Überschüsse: vier Kantinen (insgesamt 41 288 DM), Verluste: zwei Kantinen (125 699 DM)

2 Feststellungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes

2.0

Die finanzwirtschaftliche Lage des Bundes ist durch ungünstige Entwicklungen sowohl bei den Ausgaben als auch bei den Einnahmen gekennzeichnet. Die strukturellen Probleme des Bundeshaushalts sind weitgehend unbewältigt.

Auf der Ausgabenseite des Bundeshaushalts verzeichnen die Sozialausgaben stetige Steigerungsraten. Innerhalb der Sozialausgaben bilden die Bundeszuschüsse an die Rentenversicherung den Schwerpunkt. Mittlerweile trägt der Bundeshaushalt rd. ein Drittel der Gesamtausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung. Vor zehn Jahren lag dieser Anteil noch bei rd. einem Fünftel. Auch die Ausgaben für den Arbeitsmarkt steigen wieder an. Die im Bundeshaushalt 2002 hierfür veranschlagten Haushaltsmittel werden möglicherweise zur Abdeckung des tatsächlichen Mittelbedarfs nicht ausreichen.

Die wachsenden Haushaltsbelastungen aufgrund der zunehmenden Sozialausgaben können durch den leichten Rückgang der Zinsausgaben nur teilweise kompensiert werden. Die Zinszahlungen aus dem Bundeshaushalt haben sich seit dem Jahre 1999 durch das marktbedingte niedrigere Zinsniveau und den Einsatz der Mobilfunk-Versteigerungserlöse zur Schuldentilgung stabilisiert. Sie werden sich aber nach dem Finanzplan mittelfristig wieder erhöhen.

Wesentliche Finanzkennzahlen wie die Sozialausgabenquote und die Investitionsquote entwickeln sich ungünstig. Sozialausgaben und Zinsen beanspruchen den überwiegenden Anteil der Steuereinnahmen des Bundes; dieser steht daher nicht für zukunftsrelevante Ausgaben (z. B. Investitionen, Forschung und Bildung) zur Verfügung. Die Ausgaben für Soziales übertreffen mittlerweile die Ausgaben für Investitionen um ein Vielfaches. Eine nachhaltige Verbesserung der Haushaltsstruktur im Bundeshaushalt wird nur zu erreichen sein, wenn die Sozialausgaben durch eine konsequente Konsolidierung vor allem der sozialen Sicherungssysteme begrenzt und die Zinsausgaben durch Rückführung der Nettoneuverschuldung mit nachfolgendem Abbau der Verschuldung vermindert werden.

Der Bund beteiligt sich seit Jahren in erheblichem Umfang an der Mitfinanzierung von Länderaufgaben insbesondere bei den Gemeinschaftsaufgaben, den Geldleistungsgesetzen und durch Finanzhilfen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollten Mischfinanzierungen zugunsten einer stärkeren finanziellen Eigenverantwortung der Länder bei der Erfüllung ihrer Aufgaben abgebaut werden.

Die Steuereinnahmen des Bundes steigen aufgrund der konjunkturellen Abschwächung im Finanzplanungszeitraum in geringerem Umfang als erwartet. Sie werden zudem durch eine Reihe von Abzügen auf der Einnahmenseite (Kindergeld, Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs, Bundesergänzungszuweisungen) in erheblichem Umfang gemindert. Auch nach der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen im Rahmen des so genannten Solidarpaktes II wird der Bund einen hohen Teil seiner Steuereinnahmen als Bundesergänzungszuweisungen an die Länder leisten. Der überwiegende Teil entfällt auf die neuen Länder und Berlin zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten. Die Beendigung des Investitionsförderungsgesetzes Aufbau Ost und die Umwandlung dieser Finanzhilfen in Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zugunsten der neuen Länder und Berlins ist finanzverfassungsrechtlich folgerichtig. Den von den neuen Ländern und Berlin jährlich vorzulegenden Fortschrittsberichten über die ökonomische und finanzwirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland kommt dabei eine hohe Bedeutung als Kontrollinstrument zu. Weiterhin unbefristet geleistet werden an zehn Länder Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für – bezogen auf die Einwohnerzahl – überdurchschnittlich hohe Kosten der politischen Führung (insbesondere Landesparlamente und -regierungen). Diese Zuweisungen erscheinen angesichts des auch vom Bundesverfassungsgericht betonten Ausnahmecharakters derartiger Hilfen nicht unproblematisch.

Wie bei den Steuern müssen auch die Einnahmeerwartungen aus Privatisierungserlösen zurückgeschraubt werden. Die noch im Bundesvermögen liegenden börsennotierten Beteiligungen im Postnachfolgebereich haben erheblich an Wert verloren. Die für den Haushalt 2003 eingeplanten Privatisierungserlöse werden überwiegend für den Finanzbedarf der Postbeamtenversorgungskasse verwendet; ein Teilbetrag wird zur allgemeinen Haushaltsfinanzierung eingesetzt. Ab dem Jahre 2004 sollen die Privatisierungseinnahmen ausschließlich der Tilgung von Altschulden dienen.

Die Rückführung des Finanzierungsdefizits und der Nettokreditaufnahme soll nach dem Finanzplan fortgesetzt werden. Der Bundeshaushalt 2006 soll ohne Nettoneuverschuldung ausgeglichen werden. Dieser Planung liegt allerdings eine günstige Einschätzung des Wirtschaftswachstums zugrunde, die zu äußerst niedrigen Veranschlagungen der Arbeitsmarktausgaben führt. Auch die Schätzansätze hinsichtlich der Zinsausgaben sind gegenüber dem alten Finanzplan deutlich verringert worden. Zudem enthält der Finanzplan bis 2006 keine Planungsreserven zur Abdeckung finanzwirtschaftlicher Mehrbelastungen. Er weist darüber hinaus globale Minderausgaben in einer ganz erheblichen Größenordnung aus, die bislang nicht durch konkrete Konsolidierungsmaßnahmen unterlegt sind. Nicht zuletzt wird das Hilfs- und Wiederaufbauprogramm zur Beseitigung der Hochwasserkatastrophe zusätzliche Haushaltsmittel in erheblicher Größenordnung beanspruchen. Vor diesem Hintergrund erscheinen weitere Sparanstrengungen erforderlich, um die finanzwirtschaftlich richtige Rückführung der Nettokreditaufnahme und des Finanzierungsdefizits hin zu einem ohne Neuverschuldung ausgeglichenen Bundeshaushalt tatsächlich zu erreichen. Zur Unterstützung dieses Kurses könnte eine stärkere – auch normative – Begrenzung der verfassungsrechtlichen Möglichkeiten zur Kreditaufnahme beitragen.

Infolge der zurückgehenden Nettoneuverschuldung wird die Gesamtverschuldung des Bundes und seiner Sondervermögen in geringerem Umfang steigen. Sie wird trotzdem am Ende des Finanzplanungszeitraums (2006) fast 820 Mrd. EUR erreichen. Der Bund ist damit nach wie vor in einer schwierigeren Haushaltslage als die Mehrzahl der Länder und Gemeinden.

Auf mittel- und langfristige Sicht ist der Bundeshaushalt einer Reihe von – bislang planerisch nicht oder nur teilweise berücksichtigten – Belastungen und Risiken ausgesetzt. Dazu zählen insbesondere die eingegangenen Verpflichtungen, die Versorgungslasten vor allem auch im Bereich der ehemaligen Sondervermögen Bundesbahn und Bundespost, die Entschädigungsrisiken bei den Gewährleistungen sowie Zinsmehrausgaben, die sich bei einer möglichen Erhöhung des Zinsniveaus ergäben.

Handlungsbedarf besteht nach wie vor im Hinblick auf eine zeitnahe und vollständige Umsetzung der Regelungen des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes zur Haushaltsdisziplin auf nationaler Ebene. Die zwischen Bund und Ländern bislang hierzu vereinbarten Regelungen sind vor allem um eine Bestimmung zu ergänzen, die festlegt, wie mögliche Sanktionszahlungen an die Europäische Union auf Bund und Länder aufzuteilen wären.

2.1 Entwicklung der Gesamtausgaben, Gesamteinnahmen und des Finanzierungsdefizits

Die Haushaltslage des Bundes wird durch die nachfolgenden Eckdaten zum Haushalt 2002, zum Haushaltsentwurf 2003 und zum Finanzplan bis 2006 bestimmt.[1)] Die Haushalts- und Finanzplaneckdaten ab 2003 beruhen auf den Entscheidungen des Bundeskabinetts vom 19. Juni 2002.

Im Bundeshaushalt 2002 sind **Ausgaben** in Höhe von 247,5 Mrd. EUR veranschlagt, das sind rd. 4,4 Mrd. EUR (+ 1,8 %) mehr als das Abschlussergebnis 2001 (rd. 243,1 Mrd. EUR). Wesentliche Gründe für den Ausgabenanstieg sind Mehrausgaben beim Zuschussbedarf des Bundeseisenbahnvermögens, beim zusätzlichen Zuschuss an die Rentenversicherung und bei den Maßnah-

[1)] Alle nachfolgenden Daten werden in EUR ausgewiesen; Zahlen aus früheren Haushaltsjahren wurden in EUR umgerechnet, um einen direkten Vergleich zu ermöglichen.

men zur Terrorismusbekämpfung. Für das Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost, das zum 31. Dezember 2001 beendet worden ist, fallen keine Ausgaben mehr an. Damit ist allerdings keine Haushaltsentlastung verbunden, da die Leistungen von jährlich rd. 3,4 Mrd. EUR ab dem Jahre 2002 als Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisung die Steuereinnahmen des Bundes entsprechend vermindern (vgl. Nr. 2.4.2.2). Bereinigt man die Ausga-ben des Vorjahres um diesen Betrag, so sind die veranschlagten Gesamtausgaben im Jahre 2002 sogar um 3,2 % höher.

Nach dem Haushaltsentwurf 2003 sind für das nächste Haushaltsjahr 246,3 Mrd. EUR vorgesehen, das sind 0,5 % weniger als das Soll 2002. Im Finanzplanungszeitraum (2002 bis 2006) sollen die Ausgaben um durchschnittlich jährlich rd. 0,2 % steigen und einen Betrag von 249,4 Mrd. EUR im Jahre 2006 erreichen (vgl. **Abbildung 1**).

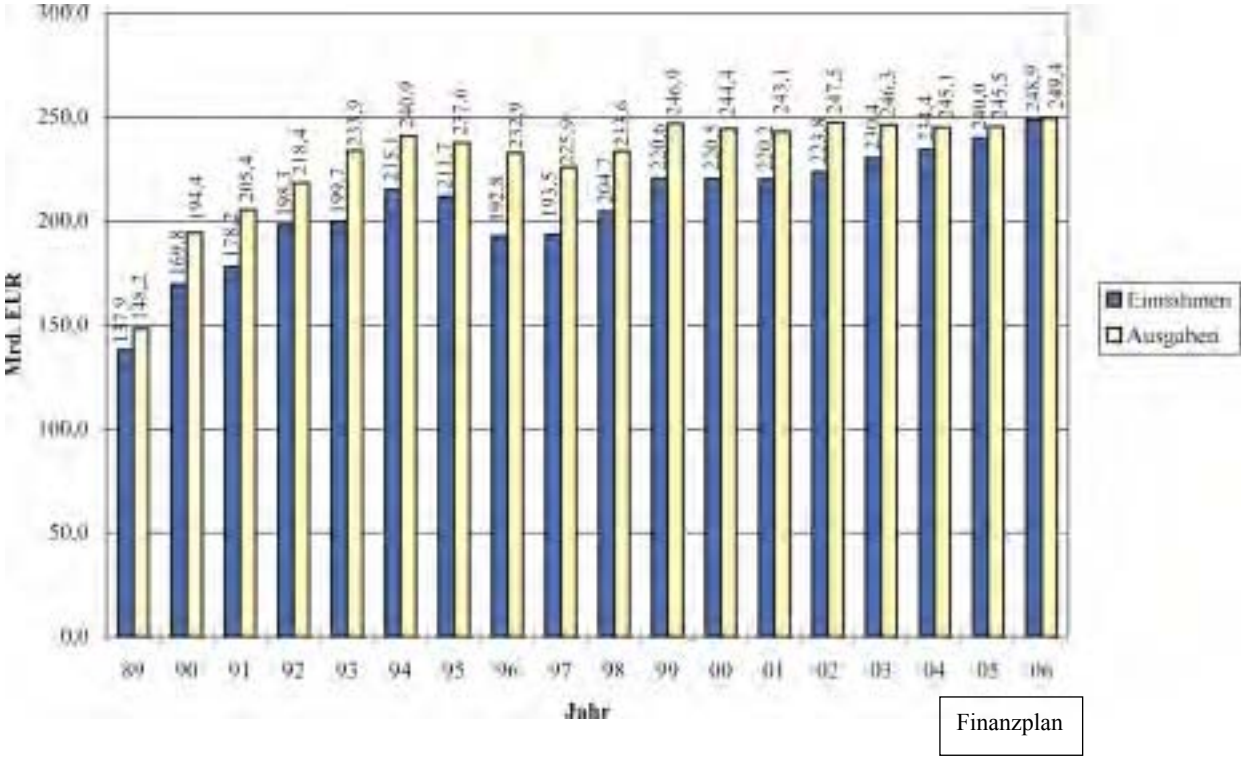
Die im Haushalt 2002 veranschlagten **Einnahmen**[2)] betragen rd. 223,8 Mrd. EUR und sind damit um rd. 3,6 Mrd. EUR (+ 1,6 %) höher als im Jahre 2001 (rd. 220,2 Mrd. EUR). Sie steigen gemäß Haushaltsentwurf 2003 auf rd. 230,4 Mrd. EUR (+ 2,9 %). Im Finanzplanungszeitraum wird mit einem Anstieg auf rd. 248,9 Mrd. EUR bis zum Jahre 2006 gerechnet (vgl. **Abbildung 1**).

Daraus ergibt sich für den Bundeshaushalt 2002 ein **Finanzierungsdefizit** von rd. 23,7 Mrd. EUR (2001: rd. 22,9 Mrd. EUR), das durch eine Nettokreditaufnahme von rd. 21,1 Mrd. EUR (2001: rd. 22,8 Mrd. EUR) und durch Münzeinnahmen von rd. 2,7 Mrd. EUR (2001: 0,1 Mrd. EUR) gedeckt wird. Damit liegt das Finanzierungsdefizit erstmals seit dem Jahre 1996 wieder **über** dem Wert des Vorjahres. Nach dem Haushaltsentwurf 2003 soll das Finanzierungsdefizit um rd. 7,8 Mrd. EUR auf rd. 15,9 Mrd. EUR zurückgehen. Im Finanzplanungszeitraum ist ein weiterer Rückgang des Finanzierungsdefizits auf rd. 0,5 Mrd. EUR bis zum Jahre 2006 vorgesehen (vgl. **Abbildung 2**). Der Haushalt 2006 soll ohne Nettokreditaufnahme ausgeglichen werden.

[2)] Ohne Einnahmen aus der Aufnahme von Krediten, ohne Münzeinnahmen sowie ohne haushaltstechnische Verrechnungen.

Abbildung 1

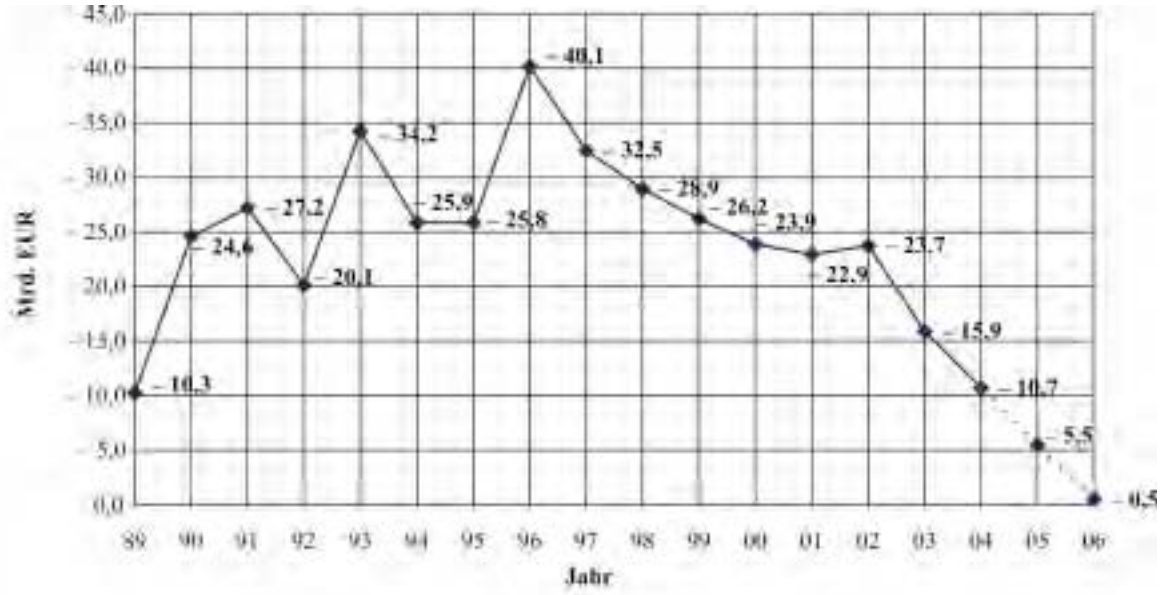
Einnahmen und Ausgaben[1)]



[1)] Datenbasis für diese sowie die nachfolgenden Abbildungen und Tabellen: Ist-Ergebnisse bis einschließlich Haushaltsjahr 2001; Sollzahlen gemäß Haushaltsplan 2002, Haushaltsentwurf 2003 (Drucksache 14/9750) und Finanzplan bis zum Jahre 2006 (Drucksache 14/9751).

Abbildung 2

Finanzierungssaldo



2.2 Ausgabenentwicklung und -struktur

Der größte Teil der Gesamtausgaben des Bundeshaushalts entfällt nach wie vor auf die beiden großen Ausgabenblöcke „Soziale Sicherung“ und „Zinsen“.

Die **Sozialausgaben** betragen im Haushalt 2002 rd. 106,0 Mrd. EUR, das sind rd. 4,0 Mrd. EUR mehr als das Haushaltsergebnis 2001 (rd. 102,0 Mrd. EUR). Ihr Anteil an den Gesamtausgaben steigt auf 42,8 % (2001: 42,0 %). Wesentlicher Grund für den Anstieg sind die höheren Bundeszuschüsse an die Rentenversicherung (vgl. **Tabelle 1**). Die für das Jahr 2002 veranschlagten **Zinsausgaben** (einschließlich Zinserstattungen) liegen bei rd. 39,3 Mrd. EUR. Dies sind 15,9 % der Gesamtausgaben. Die Zinsausgaben bewegen sich damit zwar unter dem Höchststand des Jahres 1998 (17,3 %), verbleiben aber weiterhin auf hohem Niveau. Der Anteil der **Personalausgaben** (einschließlich Versorgungsausgaben) liegt seit einigen Jahren bei rd. 11 % mit geringen Abweichungen nach oben oder unten. Der Anteil der veranschlagten **Investitionsausgaben** ist wegen der Beendigung des Investitionsförderungsgesetzes Aufbau Ost auf 10,1 % gefallen. Ohne diese Umschichtung lägen die investiven Ausgaben in etwa auf dem Niveau des Vorjahres (11,2 %). Im Haushalt 2002 erreichen die investiven Ausgaben mit rd. 25,0 Mrd. EUR noch nicht einmal ein Viertel der veranschlagten Sozialausgaben (rd. 106,0 Mrd. EUR). Vor zehn Jahren (1992) war das Verhältnis der Investitionsausgaben (rd. 33,6 Mrd. EUR) zu den Ausgaben für Soziales (rd. 75,8 Mrd. EUR) mit immerhin 44 % noch deutlich günstiger.

2.2.1 Entwicklung wesentlicher Finanzkennzahlen

Die insgesamt ungünstige strukturelle Entwicklung der Ausgaben im Bundeshaushalt wird am Verhältnis der Zins-, Sozial- und Investitionsausgaben zu den Gesamtausgaben (vgl. **Abbildung 3**) und zu den Steuereinnahmen (vgl. **Abbildung 4**) deutlich.

Der Anteil der Zinsen an den Gesamtausgaben (Zinsquote) ist zwar auch im Jahre 2002 gegenüber dem Höchststand des Jahres 1997 rückläufig, liegt mit 15,9 % aber immer noch rd. fünf Prozentpunkte über dem Niveau von rd. 11 % zu Beginn der 90er-Jahre. Auch der Anteil der Sozialausgaben an den Gesamtausgaben (Sozialquote) hat sich innerhalb der letzten zehn Jahre deutlich – um rd. acht Prozentpunkte – erhöht. Bereinigt man frühere Haushalte um die Kindergeldausgaben, die seit dem Jahre 1996 von den Steuereinnahmen abgesetzt werden, so beträgt der Anstieg sogar fast zwölf Prozentpunkte. Zusammen erreichen die im Haushalt 2002 veranschlagten Zins- und Sozialausgaben (Zins-/Sozialquote) fast 59 % des Ausgabenvolumens (vgl. **Abbildung 3**). Der Anteil der Investitionsausgaben an den Gesamtausgaben (Investitionsquote) geht demgegenüber stetig zurück. Er erreicht mittlerweile gerade mal ein Sechstel der Ausgaben für den Sozial- und Zinsbereich (vgl. **Abbildung 3**).

Tabelle 1

Wesentliche Ausgabenarten

Jahr	1989	1992	1994	1996	1998	1999	2000	2001	2002
Ausgaben	**Mrd. EUR**								
Sozialausgaben[1]	**49,9**	**75,8**	**87,8**	**86,0**	**91,9**	**100,3**	**100,8**	**102,0**	**106,0**
davon:									
– Rente, Knappschaft	21,3	30,6	37,6	41,2	51,3	60,5	65,0	69,1	72,2
– Arbeitsmarkt	5,7	14,0	19,4	24,1	21,7	21,5	15,5	15,4	15,7
davon:									
– BA-Zuschuss	1,1	4,6	5,2	7,1	3,9	3,7	0,9	1,9	2,0
– Arbeitslosenhilfe	4,2	4,7	8,9	12,4	15,5	15,6	13,1	12,8	13,0
Zinsen/Zinserstattungen	**16,7**	**27,6**	**32,9**	**40,3**	**40,9**	**41,1**	**39,9**	**38,3**	**39,3**
Personalausgaben	**21,1**	**26,3**	**26,9**	**27,0**	**26,6**	**26,9**	**26,5**	**26,8**	**27,1**
Investitionsausgaben	**18,5**	**33,6**	**31,2**	**31,2**	**29,2**	**28,6**	**28,1**	**27,3**	**25,0**
Restliche Ausgaben[2]	**42,0**	**55,0**	**62,0**	**48,4**	**45,0**	**49,9**	**49,1**	**48,8**	**50,1**
Gesamtausgaben	**148,2**	**218,4**	**240,9**	**232,9**	**233,6**	**246,9**	**244,4**	**243,1**	**247,5**
Ausgabenanteile	**Prozent**								
Anteil Sozialausgaben	33,7	34,7	36,4	36,9	39,3	40,6	41,2	42,0	42,8
Anteil Zinsen/Zinserstattungen	11,2	12,6	13,7	17,3	17,5	16,6	16,3	15,8	15,9
Anteil Personalausgaben	14,3	12,1	11,2	11,6	11,4	10,9	10,9	11,0	10,9
Anteil Investitionsausgaben	12,5	15,4	13,0	13,4	12,5	11,6	11,5	11,2	10,1
Anteil restliche Ausgaben	28,3	25,2	25,8	20,8	19,3	20,2	20,1	20,1	20,2
Summe	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

[1] Bis 1994 einschließlich Kindergeld (1994: rd. 10,5 Mrd. EUR); in vergleichsweise geringem Umfang enthalten die Sozialausgaben auch Investitionen (jährlich 1 bis 1,5 Mrd. EUR oder bis rd. 1,5 %).

[2] Hierzu gehören insbesondere die sächlichen Verwaltungsausgaben sowie die Ausgaben für militärische Beschaffungen, für die nicht investive Wirtschafts- und Forschungsförderung, für Sondervermögen ohne Zinserstattungen.

Trotz der mit dem Zukunftsprogramm 2000 eingeleiteten Konsolidierungsmaßnahmen muss nach wie vor ein sehr hoher Anteil der Steuereinnahmen des Bundes für die Zins- und Sozialausgaben eingesetzt werden. Im Jahre 1998 hatte der auf diese Ausgabenblöcke entfallende Anteil (Zins-/Sozial-Steuerquote) mit fast 76 % seinen bisherigen Höchstwert erreicht. Nach einem Rückgang auf rd. 70 % im Jahre 2000 steigt die Zins-/Sozial-Steuerquote im Haushaltsjahr 2002 wieder auf rd. 73 % an (vgl. **Abbildung 4**). Das sind rd. 16 Prozentpunkte mehr als im Jahre 1992 (rd. 57 %). Dem erfreulichen Rückgang beim Anteil der für die Zinsen verwendeten Steuereinnahmen (Zins-Steuerquote) seit dem Jahre 1997 steht dabei der Anstieg der auf die Sozialausgaben entfallenden Steuereinnahmen (Sozial-Steuerquote) im gleichen Zeitraum entgegen. Der Anteil der für Investitionen eingesetzten Steuereinnahmen (Investitions-Steuerquote) nimmt demgegenüber weiter ab (vgl. **Abbildung 4**).

2.2.2 Veränderung der Ausgabenstruktur

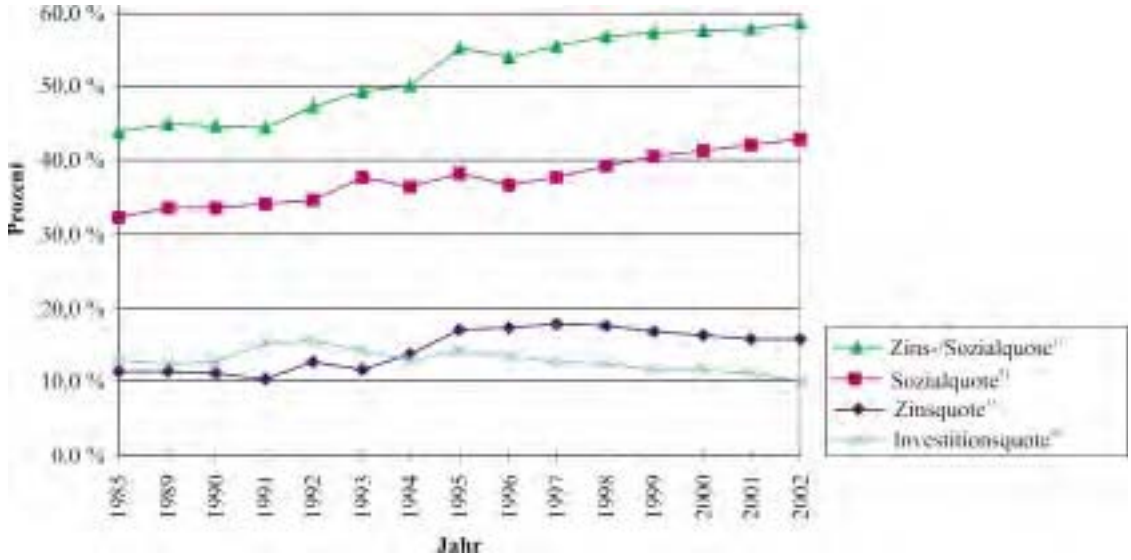
Vergleicht man die Ist-Ausgaben der Haushalte der Jahre 2001 und 1992, so zeigen sich deutliche Veränderungen der Ausgabenstruktur in den letzten zehn Jahren. So hat sich der auf die Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung entfallende Anteil an den Gesamtausgaben mit 28,4 % mehr als verdoppelt (vgl. **Abbildung 5**).

Der Anteil der Ausgaben für den Arbeitsmarkt ist mit 6,3 % in etwa gleich geblieben. Innerhalb dieses Ausgabensektors haben sich die Schwerpunkte allerdings verlagert. Spezifisch einigungsbedingte Leistungen – wie das Vorruhestandsgeld und das Altersübergangsgeld für ausscheidende Arbeitnehmer in den neuen Ländern – sind Mitte der 90er-Jahre ausgelaufen. Im Haushalt 2001 entfiel der weit überwiegende Teil der Arbeitsmarktausgaben von rd. 15,4 Mrd. EUR auf die Arbeitslosenhilfe (83 %, rd. 12,8 Mrd. EUR).

Der Anteil der übrigen Sozialausgaben ist zurückgegangen, da der ganz überwiegende Teil des Kindergeldes mit der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs ab dem Jahre 1996 von der Ausgaben- auf die Einnahmenseite des Haushalts umgeschichtet wurde, d. h. die Kindergeldausgaben werden unmittelbar von den Lohnsteuereinnahmen abgesetzt. Der Bundeshaushalt ist hierdurch

Abbildung 3

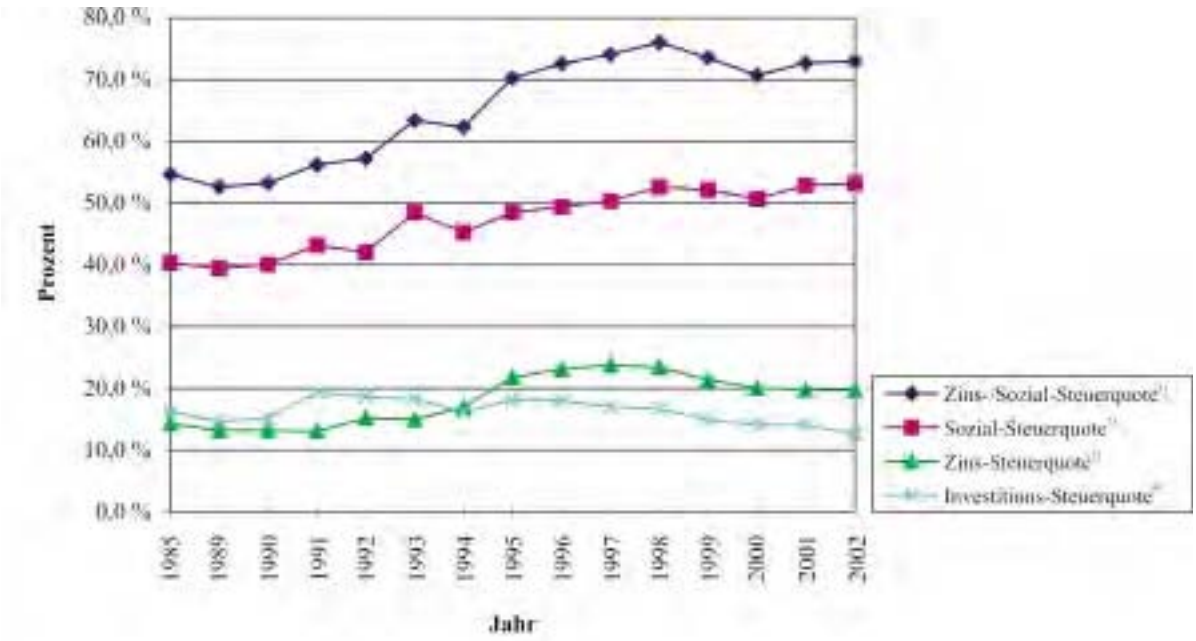
Wesentliche Ausgabenquoten



[1] Anteil der Zins- und Sozialausgaben an den Gesamtausgaben.
[2] Anteil der Sozialausgaben an den Gesamtausgaben.
[3] Anteil der Zinsausgaben an den Gesamtausgaben.
[4] Anteil der Investitionsausgaben an den Gesamtausgaben. Bis zum Jahre 2001 einschließlich Finanzhilfen nach dem Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost, die ab dem Jahre 2002 als Bundesergänzungszuweisungen (Einnahmeminderungen) geleistet werden.

Abbildung 4

Wesentliche Ausgaben-Steuerquoten



[1] Anteil der für Zins- und Sozialausgaben verwendeten Steuereinnahmen.
[2] Anteil der für Sozialausgaben verwendeten Steuereinnahmen.
[3] Anteil der für Zinsausgaben verwendeten Steuereinnahmen.
[4] Anteil der für Investitionsausgaben verwendeten Steuereinnahmen. Bis zum Jahre 2001 einschließlich Finanzhilfen nach dem Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost, die ab dem Jahre 2002 als Bundesergänzungszuweisungen (Einnahmeminderungen) geleistet werden.

nicht entlastet worden; infolge der mehrmaligen Erhöhung des Kindergeldes sind die Kindergeldleistungen sogar deutlich angestiegen. So lag das als Steuervergütung gezahlte Kindergeld im Jahre 2001 bei rd. 31,3 Mrd. EUR. Auf den Bundeshaushalt entfallen hiervon im Ergebnis 74 %, also rd. 23 Mrd. EUR. Demgegenüber lagen die Kindergeldausgaben des Bundes bis zur Umstellung (1995) bei rd. 10,5 Mrd. EUR/Jahr (zuzüglich jährlicher Steuermindereinnahmen des Bundes von rd. 4 Mrd. EUR aufgrund des Kinderfreibetrags).

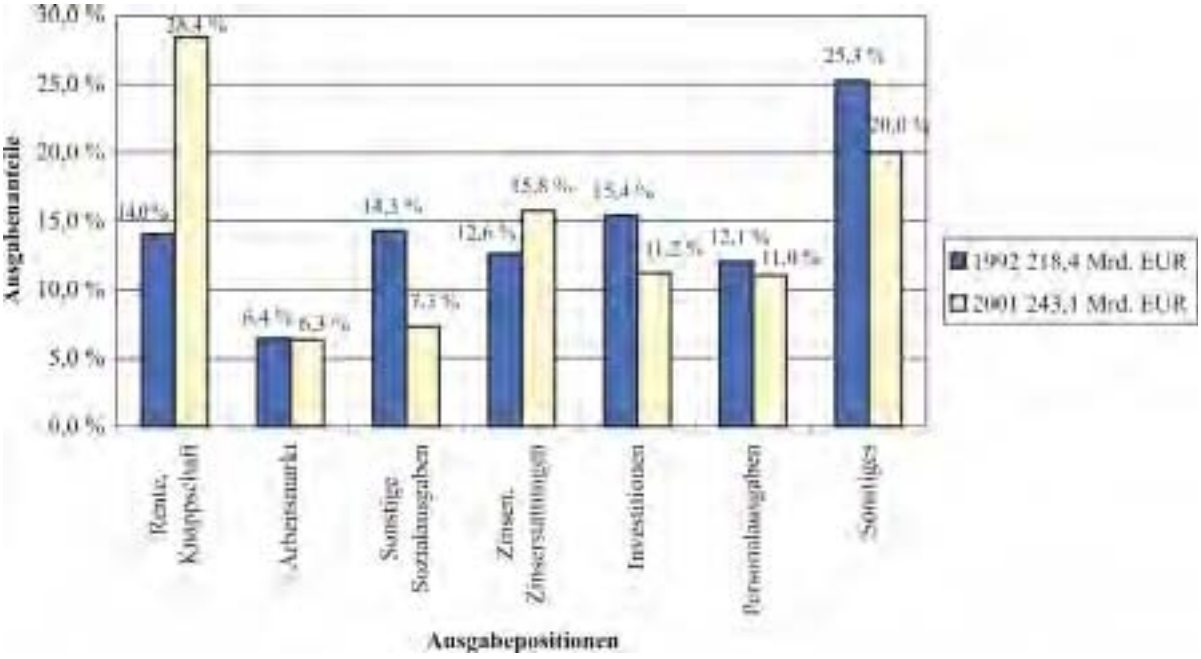
Die Zinsausgaben haben sich in den letzten Jahren zwar stabilisiert; ihr Anteil am Haushaltsvolumen ist seit dem Jahre 1996 sogar rückläufig. Gegenüber dem Vergleichsjahr 1992 (12,6 %) fällt er allerdings mit 15,8 % im Jahre 2001 immer noch deutlich höher aus. Demgegenüber liegt der Anteil der Investitionsausgaben (11,2 %) um mehr als vier Prozentpunkte unter dem Niveau des Jahres 1992 (15,4 %). Der Anteil der Personalausgaben ist ebenfalls leicht zurückgegangen, nicht zuletzt als Folge der seit dem Jahre 1993 umgesetzten jährlichen pauschalen Stelleneinsparungen.

Das Bundesministerium hat hinsichtlich des festgestellten Rückgangs der Investitionsquote darauf hingewiesen, dass eine realistische Betrachtung der Entwicklung der Investitionen im Zeitraum von 1998 bis 2006 eine Bereinigung sowohl der Investitionsausgaben als auch der Gesamtausgaben erfordere. So seien zu Vergleichszwecken die jährlichen investiven Ausgaben vor dem Jahre 2002 um die Umschichtungsbeträge des Investitionsförderungsgesetzes Aufbau Ost (rd. 3,4 Mrd. EUR/Jahr) zu bereinigen. Auch seien die Ausgaben für Strukturanpassungsmaßnahmen sowie Sachkostenzuschüsse für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen z. B. im Jahre 1998 als Investitionsausgaben im Bundeshaushalt enthalten gewesen (rd. 1,0 Mrd. EUR), die jetzt allein aus dem Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit erbracht werden. Die im Haushaltsentwurf 2003 mit rd. 25,3 Mrd. EUR veranschlagten investiven Ausgaben lägen danach um rd. 0,3 Mrd. EUR über dem Vergleichswert des Jahres 1998. Die Gesamtausgaben seien um die „durchlaufenden Posten" des zusätzlichen Zuschusses an die Rentenversicherung, die Beitragserstattung an die Rentenversicherung für Kindererziehungszeiten (vgl. dazu Nr. 2.2.3) sowie die Leistungen des Bundes an die Postunterstützungskassen (vgl. dazu Nrn. 2.4.3 und 2.8.2) zu bereinigen. Auf dieser Grundlage ergebe sich sogar ein Anstieg der Investitionsquote von rd. 10,9 % im Jahre 1998 auf rd. 12 % im Jahre 2003. Auch im Finanzplanungszeitraum bliebe die Investitionsquote über dem Niveau des Jahres 1998.

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, dass die Umschichtung der Leistungen nach dem Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost von der Ausgaben- auf die Einnahmenseite die zu erfassenden Investitionen verringert. Dies ist allerdings nach der geltenden Haushaltssystematik (vgl. § 13 Abs. 3 Nr. 2 Satz 2 BHO) ausdrücklich so

Abbildung 5

Veränderung der Ausgabenstruktur



vorgesehen. Auch andere in den letzten Jahren vorgenommene Haushaltsverschiebungen zwischen Ausgaben und Einnahmen (z. B. im Zusammenhang mit dem Solidarpakt I, dem Familienleistungsausgleich, der Bahnreform) werden bei der Ermittlung von finanzwirtschaftlichen Kennziffern grundsätzlich nicht berücksichtigt. Das Herausrechnen bestimmter Rentenleistungen und Leistungen an die Postunterstützungskassen aus den Gesamtausgaben wäre im Übrigen eher irreführend, denn auch diese Leistungen müssen aus Steuereinnahmen, Privatisierungseinnahmen oder einer höheren Nettoneuverschuldung finanziert werden. Insgesamt hält der Bundesrechnungshof daran fest, dass sich in den letzten Jahren der Investitionsanteil im Bundeshaushalt insbesondere im Vergleich zum Anteil der Sozialausgaben deutlich ungünstiger entwickelt hat.

2.2.3 Leistungen an die Rentenversicherung

Eine immer größere Bedeutung innerhalb der Sozialausgaben gewinnen die **Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung** (einschließlich der Defizitabdeckung bei der knappschaftlichen Rentenversicherung). Mit einer Reihe zusätzlicher Leistungen aus dem Bundeshaushalt ist versucht worden, die gesetzliche Rentenversicherung zu entlasten und die Rentenbeitragssätze zu senken bzw. zu stabilisieren. Zu diesen finanzwirksamen Maßnahmen gehören neben dem allgemeinen Bundeszuschuss zur gesetzlichen Rentenversicherung und dem Zuschuss an die knappschaftliche Rentenversicherung:

- der zusätzliche Zuschuss zur Abdeckung nicht beitragsgedeckter Leistungen sowie zur Senkung des Beitragssatzes seit dem Jahre 1998 (finanziert durch die Erhöhung des allgemeinen Umsatzsteuersatzes von 15 % auf 16 % ab 1. April 1998);
- weitere Erhöhungsbeträge bis zum Jahre 2003 im Rahmen des zusätzlichen Zuschusses zur Stabilisierung bzw. Senkung des Beitragssatzes in der Rentenversicherung (finanziert aus dem Aufkommen der weiteren Stufen der seit 1. April 1999 erhobenen sog. Ökosteuer);
- der Zuschuss zur pauschalen Abdeckung von Beiträgen für Kindererziehungszeiten seit Juni 1999;
- die Erstattung von einigungsbedingten Leistungen an die Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten seit Juni 1999;
- die Erstattung von Aufwendungen der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte aufgrund der Überführung von Zusatzversorgungssystemen in die Rentenversicherung in den neuen Ländern seit dem Jahre 1991.

Als weitere Maßnahme zur Stabilisierung des Rentenbeitragssatzes ist das Gesetz zur Bestimmung der Schwankungsreserve in der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten[3)] zum Jahresbeginn 2002 in Kraft getreten. Danach ist ab dem Jahre 2002 die so genannte **Schwankungsreserve,** mit der unterjährige Schwankungen von Einnahmen und Ausgaben der Rentenversicherung ausgeglichen werden, von einer Monatsausgabe auf 80 % einer Monatsausgabe abgesenkt worden. Damit konnte eine an sich für den Haushaltsausgleich im Jahre 2002 erforderliche Anhebung des Beitragssatzes um 0,3 Prozentpunkte (von 19,1 % auf 19,4 %) einschließlich der daraus folgenden höheren Leistungen des Bundes von rd. 0,7 Mrd. EUR vermieden werden. Allerdings leistet die Maßnahme keinen Beitrag zur weiteren Konsolidierung der Ausgaben der Rentenversicherung. Aufgrund der hohen Leistungen des Bundes konnten die Beitragssätze für die Rentenversicherung gegenüber dem Höchststand des Jahres 1997 (20,3 %) auf 19,1 % in den Jahren 2001 und 2002 zurückgeführt werden (vgl. **Abbildung 6**).

Mit den weiter steigenden Leistungen an die Rentenversicherung hat sich auch der Bundesanteil an den Gesamtausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung in den letzten Jahren deutlich erhöht. Gegenüber rd. 22 % im Jahre 1991 trägt der Bundeshaushalt im Jahre 2002 mit den veranschlagten 72,2 Mrd. EUR einen Anteil von rd. 32 % – also fast ein Drittel – der Rentenversicherungsausgaben von rd. 228 Mrd. EUR (vgl. **Abbildung 6**). Rechnerisch ist somit **fast ein Drittel jeder Rente** nicht mehr beitragsfinanziert, sondern steuer- bzw. kreditfinanziert. Dieser Anteil wird in den nächsten Jahren weiter steigen. Nach dem Haushaltsentwurf 2003 und dem Finanzplan bis 2006 werden die Leistungen des Bundes von rd. 72,2 Mrd. EUR im Jahre 2002 über rd. 77,2 Mrd. EUR im Jahre 2003 auf rd. 82,5 Mrd. EUR im Haushaltsjahr 2006 anwachsen.

Mit dem zunehmenden Einsatz von Haushaltsmitteln des Bundes wird eine nachhaltige Konsolidierung der Rentenfinanzen allerdings nicht erreicht. Denn die bloße Umfinanzierung von Rentenleistungen über den Haushalt löst die strukturellen Finanzierungsschwierigkeiten des Rentensystems nicht. Finanzwirtschaftlich stellt sich diese Verlagerung der Finanzierungslasten des Rentensystems auf den Bundeshaushalt vielmehr als „Sackgasse“ dar. Der Bundeshaushalt gerät hierdurch in besorgniserregende Abhängigkeit von den Rentenfinanzen. Wenn es nicht gelingt, diese Entwicklung anzuhalten und umzukehren, wird die **strukturelle Schieflage im Bundeshaushalt** zulasten vor allem der investiven Ausgaben zunehmen und der Gestaltungsspielraum für zukunftsrelevante Ausgaben weiter abnehmen.

Das Bundesministerium hat hierzu auf „die in der auslaufenden Legislaturperiode getroffenen Reformmaßnahmen im Rentenbereich“ hingewiesen. Vor allem durch die mit dem Altersvermögensgesetz und dem Altersvermögensergänzungsgesetz verbundene stärkere Betonung der privaten Altersvorsorge werde eine langfristig wirkende Konsolidierung der gesetzlichen Rentenversicherung erreicht. Eine Reduzierung der Bundesleistungen an die Rentenversicherung würde zu einer politisch nicht gewollten Anhebung des Rentenbeitragssatzes und damit

[3)] BGBl. 2001, Teil I, S. 4010 bis 4012.

auch zu negativen beschäftigungspolitischen Effekten führen.

Der Bundesrechnungshof hat auf die finanzwirksamen Auswirkungen des Altersvermögensgesetzes bereits in seinen Bemerkungen 2001 (Drucksache 14/7018 Nr. 2.2.1) hingewiesen. Es ist allerdings nicht zu erwarten, dass die bislang im Bereich der Rentenversicherung umgesetzten Reformmaßnahmen ausreichen, die Rentenausgaben insgesamt – und damit auch die Ausgaben des Bundeshaushalts für den Rentenbereich – nachhaltig zu konsolidieren. Selbst auf der Grundlage des – von durchaus günstigen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen ausgehenden – Finanzplans werden die Bundesleistungen an die Rentenversicherung im Zeitraum 2002 bis 2006 um mehr als 14 % (rd. 10,3 Mrd. EUR) steigen, während die Gesamtausgaben in diesem Zeitraum nur um rd. 1 % wachsen sollen. Der Anteil der Rentenausgaben am Haushaltsvolumen wird sich damit weiter erhöhen. Eine Verbesserung der Haushaltsstruktur erscheint vor diesem Hintergrund ohne weitere Maßnahmen nicht erreichbar.

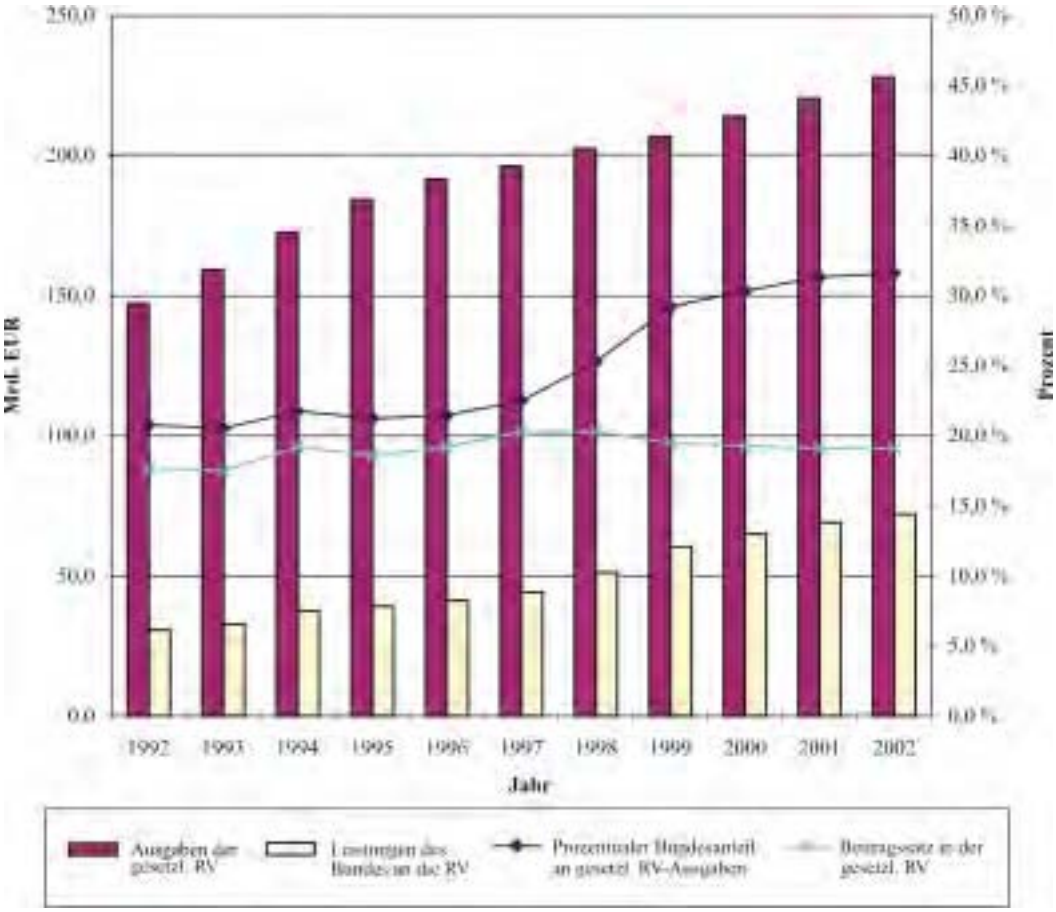
2.2.4 Ausgaben für den Arbeitsmarkt

Die Ausgaben des Bundeshaushalts **für den Arbeitsmarkt** sind in erheblichem Maße von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung einschließlich der Entwicklung der Arbeitslosenzahl abhängig. Angesichts der im Jahresverlauf 2001 eingetretenen konjunkturellen Abschwächung mussten die im alten Finanzplan bis 2005 noch geschätzten jährlichen Arbeitsmarktausgaben von rd. 11 Mrd. EUR bis 12 Mrd. EUR deutlich nach oben korrigiert werden. Für den Bundeshaushalt 2002 sind rd. 15,7 Mrd. EUR veranschlagt, das sind rd. 0,3 Mrd. EUR mehr als im Bundeshaushalt 2001 (rd. 15,4 Mrd. EUR). Im Entwurf des Bundeshaushalts 2003 sind rd. 12,0 Mrd. EUR vorgesehen. Damit liegen die Mittelansätze allerdings immer noch deutlich unter dem Niveau der Jahre 1998 (rd. 21,7 Mrd. EUR) und 1999 (rd. 21,5 Mrd. EUR).

Der weitaus größte Anteil der Arbeitsmarktausgaben des Bundes entfällt auf die **Arbeitslosenhilfe** sowie auf den **Bundeszuschuss an die Bundesanstalt für Arbeit**. Für

Abbildung 6

Rentenversicherungsausgaben und Bundesleistungen an die Rentenversicherung



das laufende Haushaltsjahr 2002 sind für die Arbeitslosenhilfe 13,0 Mrd. EUR veranschlagt, das sind rd. 0,2 Mrd. EUR mehr als im Jahre 2001 hierfür benötigt wurden (rd. 12,8 Mrd. EUR). Im Haushaltsentwurf 2003 sind nur noch 11,5 Mrd. EUR vorgesehen. Der Bundeszuschuss an die Bundesanstalt für Arbeit ist im Haushalt 2002 mit 2,0 Mrd. EUR veranschlagt (2001: rd. 1,9 Mrd. EUR); im Haushaltsentwurf 2003 sind hierfür keine Mittel mehr eingeplant.

Es bleibt abzuwarten, ob diese Haushaltsansätze ausreichen, die finanziellen Auswirkungen einer – ohne deutliches Wirtschaftswachstum – ungünstig verlaufenden Arbeitsmarktentwicklung auf den Bundeshaushalt abzudecken. Den Arbeitsmarktausgaben für den Haushalt 2002 ist eine jahresdurchschnittliche Arbeitslosenzahl von 3,89 Millionen zugrunde gelegt worden. Dieser Wert liegt nur geringfügig (um 40 000) über dem Jahresdurchschnitt 2001 (3,85 Millionen). Demgegenüber lagen die monatlichen Arbeitslosenzahlen des ersten Halbjahres 2002 zwischen rd. 150 000 und rd. 260 000 über den entsprechenden Monatsergebnissen des Vorjahres. Vor diesem Hintergrund sind Mehrausgaben im Bundeshaushalt 2002 für den Bundeszuschuss an die Bundesanstalt für Arbeit sowie für die Arbeitslosenhilfe in Milliardenhöhe nicht auszuschließen. Auch die Planung der Arbeitsmarktausgaben im Haushaltsentwurf 2003 beruht auf äußerst optimistischen Annahmen zum Wirtschaftswachstum. Inwieweit die von der so genannten Hartz-Kommission erarbeiteten Vorschläge zur Reform des Arbeitsmarktes und der Arbeitsverwaltung in den kommenden Jahren zu nachhaltigen Haushaltsentlastungen führen werden, bleibt abzuwarten.

In den letzten sieben Haushaltsjahren sind die Soll-Ansätze zur Arbeitslosenhilfe regelmäßig und zum Teil deutlich überschritten worden (vgl. **Tabelle 2**). Dies könnte sich im Jahre 2002 wiederholen, da weiterhin viele Arbeitslosengeldempfänger mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit ihren Leistungsanspruch auf Arbeitslosengeld verlieren und dann Arbeitslosenhilfe erhalten. Überplanmäßige Ausgaben bei der Arbeitslosenhilfe dürften die Folge sein.

Das Bundesministerium ist der Auffassung, die Reduzierung der Haushaltsansätze für Arbeitsmarktausgaben lasse keinen Rückschluss auf eine Unterveranschlagung zu. Die im Zeitraum von 1998 bis 2001 teilweise günstigen Veränderungen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungssituation sowie die von der Bundesregierung initiierten Maßnahmen bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik müssten mit einbezogen werden. Die Veranschlagung der Arbeitsmarktausgaben beruhe auf den im Frühjahr 2002 ermittelten gesamtwirtschaftlichen Eckwerten. Aktuelle negative Veränderungen würden auf der Grundlage der Schätzung der gesamtwirtschaftlichen Eckdaten im Oktober 2002 im weiteren Verlauf des Haushaltsverfahrens 2003 berücksichtigt.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Einschätzung fest, dass die veranschlagten Mittelansätze sowohl des Haushalts 2002 als auch des Haushaltsentwurfs 2003 für die Arbeitslosenhilfe und den Zuschuss an die Bundesanstalt für Arbeit angesichts der ungünstiger verlaufenden Wirtschaftsentwicklung sehr knapp bemessen sind.

2.2.5 Zinsausgaben

Den nach den Sozialausgaben größten Ausgabenblock bildet seit Mitte der 90er-Jahre die **Zinslast** (Zinsen auf die Bundesschuld und Zinserstattungen an Sondervermögen). Hauptursache hierfür ist der starke Anstieg der Verschuldung des Bundes und seiner Sondervermögen zu Beginn der 90er-Jahre (vgl. Nr. 2.6). Durch die Mitübernahme der Schulden der Sondervermögen Erblastentilgungsfonds, Bundeseisenbahnvermögen und Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes in einer Größenordnung von rd. 200 Mrd. EUR im Jahre 1999 sind die Zinszahlungen auf die Bundesschuld deutlich gestiegen, während sich die Zinserstattungen an Sondervermögen entsprechend vermindert haben (vgl. **Abbildung 7**).

Tabelle 2

Ausgaben für die Arbeitslosenhilfe

Jahr	Soll	Ist	Überschreitung gegenüber dem Haushaltssoll	
	Mrd. EUR			Prozent
1995	9,2	10,5	+ 1,3	+ 14,1
1996	8,7	12,4	+ 3,7	+ 42,5
1997	14,2	14,3	+ 0,1	+ 0,7
1998	14,6	15,5	+ 0,9	+ 6,2
1999	14,3	15,6	+ 1,3	+ 9,1
2000	11,4	13,2	+ 1,8	+ 15,8
2001	11,6	12,8	+ 1,2	+ 10,3
2002	13,0			
2003	11,5			

Die Zinsausgaben sind seit dem Jahre 1999 rückläufig:

- Ist 1999: rd. 41,1 Mrd. EUR
- Ist 2000: rd. 39,9 Mrd. EUR
- Ist 2001: rd. 38,3 Mrd. EUR.

Der Rückgang ist zum einen auf das gesunkene Zinsniveau zurückzuführen, das eine günstige Anschlussfinanzierung ermöglicht. Zum anderen wirkt sich positiv aus, dass die Einnahmen aus der Versteigerung der Mobilfunklizenzen (rd. 51 Mrd. EUR) in den Jahren 2000 und 2001 in vollem Umfang zur Schuldentilgung eingesetzt wurden. Zur Schuldentilgung verwendet wird auch der an den Bundeshaushalt jährlich abgeführte Bundesbankgewinn, soweit er 3,5 Mrd. EUR übersteigt. Der für die Schuldentilgung bereitstehende Mehrbetrag des **Bundesbankgewinns** lag im Jahre 2001 bei rd. 4,8 Mrd. EUR und im Jahre 2002 sogar bei rd. 7,7 Mrd. EUR.

Angesichts der immer noch hohen jährlichen Nettoneuverschuldung wird sich der Rückgang der Zinslast jedoch voraussichtlich nicht fortsetzen. Nach dem Finanzplan bis 2006 steigen die Zinsausgaben wieder auf rd. 43,0 Mrd. EUR (vgl. **Abbildung 7**). Der neue Finanzplan geht allerdings von relativ geringen durchschnittlichen Steigerungsraten (jährlich rd. 2,3 % im Zeitraum 2002 bis 2006) aus. Gegenüber dem alten Finanzplan bis 2005 sind die Schätzansätze für Zinsausgaben deutlich – um rd. 2 Mrd. EUR bis 3 Mrd. EUR in den einzelnen Haushaltsjahren – abgesenkt worden. Ein Grund hierfür könnte sein, dass eine kurzfristigere Verschuldung mit niedrigeren Zinssätzen angestrebt wird. Bei einer Erhöhung des Zinsniveaus kann diese Strategie jedoch zu Haushaltsrisiken führen.

Das Bundesministerium hat hierzu darauf hingewiesen, dass die bei der Haushaltsaufstellung 2002 zugrundegelegten Zinssteigerungen nicht im prognostizierten Ausmaß eingetreten seien. Daher könnten die Planansätze für die Zinsausgaben in den kommenden Haushaltsjahren entsprechend verringert werden.

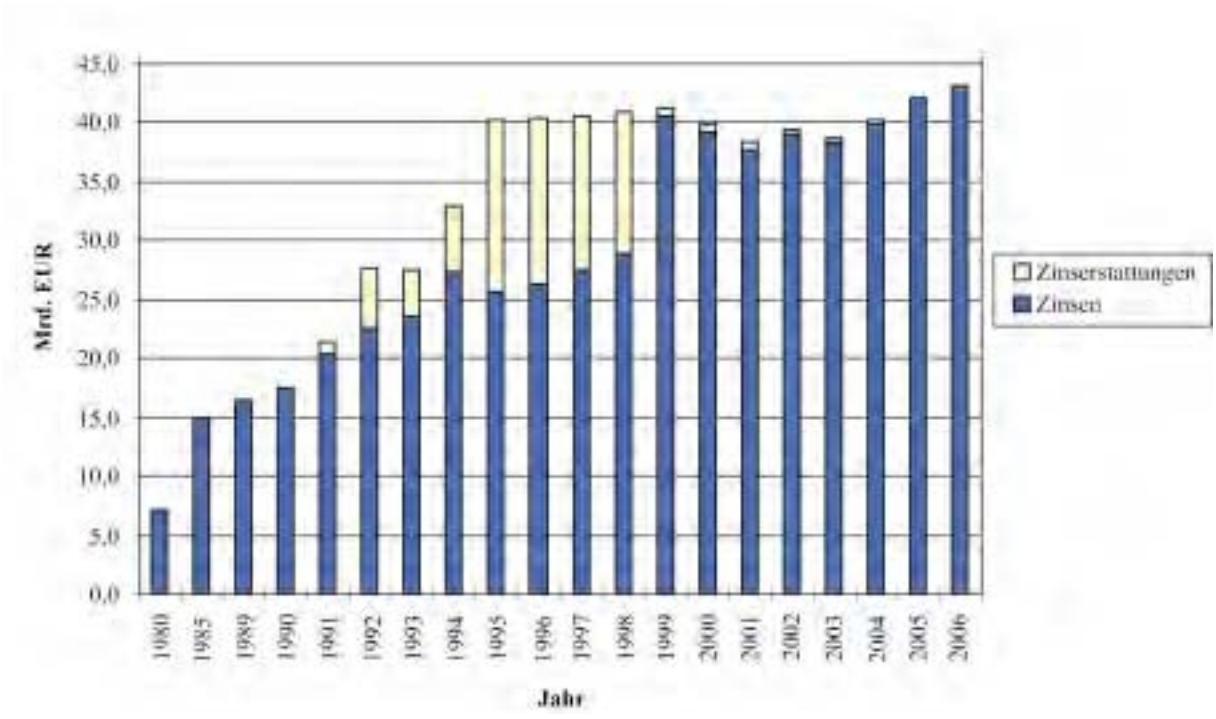
Angesichts der deutlich niedrigeren Finanzplanansätze bleibt aus Sicht des Bundesrechnungshofes das Zinsänderungsrisiko ein nicht zu unterschätzendes Haushaltsrisiko.

2.2.6 Notwendigkeit einer weiteren Konsolidierung

Die Entwicklung wesentlicher Ausgabenbereiche im Bundeshaushalt zeigt, dass die Dynamik vor allem bei den Bundeszuschüssen an die Rentenversicherung alle anderen Ausgabenbereiche überlagert. Hiervon nachteilig betroffen sind insbesondere auch die investiven Ausgaben. Zur Stärkung der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands müssten jedoch gerade die Investitionen sowie die Förderung von Bildung und Forschung Schwerpunkte einer zukunftsgerichteten Haushaltspolitik sein. Eine **nachhaltige Verbesserung der Haushaltsstruktur** zugunsten dieser zukunftsrelevanten Ausgaben wird jedoch nur dann gelingen, wenn sowohl die Sozialausgaben des Bundeshaushalts durch konsequente Konsolidierungsmaßnahmen vor allem in den

Abbildung 7

Ausgaben für Zinsen und Zinserstattungen (Zinslast)



sozialen Sicherungssystemen begrenzt als auch die Zinsausgaben durch Rückführung der Nettoneuverschuldung und anschließenden Abbau der Verschuldung vermindert werden.

Das Bundesministerium hat geltend gemacht, die Qualität des Budgets sei durch den strikten Konsolidierungskurs, durch weit reichende Reformmaßnahmen und durch Umschichtungen zugunsten zukunftsorientierter Ausgaben nachhaltig verbessert worden. Durch Strukturreformen in den sozialen Sicherungssystemen (Rentenreform des Jahres 2001 mit stärkerer Betonung der Eigenvorsorge, Job-AQTIV-Gesetz mit verbesserter Wirksamkeit der aktiven Arbeitsförderung) seien diese besser auf die aktuellen Herausforderungen eingestellt und wesentliche Konsolidierungsschritte erreicht, die einem weiteren Anstieg der Sozialausgaben entgegenwirkten. Trotz des Erreichten bleibe noch viel zu tun. Die Herausforderungen der Zukunft – Stärkung von Wachstum und Beschäftigung sowie die Auswirkungen einer alternden Bevölkerung auf die öffentlichen Haushalte – ließen sich nur mit einem weiterhin strikten Konsolidierungskurs und einer „Qualitätsoffensive“ bei den Staatsausgaben meistern. Hierzu gebe es keine ernsthafte Alternative.

Der Bundesrechnungshof sieht sich mit dem Bundesministerium in der Notwendigkeit einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung und Verbesserung der Haushaltsstruktur einig. Er wird beobachten, ob dem auch vom Bundesministerium hierzu als notwendig erkannten Handlungsbedarf konkrete Konsolidierungsschritte folgen werden.

2.3 Ausgaben im Bereich der Bund-Länder-Mischfinanzierungen

2.3.1 Aufgaben- und Ausgabenverteilung zwischen Bund und Ländern

Gemäß Artikel 104 a Abs. 1 Grundgesetz tragen Bund und Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung der ihnen zugewiesenen Aufgaben ergeben, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt. Nach diesem so genannten Konnexitätsgrundsatz ergibt sich die Finanzierungszuständigkeit aus der Verwaltungszuständigkeit.

Allerdings gibt es von diesem allgemeinen Lastenverteilungsgrundsatz wichtige Ausnahmen, die dem Bund wegen seiner gesamtstaatlichen und gesamtwirtschaftlichen Verantwortung die Mitfinanzierung von Länderaufgaben ermöglichen. Unter diese – gemeinhin als **„Mischfinanzierungen“** bezeichneten – Aufgaben fallen vor allem

- die Gemeinschaftsaufgaben (Artikel 91 a und 91 b Grundgesetz),
- die Geldleistungsgesetze (Artikel 104 a Abs. 3 Grundgesetz) und
- die Finanzhilfen (Artikel 104 a Abs. 4 Grundgesetz).

Umgekehrt gibt es auch Bereiche, in denen die Länder an der Aufgabenerledigung des Bundes mitwirken. Hierzu zählen insbesondere

- die Bundesauftragsverwaltung (Artikel 104 a Abs. 2 Grundgesetz) insbesondere in den Bereichen Bundesstraßen und Bundesautobahnen (Artikel 90), Bundeswasserstraßen, soweit als Auftragsverwaltung übertragen (Artikel 89) und Verwaltung auf dem Gebiet der Kernenergie (Artikel 87 c) sowie
- die Kriegsfolgelasten und die Sozialversicherungszuschüsse (Artikel 120 Grundgesetz).

Im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung trägt der Bund die so genannten Zweckausgaben; das sind die Ausgaben, die unmittelbar der Erfüllung der betreffenden Sachaufgaben dienen. Die Länder übernehmen die Verwaltungsausgaben; das sind die Ausgaben, die im Zusammenhang mit der Durchführung der Aufgaben entstehen.

Darüber hinaus haben sich in der Staatspraxis **ungeschriebene Verwaltungs- und Finanzierungszuständigkeiten** ausgebildet, die vom Bund wahrgenommen werden. Dazu gehören vor allem die gesamtstaatliche Wirtschaftsförderung und Repräsentation, die Förderung der Auslandsbeziehungen, die Förderung der wissenschaftlichen Großforschung[4)] sowie die Erfüllung ressortzugehöriger Funktionen. Grundlage für die Förderungspraxis des Bundes in diesem Sektor ist der Entwurf einer Verwaltungsvereinbarung über die Finanzierung öffentlicher Aufgaben von Bund und Ländern (sog. Flurbereinigungsabkommen vom 24. März 1971).

2.3.2 Mischfinanzierungsausgaben im Bundeshaushalt

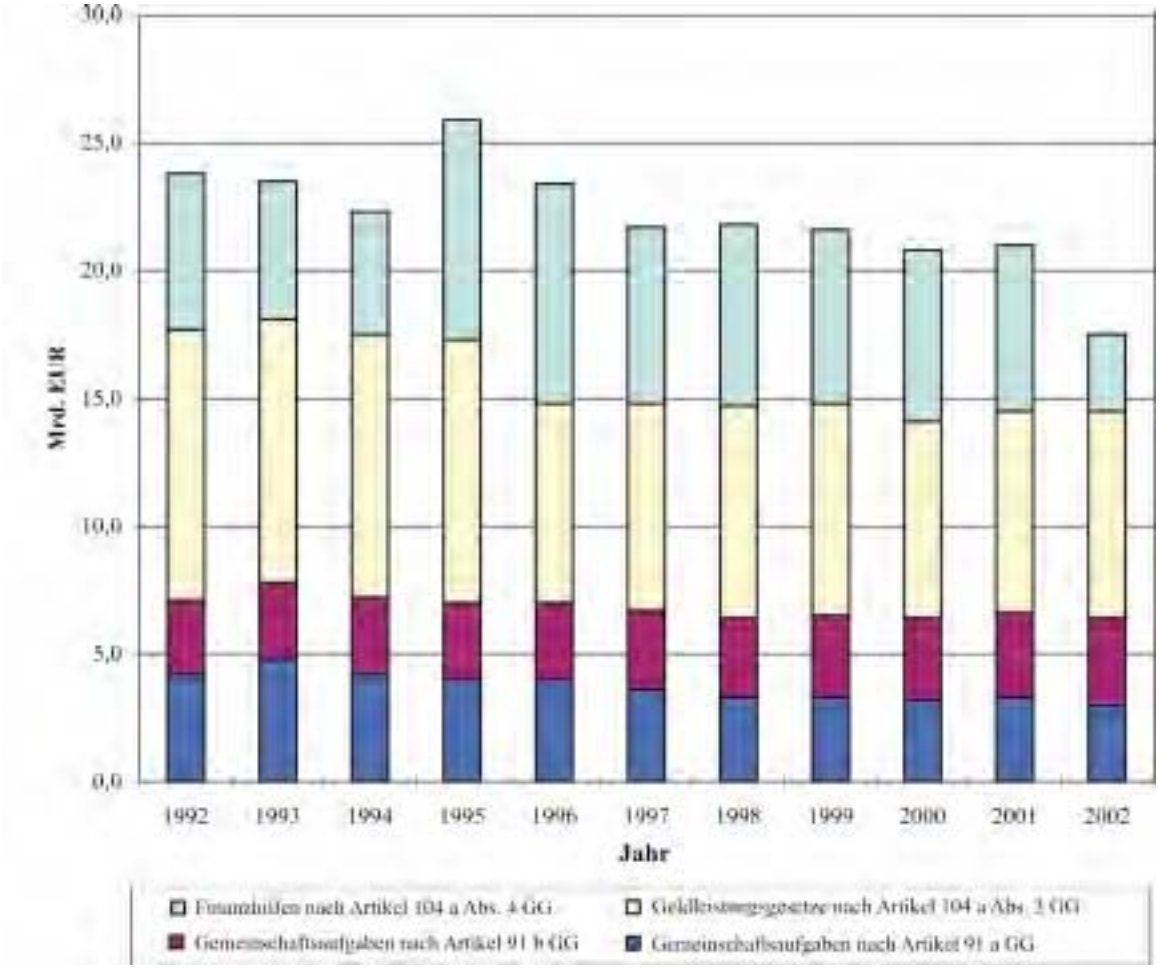
Für die Mischfinanzierungen (Gemeinschaftsaufgaben, Geldleistungsgesetze, Finanzhilfen) hat der Bund in den letzten zehn Jahren in erheblichem Umfang Haushaltsmittel bereitgestellt. Das jährliche Mittelvolumen im Bundeshaushalt bewegte sich im Zeitraum 1992 bis 2001 in der Größenordung von jährlich rd. 20 bis 25 Mrd. EUR (vgl. **Abbildung 8**).

Im Haushaltsjahr 2001 lagen die Ausgaben für die Gemeinschaftsaufgaben, die Geldleistungsgesetze und die Finanzhilfen bei rd. 21 Mrd. EUR; der Betrag teilte sich in etwa gleichmäßig auf die drei genannten Mischfinanzierungsbereiche auf. Im Haushalt 2002 gehen die Ausgaben auf 17,5 Mrd. EUR zurück (vgl. **Tabelle 3**). Der deutliche Rückgang beruht im Wesentlichen auf der Beendigung des Investitionsförderungsgesetzes Aufbau Ost. Damit sind auch die jährlichen Finanzhilfen von 3,4 Mrd. EUR weggefallen. Stattdessen erhalten die neuen Länder und Berlin ab dem Jahre 2002 zusätzliche Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen in gleicher Höhe (vgl. Nr. 2.4.2.2).

[4)] Die Großforschung wird gleichzeitig als Gemeinschaftsaufgabe i. S. v. Artikel 91b Grundgesetz angesehen.

Abbildung 8

Ausgaben für Gemeinschaftsaufgaben, Geldleistungsgesetze und Finanzhilfen



Der Bundesrechnungshof hat im Rahmen mehrerer Querschnittsprüfungen die Gemeinschaftsaufgaben und einige Finanzhilfen als wesentliche Teile der Mischfinanzierungen untersucht.[5)] Im Vordergrund stand dabei die Frage, ob sich die Mischfinanzierungen als effektivere und effizientere Finanzierungsform gegenüber getrennten Finanzierungen durch die Gebietskörperschaften erwiesen haben.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes sind Mischfinanzierungen grundsätzlich problematisch, denn sie verhindern klare Aufgabenteilungen zwischen Bund und Ländern, fördern Verteilungs- und Subventionswettläufe zwischen den Ländern, lösen Mitnahmeeffekte aus und widersprechen dem Subsidiaritätsprinzip. Mischfinanzierungen verursachen zudem zusätzlichen Verwaltungsaufwand durch die Einbindung mehrerer Gebietskörperschaften in die Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse. Die Parlamente der Länder sind in ihren Budgetentscheidungen oftmals zumindest faktisch eingeengt, da sie die Haushaltsmittel für Mischfinanzierungen allein schon deshalb bewilligen müssen, um die in Aussicht stehenden Komplementärmittel des Bundes nicht zu verlieren. Andererseits wird auch der Deutsche Bundestag in seinen Entscheidungen über die Bereitstellung von Bundesmitteln für die Mischfinanzierung durch die häufig schon abgeschlossenen Fachplanungen und die darauf beruhenden Erwartungshaltungen der Länder zumindest politisch stark präjudiziert. Statt der erwünschten stärkeren Bündelung und Lenkung des Ressourceneinsatzes ist ein „Subventionswettlauf“ der Länder um die begrenzten finanziellen Mittel des Bundes entstanden. Bei Mischfinanzierungen ist auch die Kontrolle der zweckentsprechenden und wirtschaftlichen Verwendung von Bundesmitteln durch den Bundesrechnungshof – und damit die parlamentarische Finanzkontrolle – zum Teil faktisch eingeschränkt.

[5)] Die Ergebnisse werden vom Präsidenten des Bundesrechungshofes als Bundesbeauftragtem für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung veröffentlicht.

Tabelle 3

Einzelne Mischfinanzierungsausgaben in den Jahren 2001 und 2002

Jahr	2001	2002
	Mrd. EUR	
Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91 a GG	**3,3**	**3,0**
davon:		
– Hochschulbau	1,1	1,1
– Regionale Wirtschaftsstruktur	1,3	1,0
– Agrarstruktur und Küstenschutz	0,9	0,9
Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91 b GG	**3,3**	**3,4**
davon:		
– Bildungsplanung	0,2	0,2
– Forschungsförderung	3,1	3,2
davon:		
– Großforschungseinrichtungen	1,4	1,4
– Andere Forschungseinrichtungen	0,3	0,4
– Sonstige Forschungsförderung	1,4	1,4
Geldleistungsgesetze nach Artikel 104 a Abs. 3 GG	**7,9**	**8,1**
darunter:		
– Wohngeld	2,0	2,1
– Wohnungsbauprämie	0,5	0,5
– Erziehungsgeld	3,3	3,5
– Unterhaltsvorschuss	0,2	0,3
– Bundesausbildungsförderung (BAFöG)	0,7	0,8
Finanzhilfen nach Artikel 104 a Abs. 4 GG	**6,5**	**3,0**
darunter:		
– Sozialer Wohnungsbau	0,8	0,7
– Städtebau	0,3	0,4
– Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost (IfG)	3,3	0,0
– Investitionen in Pflegeeinrichtungen der neuen Länder	0,4	0,4
– Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG)	1,7	1,6
Gesamtbetrag	**21,0**	**17,5**

Mischfinanzierungen wie z. B. die Gemeinschaftsaufgaben werden überwiegend nur von den unmittelbar fachlich Beteiligten positiv eingeschätzt. So erkennen die Fachressorts des Bundes vor allem die Gelegenheit, die Aufgabenerledigung in den Ländern inhaltlich zu beeinflussen („goldener Zügel"). Die Fachressorts in den Ländern wiederum sehen, dass ihnen wegen der in Aussicht gestellten Bundesmittel entsprechende Komplementärmittel aus den Landeshaushalten gleichsam garantiert sind.

Der Bundesrechungshof empfiehlt vor diesem Hintergrund, das System der Mischfinanzierungen im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen zu überdenken. Grundsätzlich sollte die **aufgabenadäquate Finanzausstattung der Gebietskörperschaften** über eine angemessene Steuerverteilung geregelt werden. Ein Abbau der Mischfinanzierungen würde die Eigenverantwortung der Länder für ihre Aufgaben stärken und den Mitteleinsatz transparent und frei von unnötigen Abstimmungs- und Lenkungsverfahren gestalten. Eine auch vom Bundesrechnungshof für sinnvoll gehaltene bundesweite Koordinierung überregional wirkender Maßnahmen und eine einheitliche Interessenvertretung gegenüber der Europäischen Union kann auch ohne das Instrumentarium der Mischfinanzierung gewährleistet werden.

Bund und Länder haben im Zusammenhang mit den Entscheidungen zum so genannten Solidarpakt II beschlossen, gemeinsame Gespräche mit dem Ziel des Abbaus der

Mischfinanzierung aufzunehmen. Angesichts der festgestellten systematischen Schwächen bleibt zu hoffen, dass es trotz der schwierigen politischen Gemengelage bei Mischfinanzierungen nicht – wie in der Vergangenheit – allein bei dieser Absichtserklärung bleibt, sondern zumindest mittelfristig konkrete Handlungsschritte zum Abbau und zur Konzentration der Mischfinanzierungstatbestände beschlossen und umgesetzt werden. Zweifel sind allerdings angebracht: So enthält der Haushaltsentwurf 2003 einen Mittelansatz (0,3 Mrd. EUR) für eine **neue Finanzhilfe** zur Mitfinanzierung eines Investitionsprogramms zur Ausweitung der Zahl der Ganztagsschulen. Danach sollen im Zeitraum 2003 bis 2007 Investitionszuschüsse aus dem Bundeshaushalt in Höhe von insgesamt 4 Mrd. EUR bereitgestellt werden.

Auch das Bundesministerium betrachtet die Rückführung der Mischfinanzierungen als Ziel eines Modernisierungsprozesses im System der bundesstaatlichen Ordnung. Ein vollständiger Verzicht auf Mischfinanzierungen mit einer ausschließlich über die Steuerverteilung geregelten Finanzausstattung der Gebietskörperschaften erscheine allerdings derzeit nicht realistisch. Bei strukturbedingten regionalen Disparitäten dürften – insbesondere mit Blick auf die neuen Länder – zumindest mittelfristig gezielte Korrekturinstrumente des Bundes – im Einzelfall ggf. auch neue und zeitlich befristete Mischfinanzierungen – notwendig sein. Ob auch Formen einer Koordinierung zwischen Bund und Ländern ohne gleichzeitige Mitfinanzierung gefunden werden könnten, müssten die Bund-Länder-Beratungen zu diesem Thema zeigen.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass auch das Bundesministerium eine Entflechtung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern und einen Abbau der Mischfinanzierung als erforderlich ansieht. Er hält es für notwendig, mit der Umsetzung alsbald zu beginnen. Der Bundesrechnungshof wird den Fortgang weiter begleiten.

2.4 Einnahmenstruktur

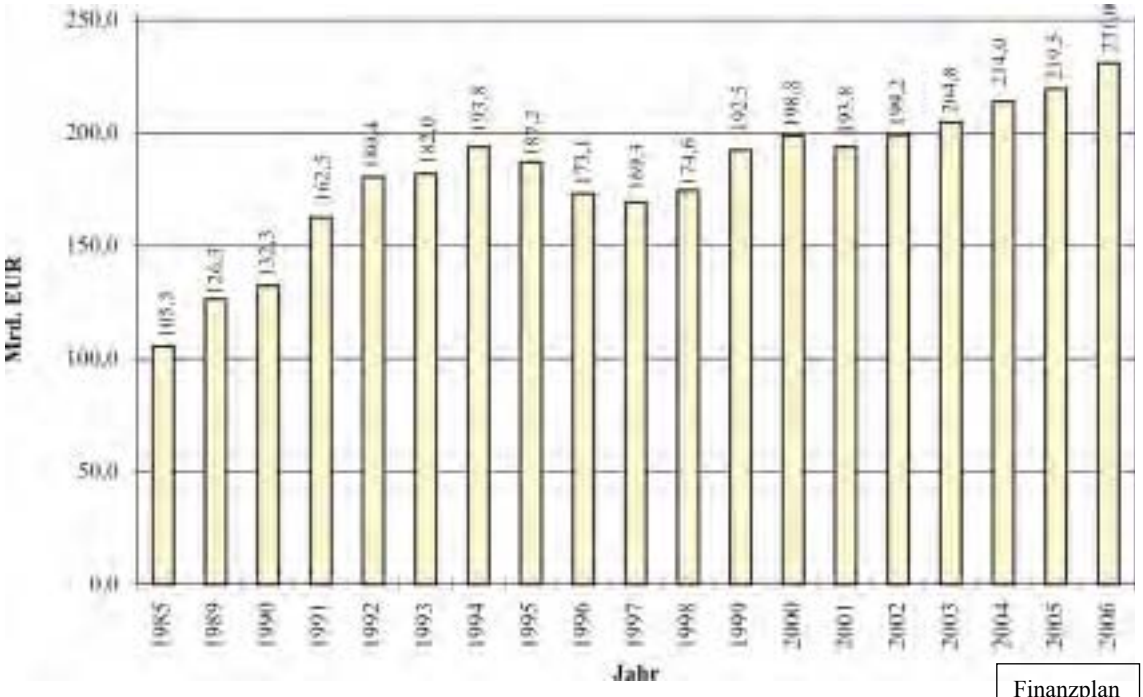
2.4.1 Entwicklung der Steuereinnahmen

Nachdem die **Steuereinnahmen des Bundes** in den Jahren 1998 bis 2000 deutliche Zuwächse hatten, gingen sie im Jahre 2001 auf rd. 193,8 Mrd. EUR zurück. Das sind rd. 5 Mrd. EUR weniger als im Jahre 2000 (rd. 198,8 Mrd. EUR). Für das Haushaltsjahr 2002 sind mit rd. 199,2 Mrd. EUR wieder höhere Steuereinnahmen veranschlagt (vgl. **Abbildung 9**). Dies ist im Wesentlichen auf Steuererhöhungen aufgrund gesetzlicher Maßnahmen (Anhebung der Mineralölsteuer, der Stromsteuer, der Tabaksteuer und der Versicherungsteuer) zurückzuführen. Außerdem sollen die im Steuerverkürzungsbekämpfungsgesetz[6)] geregelten Maßnahmen zur Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs nach der Haushaltsplanung zu Steuermehreinnahmen von rd. 1,2 Mrd. EUR führen.

6) Vgl. BGBl. 2001, Teil I, S. 3922 bis 3925.

Abbildung 9

Steuereinnahmen[1)]



1) Haushaltsjahr 2002: Veranschlagtes Soll (prognostizierte Steuereinnahmen nach Mai-Steuerschätzung: 196,4 Mrd. EUR).

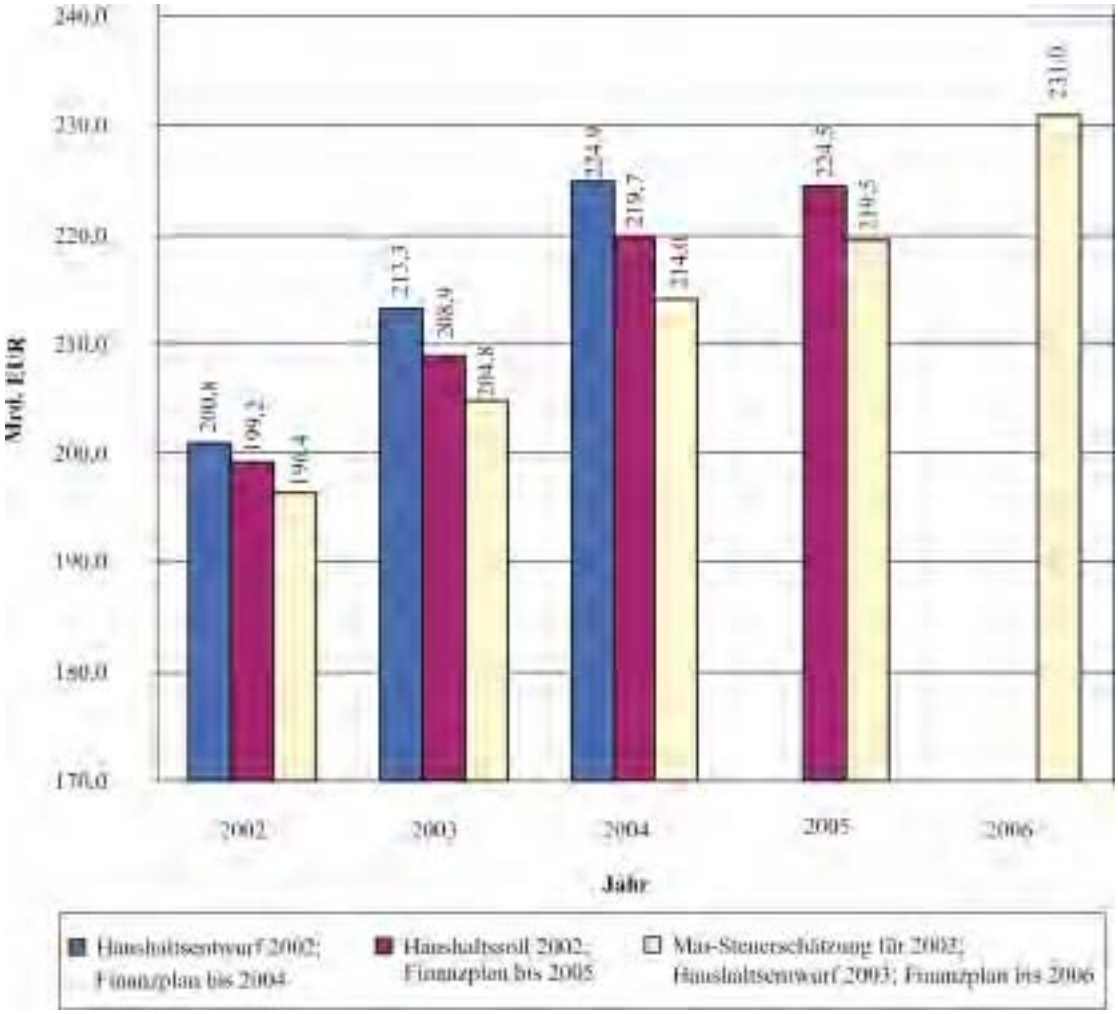
Nach dem Ergebnis der Steuerschätzung vom Mai 2002 ist allerdings kaum damit zu rechnen, dass die im Bundeshaushalt 2002 veranschlagten Steuereinnahmen im Jahresverlauf tatsächlich erreicht werden. Allein für den Bund mussten die Steuereinnahmenprognosen für das Haushaltsjahr 2002 um rd. 5,5 Mrd. EUR (alle Gebietskörperschaften: rd. 11,7 Mrd. EUR) gegenüber der letz-ten Steuerschätzung vom November 2001 zurückgenommen werden. Diese geringeren Steuereinnahmen werden zwar durch niedrigere EU-Abführungen (rd. 2,4 Mrd. EUR)[7)] teilweise ausgeglichen. Per saldo werden die Steuereinnahmen für das Jahr 2002 aber nur noch auf rd. 196,4 Mrd. EUR geschätzt, das sind rd. 2,8 Mrd. EUR weniger als das im Bundeshaushalt veranschlagte Soll von rd. 199,2 Mrd. EUR.

[7)] Die EU-Abführungen werden mittelbar aus dem Steueraufkommen des Bundes geleistet.

Hauptgrund für die Steuerausfälle ist die ungünstiger als erwartet verlaufende wirtschaftliche Entwicklung, die sich als Basiseffekt auch negativ auf die kommenden Haushaltsjahre auswirken wird. So werden beim Bund für die Jahre 2003 bis 2005 jährlich um rd. 6 Mrd. EUR geringere Einnahmen (bei allen Gebietskörperschaften: jährlich um rd. 18 Mrd. EUR) erwartet als der Finanzplanung im Jahre 2001 zugrunde gelegt waren. Die Konsequenzen der Steuerschätzung vom Mai 2002 für die neue Finanzplanung des Bundes sind in der **Abbildung 10** dargestellt. Danach müssen – wie bereits im letztjährigen Finanzplan bis 2005 – auch im Finanzplan bis 2006 die Ansätze der für die nächsten Bundeshaushalte erwarteten Steuereinnahmen erheblich zurückgeschraubt werden. Allein für die Jahre 2003 bis 2005 werden sie in der Summe um rd. 14 Mrd. EUR unter den Annahmen des letzten Finanzplans liegen.

Abbildung 10

Abweichungen bei den erwarteten Steuereinnahmen[1)]



[1)] Zu Vergleichszwecken wurden die beiden früheren Finanzpläne um die ab dem Jahre 2002 als Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (= Steuermindereinnahmen des Bundes) geleisteten Mittel des Investitionsförderungsgesetzes Aufbau Ost bereinigt.

Vergleicht man das Steueraufkommen des Bundeshaushalts 2001 mit dem früherer Jahre, so fällt auf, dass der Bund schon sieben Jahre früher – im Jahre 1994 – nominal genau dasselbe Steuervolumen von umgerechnet rd. 193,8 Mrd. EUR vereinnahmt hatte (vgl. **Abbildung 9**). Hauptgrund für die – auf den ersten Blick ungewöhnliche – Stagnation der Steuereinnahmen in einem so langen Zeitraum sind die folgenden haushaltswirksamen Maßnahmen, die die Steuereinnahmenbasis des Bundeshaushalts nachhaltig verringert haben:

- Im Rahmen der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab dem Jahre 1995 hat der Bund zugunsten der Länder seinen Anteil an der Umsatzsteuer um sieben Prozentpunkte reduziert; das waren im Bundeshaushalt 2001 rd. 9,7 Mrd. EUR.
- Die Finanzzuweisungen in Form von Bundesergänzungszuweisungen an finanzschwache Länder sind seit dem Jahre 1995 ebenfalls deutlich aufgestockt worden. Im Jahre 2001 belief sich dieser Betrag auf insgesamt rd. 12,8 Mrd. EUR.
- Mit der Reform des Familienleistungsausgleichs wird seit dem Jahre 1996 das – erhöhte – Kindergeld im Regelfall nach den Regelungen des Einkommensteuerrechts als Abzug von der Steuerschuld ausgezahlt. Der Anteil des Bundes an den Kindergeldleistungen beträgt entsprechend seinem Anteil an der Einkommensteuer 42,5 %; das waren im Bundeshaushalt 2001 rd. 13,3 Mrd. EUR.
- Zur Kompensation der Mehrbelastungen der Länder aufgrund der Umstellung und der Verbesserungen beim Familienleistungsausgleich hat der Bund seit 1996 den Länderanteil an der Umsatzsteuer mehrmals erhöht; das entspricht insgesamt einem Betrag von rd. 8 Mrd. EUR im Bundeshaushalt 2001.[8)]
- Im Rahmen der Bahnreform erhalten die Länder seit dem Jahre 1995 einen Anteil aus dem Mineralölsteueraufkommen als finanziellen Ausgleich für die Übernahme der Aufgaben für den Schienenpersonennahverkehr. Die Einnahmeminderung des Bundes hieraus betrug im Jahre 2001 rd. 6,8 Mrd. EUR.[9)]
- Im Rahmen der Unternehmensteuerreform werden die Gemeinden seit dem Jahre 1998 als Ausgleich für den Wegfall der Gewerbekapitalsteuer an der Umsatzsteuer – in Höhe von 2,2 % – beteiligt. Dies entspricht einer Einnahmeminderung im Bundeshaushalt 2001 von rd. 3 Mrd. EUR.

Die Einnahmeminderungen erreichten im Bundeshaushalt 2001 damit in der Summe fast 54 Mrd. EUR. Diesen Steuermindereinnahmen stehen zwar auch steuerliche Mehreinnahmen (insbesondere aus dem Solidaritätszuschlag: 11,1 Mrd. EUR im Haushalt 2001) sowie Entlastungen auf der Ausgabenseite (insbesondere beim Kindergeld,[10)] bei den Ausgaben für den Bereich der Eisenbahnen[11)] sowie beim Fonds „Deutsche Einheit“[12)] gegenüber. Per saldo sind für den Bundeshaushalt aber jährliche Zusatzbelastungen in der Größenordnung von über 10 Mrd. EUR verblieben.

Als Folge der Abgabe von Steueranteilen an die anderen Gebietskörperschaften hat sich der Anteil des Bundes am gesamten Steueraufkommen seit Mitte der 90er-Jahre deutlich vermindert. Im Jahre 1994 lag er noch bei über 48 %; er hat sich nach einem Rückgang auf 41 % im Jahre 1998 in den letzten Jahren bei rd. 43 % stabilisiert (vgl. **Tabelle 4**). Der seit 1998 leicht angestiegene Steueranteil des Bundes ist in erster Linie auf die am 1. April 1998 in Kraft getretene und dem Bund in vollem Umfang zustehende Umsatzsteuererhöhung sowie die höhere Besteuerung des Energieverbrauchs ab 1. April 1999 zurückzuführen. Die in mehreren Stufen bis zum Jahre 2003 durchgeführte bzw. vorgesehene Erhöhung der Mineralölsteuer sowie der Stromsteuer lässt die Steuereinnahmen aus diesem Bereich auf voraussichtlich rd. 51 Mrd. EUR im Jahre 2003 ansteigen gegenüber rd. 34 Mrd. EUR im Jahre 1998, was einem Zuwachs von 50 % bei dieser Steuerart entspricht. Allerdings werden die zusätzlichen Einnahmen aus der Energiebesteuerung für die Zuschüsse des Bundes an die Rentenversicherung verwendet (vgl. Nr. 2.2.3).

In den letzten Jahren konnten rd. vier Fünftel der Ausgaben des Bundes durch die Steuereinnahmen abgedeckt werden. Dieser Steuerdeckungsgrad erreichte im Jahre 2000 mit 81,3 % seinen Höchststand. Er lag um sieben Prozentpunkte über dem ungünstigen Wert des Jahres 1996 (74,3 %). Mit der konjunkturellen Abschwächung ist auch der Steuerdeckungsgrad im Bundeshaushalt wieder etwas zurückgegangen. Auf der Grundlage der Steuerschätzung vom Mai 2002 ist für das Haushaltsjahr 2002 mit einer Steuerdeckungsquote von nur noch 79,4 % zu rechnen (vgl. **Tabelle 4**).

2.4.2 Vertikaler Finanzausgleich (Bundesergänzungszuweisungen)

2.4.2.1 Leistungen im vertikalen Finanzausgleich

Die Höhe der Steuereinnahmen des Bundes wird erheblich durch die Bundesleistungen im Rahmen des **vertikalen Finanzausgleichs** beeinflusst. Die als negative Einnahmen bei Kapitel 6001 Titel 016 02 veranschlagten Bundesergänzungszuweisungen vermindern das zur Haushaltsfinanzierung einsetzbare Steueraufkommen des Bundes entsprechend. Der Bundesrechnungshof hat sich in seinen Bemerkungen 2000 eingehend mit der Entwicklung der Bundesergänzungszuweisungen befasst (vgl. Drucksache 14/4226 Nr. 2.4).

---

8) Ab 2002: Umsatzsteueranteile Bund 49,6 %, Länder 50,4 % nach Vorab-Abzug vom Umsatzsteueraufkommen von 5,63 % zugunsten des Bundes sowie 2,2 % zugunsten der Gemeinden.

9) Dies entspricht einem Anteil von rd. 16,8 % am Mineralölsteueraufkommen.

10) Durch die Verlagerung auf die Einnahmenseite (vgl. Nr. 2.2.2); Ist 1994: 10,5 Mrd. EUR.

11) Ist 1994: 16,0 Mrd. EUR; Ist 2001: 8,6 Mrd. EUR.

12) Ist 1994: 10 Mrd. EUR (Bundesanteil).

Tabelle 4

Bundesanteil am Steueraufkommen und Steuerdeckungsgrad[1)]

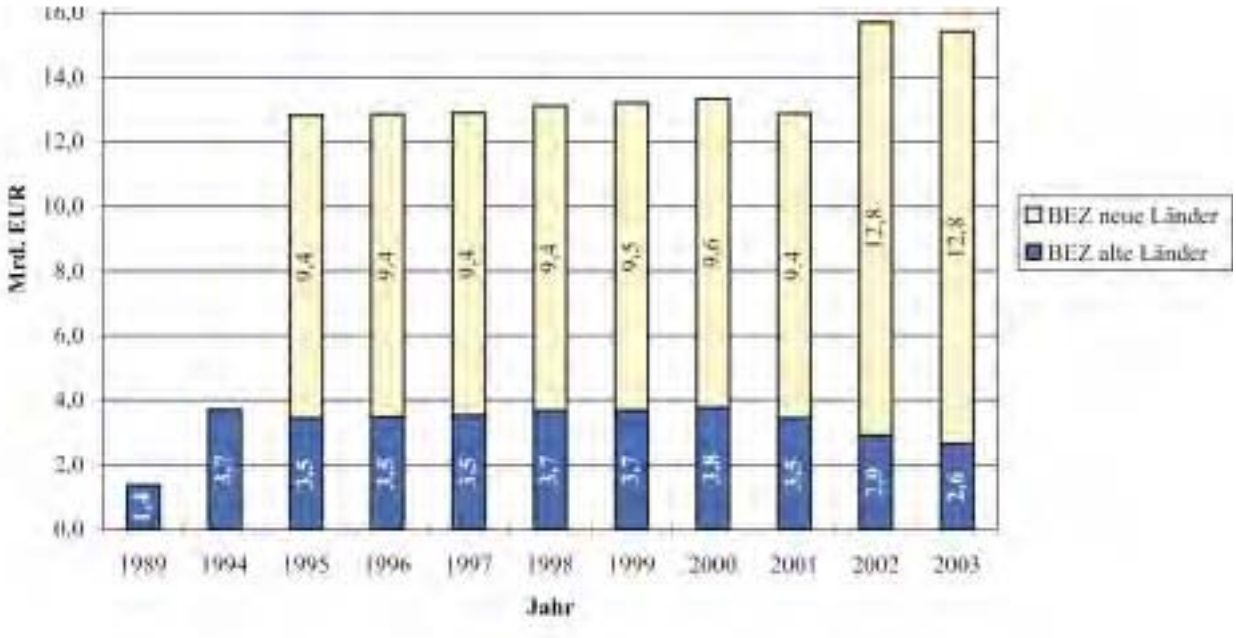
	1992	1994	1996	1998	1999	2000	2001	2002
	Mrd. EUR							
Gesamtsteueraufkommen	374,1	402,0	409,0	425,9	453,1	467,3	446,6	454,8
Steuereinnahmen Bund	180,4	193,8	173,1	174,6	192,5	198,8	193,8	196,4
Ausgaben Bundeshaushalt	218,4	240,9	232,9	233,6	246,7	244,4	243,1	247,5
	Prozent							
Bundesanteil am Steueraufkommen	48,2	48,2	42,3	41,0	42,5	42,5	43,4	43,2
Steuerdeckungsgrad	82,6	80,4	74,3	74,7	78,0	81,3	79,7	79,4

[1)] Haushaltsjahr 2002: Prognostizierte Steuereinnahmen nach Mai-Steuerschätzung.

Die Ergänzungszuweisungen des Bundes haben mit der Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab dem Jahre 1995 eine erhebliche Größenordnung erreicht. Sie übertreffen das im horizontalen Länderfinanzausgleich bewegte Finanzvolumen deutlich. So betrugen im Jahre 2001 die Bundesergänzungszuweisungen rd. 12,9 Mrd. EUR, während die Ausgleichzahlungen im Länderfinanzausgleich bei rd. 7,6 Mrd. EUR lagen. Der überwiegende Teil der Bundesergänzungszuweisungen entfiel auf die neuen Länder einschließlich Berlin, die rd. drei Viertel der Zuweisungen erhielten (vgl. **Abbildung 11**).

Abbildung 11

Volumen und Aufteilung der Bundesergänzungszuweisungen auf alte und neue Länder[1)]



[1)] Ab dem Jahre 2002 einschließlich Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen i. H. v. jährlich rd. 3,4 Mrd. EUR wegen der Beendigung des Investitionsförderungsgesetzes Aufbau Ost.

Auf der Grundlage des Solidarpaktfortführungsgesetzes vom 20. Dezember 2001,[13] das die Bund-Länder-Finanzbeziehungen im Zeitraum von 2005 bis 2019 regelt, werden die Bundesergänzungszuweisungen insbesondere für die neuen Länder ein weiterhin hohes Volumen erreichen und in entsprechender Höhe Steuereinnahmen des Bundes binden (vgl. Nr. 2.4.2.2).

2.4.2.2 Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen als Schwerpunkt im vertikalen Finanzausgleich

Wesentlicher Bestandteil des Solidarpaktfortführungsgesetzes ist die Neufassung des **Finanzausgleichsgesetzes** (Artikel 5 Solidarpaktfortführungsgesetz) mit Wirkung ab dem Jahre 2005. Dieses Gesetz sowie das **Maßstäbegesetz** vom 9. September 2001[14] setzen ein Grundsatzurteil des Bundesverfassungsgerichts zum bundesstaatlichen Finanzausgleich aus dem Jahre 1999 um (BVerfGE 101, 158 ff.). Das Bundesverfassungsgericht hat eine grundsätzliche Neuregelung des Finanzausgleichs ab dem Jahre 2005 gefordert und in diesem Zusammenhang ausgeführt, dass die Bundesergänzungszuweisungen weder den horizontalen Finanzausgleich noch die vertikale Steuerertragsverteilung zwischen Bund und Ländern ersetzen oder überlagern dürfen. Das derzeitige Verhältnis von Bundesergänzungszuweisungen zum Volumen des horizontalen Finanzausgleichs sei als wiedervereinigungsbedingte Ausgleichsregelung nur vorübergehend zu rechtfertigen und bedürfe auf längere Sicht auch im Hinblick auf die neuen Länder der Korrektur.

Im Maßstäbegesetz wird die Funktion der Bundesergänzungszuweisungen als nachrangige und ergänzende Korrektur des Finanzausgleichs hervorgehoben, dem bei der Bemessung des Gesamtumfangs der Bundesergänzungszuweisungen Rechnung zu tragen ist. Neben allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen zur Anhebung der Finanzkraft leistungsschwacher Länder können bei Vorliegen außergewöhnlicher Gegebenheiten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zur Mitfinanzierung von Sonderlasten leistungsschwacher Länder gewährt werden. Diese dürfen nur befristet und – im Regelfall – mit degressiver Ausgestaltung geleistet werden; die Vergabevoraussetzungen sind in angemessenem Zeitabstand zu überprüfen.

Auf der Grundlage der Vorgaben des Maßstäbegesetzes sieht das Finanzausgleichsgesetz ab dem Jahre 2005 **zwei Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen** zur Abdeckung von Sonderlasten vor:

- Zum einen erhalten die neuen Länder einschließlich Berlin weiterhin Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen „zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft“.[15] Die Hilfen betragen im Zeitraum 2005 bis 2019 insgesamt rd. 105,3 Mrd. EUR; sie sind degressiv ausgestaltet und laufen im Jahre 2020 aus. Die neuen Länder und Berlin müssen dem Finanzplanungsrat ab dem Jahre 2002 jährlich im Rahmen von so genannten Fortschrittsberichten über die Fortschritte bei der Schließung der Infrastrukturlücke, über die Verwendung der erhaltenen Mittel sowie über die finanzwirtschaftliche Entwicklung ihrer Haushalte berichten.

  Darüber hinaus werden ab dem Jahre 2002 die bisherigen Mittel des Investitionsförderungsgesetzes Aufbau Ost von jährlich rd. 3,4 Mrd. EUR als Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zur Verfügung gestellt. Im Gegenzug ist dafür das ursprünglich bis zum Jahre 2004 laufende Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost zum Jahresende 2001 vorzeitig beendet worden; die Finanzhilfen von jährlich rd. 3,4 Mrd. EUR werden nicht mehr geleistet.

- Zum anderen erhalten insgesamt zehn Länder (bis einschließlich des Jahres 2004 neun Länder) Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen als Ausgleich für „überdurchschnittlich hohe Kosten politischer Führung“.[16] Dies umfasst die Ausgaben insbesondere für die Landesparlamente und die Landesregierungen. Die Hilfen belaufen sich insgesamt auf jährlich 517 Mio. EUR (bis einschließlich des Jahres 2004: 786 Mio. EUR). Sie kommen den Ländern zugute, die eine geringere Bevölkerungszahl gegenüber einem fiktiven Durchschnittswert haben, der sich bei einer gleichmäßigen Aufteilung der Gesamtbevölkerung auf alle 16 Länder ergeben würde. Die Voraussetzungen für die Vergabe sollen alle fünf Jahre – erstmals im Jahre 2008 – von Bund und Ländern gemeinsam überprüft werden.

2.4.2.3 Finanzwirtschaftliche Bewertung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen

Mit dem Maßstäbegesetz und dem darauf aufbauenden Finanzausgleichsgesetz werden die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zu den Voraussetzungen und der Ausgestaltung der Bundesergänzungszuweisungen grundsätzlich erfüllt. Allerdings erscheint das hohe Volumen der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zum **Abbau teilungsbedingter Sonderlasten** sowie der lange Zeitraum der Festschreibung finanzwirtschaftlich nicht unbedenklich. Insoweit ist auch auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts hinzuweisen, wonach das hohe Volumen der Bundesergänzungszuweisungen nur vorübergehend zu rechtfertigen und auf längere Sicht korrekturbedürftig ist (vgl. BVerfGE 101, 158, 233).

Mit der gesetzlichen Festlegung ist ein erheblicher Anteil der Steuereinnahmen des Bundes weit über den Finanzplanungszeitraum hinaus gebunden.

Die Beendigung des Investitionsförderungsgesetzes und die Überleitung dieser Finanzhilfen in Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen entspricht demgegenüber einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes (vgl.

[13] BGBl. 2001, Teil I, S. 3955 bis 3963.
[14] BGBl. 2001, Teil I, S. 2302 bis 2305.
[15] Vgl. § 11 Abs. 3 Finanzausgleichsgesetz 2005.
[16] Vgl. § 11 Abs. 4 Finanzausgleichsgesetz 2005.

Nr. 118). Diese Mittelumschichtung ist folgerichtig, denn die Bundesergänzungszuweisungen passen sich besser in das bestehende föderale System der Finanzverfassung ein als die Finanzhilfen nach dem Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost. Durch die Konzentration der Hilfen auf das Instrument der Bundesergänzungszuweisungen wird die Verantwortung der neuen Länder für eine wachstums- und investitionsfördernde Haushalts- und Finanzpolitik stärker als bisher deutlich.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes kommt den jährlichen **Fortschrittsberichten** der Länder angesichts des hohen Mitteleinsatzes und der langfristigen Festlegung von Bundesmitteln besondere Bedeutung als Kontrollinstrument zu. Die Berichte sollten daher aussagekräftige Informationen enthalten, die eine belastbare Bewertung der Fortschritte der neuen Länder und des Landes Berlin in Bezug auf ihre finanzwirtschaftliche und ökonomische Entwicklung ermöglichen. Substanzielle finanzwirtschaftliche Informationen dürften sich insbesondere aus der Entwicklung der Haushaltseckwerte (Einnahmen, Ausgaben, Finanzierungsdefizit, Gesamtverschuldung) einschließlich der daraus ableitbaren Einnahmen- und Ausgabenstruktur der jeweiligen Länderhaushalte ergeben. Daneben sollte die Haushaltsentwicklung anhand ausgewählter haushaltswirtschaftlicher Quoten (insbesondere Investitionsquote, Steuerdeckungsquote, Kreditfinanzierungsquote sowie Zinssteuerquote) aufgezeigt werden. Die Berichte sollten auch detailliert über die Fortschritte bei der infrastrukturellen Ausstattung der neuen Länder und des Landes Berlin informieren. Als zusätzliche Informationsquellen sollten die Jahresberichte der Landesrechnungshöfe zur Haushalts- und Wirtschaftsführung der neuen Länder herangezogen werden.

Das Ziel der bundesstaatlichen Hilfen – Abbau des infrastrukturellen Nachholbedarfs in den neuen Ländern und Berlin – erscheint nur dann in einem überschaubaren Zeitraum realisierbar, wenn die neuen Länder den Schwerpunkt der Ausgaben in den nächsten Jahren konsequent auf investive Maßnahmen in diesem Bereich legen. Die Wirkung der beschlossenen Hilfen in den neuen Ländern sollte daher aufmerksam verfolgt werden. Gravierende Mängel bei der Mittelverwendung mit daraus folgenden finanzwirtschaftlichen und ökonomischen Fehlentwicklungen sollte der Finanzplanungsrat frühzeitig aufgreifen. Die Einwirkungsmöglichkeiten des Finanzplanungsrates, der nur Empfehlungen zur Koordinierung der Haushalte und Finanzpläne der Gebietskörperschaften geben kann, sind allerdings gering. Es wäre daher zu überlegen, in das Finanzausgleichsgesetz eine Regelung aufzunehmen, die eine gemeinsame Überprüfung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen im Fall einer wesentlichen Abweichung von den zugrunde gelegten Erwartungen ermöglicht. Eine derartige Überprüfungsklausel sieht das für die Jahre 1995 bis 2004 noch geltende Finanzausgleichsgesetz hinsichtlich der gewährten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen von jährlich 7,2 Mrd. EUR vor.

Die vorgesehenen Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für **Kosten der politischen Führung** werden ab dem Jahre 2005 dem Umfang nach zwar verringert – von jährlich 786 Mio. EUR um 269 Mio. EUR auf 517 Mio. EUR. Eine Degression der Zuweisungen – ggf. verbunden mit einer zeitlichen Begrenzung – ist jedoch nicht vorgesehen. Ungeachtet der in das Gesetz aufgenommenen Überprüfungsklausel ist vielmehr davon auszugehen, dass weiterhin mehr als die Hälfte der Länder bei der Finanzierung ihrer politischen Einrichtungen vom Bund unterstützt wird. Ob eine derartige Dauersubventionierung mit der Funktion von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen vereinbar ist, erscheint nicht zuletzt vor dem Hintergrund des auch vom Bundesverfassungsgericht betonten **Ausnahmecharakters** dieser Hilfen (vgl. BVerfGE 101, 158, 234) fraglich.

Das Bundesministerium stimmt den Ausführungen des Bundesrechnungshofes zur Bedeutung der Fortschrittsberichte zu. Nach seiner Auffassung könnte eine zielgerichtete Verwendung der Bundesleistungen u. a. auch durch eine Gegenüberstellung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen mit den eigenfinanzierten Investitionen der Länder gemessen werden. Zudem könnten überproportionale Gesamtinvestitionen eines Berichtslandes gegenüber denen vergleichbarer westdeutscher Länder darauf hinweisen, dass die Infrastrukturlücke näherungsweise verringert worden sei. Eine gesetzliche Überprüfungsklausel hält das Bundesministerium dagegen nicht für erforderlich, da die dann notwendige Änderung des Finanzausgleichsgesetzes zu möglichen Nachforderungen gegenüber dem Bund führen könnte. Zudem bringe eine Überprüfungsklausel keinen zusätzlichen Nutzen, da von der Diskussion der Fortschrittsberichte im Finanzplanungsrat bereits ein erheblicher Druck auf die neuen Länder und Berlin ausgehe, die Bundeshilfen zielgerichtet zu verwenden.

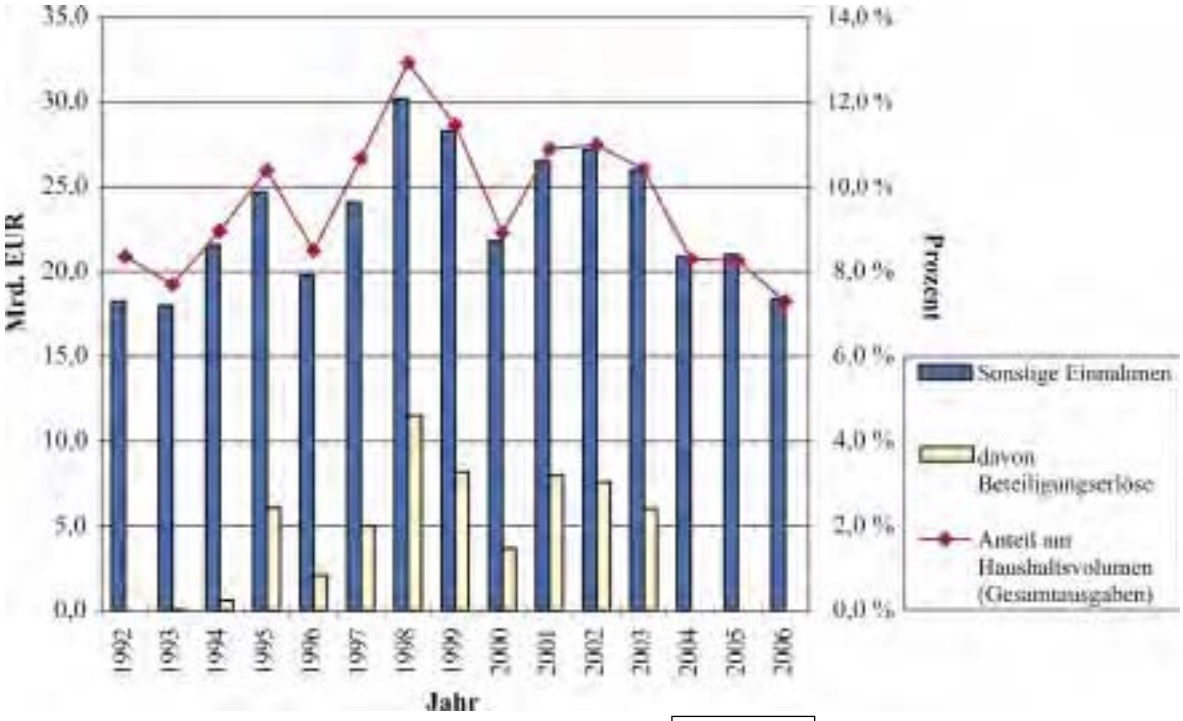
2.4.3 Entwicklung der sonstigen Einnahmen

Neben den Steuereinnahmen tragen auch die sonstigen Einnahmen (Verwaltungseinnahmen, Beteiligungserlöse, Rückflüsse aus Darlehen und Gewährleistungen, Gewinnabführung der Deutschen Bundesbank sowie Münzeinnahmen) in beachtlichem – wenn auch deutlich geringerem – Umfang zur Finanzierung der Ausgaben bei. Im Jahre 1992 betrugen sie rd. 18,3 Mrd. EUR (8,4 % der Gesamtausgaben), sie stiegen bis zum Jahre 1998 auf über 30 Mrd. EUR (12,9 %) und liegen im Haushaltsjahr 2002 bei rd. 27,2 Mrd. EUR (11,0 %) (vgl. **Abbildung 12**).

Die Veränderungen innerhalb dieses Zeitraums beruhen im Wesentlichen auf den unterschiedlich hohen Erlösen aus der Veräußerung von Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen. Diese Beteiligungs- oder Privatisierungserlöse sind vor allem ab dem Jahre 1995 deutlich angestiegen und erreichten im Jahre 1998 mit 11,5 Mrd. EUR ihren Höchststand (vgl. **Abbildung 12**). Im Haushalt 2002 sind noch rd. 7,6 Mrd. EUR veranschlagt. Ein Teilbetrag hiervon (rd. 4,8 Mrd. EUR) dient zusammen mit den Dividendeneinnahmen aus dem Treuhandvermögen „Postnachfolgeunternehmen“ dem Finanzbedarf der **Postbeamtenversorgungskasse** (Bundes-Pensions-Service für Post und Telekommunikation e. V.), die die Versorgungs- und Beihilfeleistungen für die ehemaligen

Abbildung 12

Sonstige Einnahmen



Finanzplan

Postbeamten zahlt. Die restlichen Privatisierungseinnahmen von rd. 2,8 Mrd. EUR werden zur allgemeinen Haushaltsfinanzierung verwendet. Im Haushaltsentwurf 2003 sind Privatisierungserlöse von 6 Mrd. EUR eingeplant, davon rd. 5,1 Mrd. EUR für die Postbeamtenversorgungskasse und rd. 0,9 Mrd. EUR zur Finanzierung anderer Ausgaben. Im Finanzplan sind ab dem Haushaltsjahr 2004 keine Einnahmen aus Privatisierungen zur Finanzierung von Ausgaben mehr vorgesehen, d. h. Privatisierungserlöse sollen ausschließlich der Schuldentilgung dienen.

Der Bundesrechnungshof vertritt seit längerem die Auffassung, dass Einnahmen aus Vermögensverwertungen grundsätzlich nicht zur allgemeinen Haushaltsfinanzierung eingesetzt werden sollten, sondern – entsprechend der bestehenden haushaltsgesetzlichen Ermächtigung[17)] – zur Tilgung von Altschulden und damit zum Abbau der bestehenden hohen Verschuldung verwendet werden (vgl. Bemerkungen 1999, Drucksache 14/1667 Nr. 2.3.2). Dies gilt insbesondere auch für die Einnahmen aus Privatisierungserlösen und Gewinnen der Postaktiengesellschaften, die nach dem Gesetz über die Errichtung einer Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost (BAPostG) vorrangig zur Deckung der Defizite der Postbeamtenversorgungskasse vorzusehen sind. Auf Vorschlag des Bundesrechnungshofes (vgl. Bemerkungen 2001, Drucksache 14/7018 Nr. 15) hat der Rechnungsprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages mit Beschluss vom 17. Mai 2002 das Bundesministerium aufgefordert, Einnahmen aus Privatisierungserlösen und Gewinnen der Postaktiengesellschaften zur Finanzierung der Unterstützungskasse und – soweit dafür nicht benötigt – zur Schuldentilgung einzusetzen.

Mit dem vorgelegten Finanzplan trägt das Bundesministerium diesem Beschluss ab dem Haushaltsjahr 2004 Rechnung. Die Finanzplanung geht sogar über diese Vorgaben hinaus, da ab dem Jahre 2004 auch die Defizite der Postbeamtenversorgungskasse **ohne Einsatz der Privatisierungserlöse** aus dem Bundeshaushalt abgedeckt werden sollen. Der vollständige Verzicht auf Privatisierungserlöse zur Haushaltsfinanzierung ist aus finanzwirtschaftlicher Sicht zu begrüßen. Denn nur bei einem Einsatz zur Schuldentilgung steht dem Vermögensabgang durch die Veräußerung von Bundesanteilen ein entsprechender Schuldenabgang gegenüber. Das entspricht auch dem Verfahren zur Ermittlung des öffentlichen Defizits nach dem Maastricht-Vertrag und dem europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt (vgl. Nr. 2.9.1); dort werden Privatisierungserlöse nicht als defizitmindernde Einnahmen berücksichtigt. Zudem ist mit der Planung von Einnahmen aus Privatisierungen eine erhebliche Unsicherheit

[17)] Vgl. § 2 Abs. 2 Sätze 2 bis 4 Haushaltsgesetz 2002.

verbunden, wie sich gerade in den letzten Jahren gezeigt hat. Signifikantes Beispiel für diese Planungsunsicherheit ist die Wertentwicklung des Anteilsbesitzes des Bundes an der Deutschen Telekom AG und an der Deutschen Post AG (vgl. dazu Bemerkungen 2001, Drucksache 14/7018 Nr. 15.2.1):

- Zu den jeweils letzten Ausgabekursen (66,50 EUR im Juni 2000; 21 EUR im November 2000) betrug der Wert der Bundesanteile[18] an der Deutschen Telekom AG rd. 88 Mrd. EUR, an der Deutschen Post AG rd. 12 Mrd. EUR, also zusammen rd. 100 Mrd. EUR.
- Zum Jahresende 2000 (Kurs Telekom-Aktie: 32,50 EUR; Post-Aktie: 22,91 EUR) hatte sich der Anteilswert auf rd. 56 Mrd. EUR verringert.
- Zum Jahresende 2001 (Kurs Telekom-Aktie: 19,30 EUR; Post-Aktie: 14,99 EUR) lag er noch bei rd. 33 Mrd. EUR.
- Bis zur Jahresmitte 2002 (Kurs Telekom-Aktie: 9,50 EUR; Post-Aktie: 13,09 EUR) ist er weiter gefallen – auf rd. 20 Mrd. EUR.

Damit hat der **Anteilswert** der Bundesbeteiligungen an diesen beiden Unternehmen innerhalb einer Zeitspanne von nur zwei Jahren rd. **80 Mrd. EUR** eingebüßt – also **rd. 80 %** des damaligen Börsenwertes von rd. 100 Mrd. EUR. Da der neue Finanzplan ab dem Haushaltsjahr 2004 keine Privatisierungseinnahmen zur Haushaltsfinanzierung mehr vorsieht, können ungünstigere Verwertungschancen beim Beteiligungsvermögen des Bundes die Fortschreibung der Finanzplanung nicht mehr nachteilig beeinflussen.

Im Zusammenhang mit dem Vorziehen der dritten Stufe des Steuerentlastungsgesetzes auf das Jahr 2001 hatte der Bundesrechnungshof in seinen letztjährigen Bemerkungen darauf hingewiesen, dass Einnahmen aus Vermögensverwertungen grundsätzlich nicht der Finanzierung **steuerlicher Entlastungsmaßnahmen** dienen sollten (vgl. Bemerkungen 2001, Drucksache 14/7018 Nr. 2.4.3). Dies gilt auch für mögliche Steuerreformmaßnahmen in der nächsten Legislaturperiode. Diese sollten entweder durch Einsparungen auf der Ausgabenseite und/oder durch Steuermehreinnahmen an anderer Stelle (z. B. durch die Verbreiterung von Steuerbemessungsgrundlagen infolge des Abbaus von Steuervergünstigungen) dauerhaft gegenfinanziert werden.

2.5 Finanzierungsdefizit, Nettokreditaufnahme und verfassungsrechtliche Kreditobergrenze

2.5.1 Entwicklung der Nettoneuverschuldung und des Finanzierungsdefizits

Der Unterschied zwischen den laufenden (d. h. nicht durch Kredite finanzierten) Einnahmen und den Ausgaben im Bundeshaushalt bildet sich in der **Nettokreditaufnahme** ab. Nach einem Rückgang zum Ende der 80er-Jahre auf nahezu 10 Mrd. EUR (1989) hat sich die Nettoneuverschuldung des Bundes in den 90er-Jahren insbesondere im Zusammenhang mit den finanziellen Folgen der deutschen Einheit erheblich erhöht. Seit ihrem Höchststand im Jahre 1996 mit rd. 40 Mrd. EUR ist sie wieder rückläufig (vgl. **Tabelle 5**).

Der Rückgang fällt allerdings im Vergleich zum Zuwachs der Steuereinnahmen gering aus. Während diese im Zeitraum 1998 bis 2002 um rd. 25 Mrd. EUR gewachsen sind, sinkt die veranschlagte Nettokreditaufnahme 2002 (rd. 21,1 Mrd. EUR) gegenüber dem Haushaltsergebnis 1998 (rd. 28,8 Mrd. EUR) nur um rd. 7,7 Mrd. EUR. Dies ist vor allem darin begründet, dass die Gesamtausgaben im gleichen Zeitraum um rd. 14 Mrd. EUR von rd. 233,6 Mrd. EUR auf 247,5 Mrd. EUR steigen. Hier wirken sich vor allem die gestiegenen Leistungen an die Rentenversicherung (vgl. Nr. 2.2.3) und die Ausgaben zur Abdeckung der Defizite bei der Postbeamtenversorgungskasse (vgl. Nr. 2.4.3) ungünstig aus. Andererseits ist bei der Entwicklung der Nettokreditaufnahme auch zu berücksichtigen, dass die zur Haushaltsfinanzierung eingesetzten Privatisierungserlöse in den Jahren 1998 bis 2002 verringert wurden. Nach dem Haushaltsentwurf 2003 soll die Nettokreditaufnahme auf 15,5 Mrd. EUR sinken. Zum Ende des Finanzplanungszeitraums soll der Bundeshaushalt 2006 erstmals seit dem Jahre 1969 ohne Nettoneuverschuldung ausgeglichen werden.

Das im Haushalt 2002 enthaltene **Finanzierungsdefizit** ist gegenüber dem Jahre 1998 um rd. 5,2 Mrd. EUR und damit nicht so stark zurückgegangen wie die Nettokreditaufnahme (7,7 Mrd. EUR). Im Bundeshaushalt 2002 wächst der negative Finanzierungssaldo mit rd. 23,7 Mrd. EUR sogar erstmals seit sechs Jahren wieder gegenüber dem Vorjahresergebnis (2001: rd. 22,9 Mrd. EUR), wenn auch mit rd. 0,8 Mrd. EUR nur geringfügig (vgl. **Tabelle 5**). Die unterschiedliche Entwicklung von Nettoneuverschuldung und Finanzierungsdefizit beruht auf dem Sondereffekt der **hohen Münzeinnahmen** im Zusammenhang mit der Einführung der Euro-Münzen. Sie sind im Haushaltsjahr 2002 mit rd. 2,7 Mrd. EUR veranschlagt (2001: rd. 0,1 Mrd. EUR) und werden auch in den nächsten Haushaltsjahren voraussichtlich ein erhebliches Volumen erreichen (nach dem Finanzplan bis 2006 zwischen rd. 0,4 Mrd. EUR und rd. 0,5 Mrd. EUR jährlich[19]). Die Münzeinnahmen verringern zwar die Nettokreditaufnahme, bleiben aber bei der Ermittlung des Finanzierungsdefizits unberücksichtigt. Finanzwirtschaftlich wirken sie wie ein unbefristetes zinsloses Darlehen der Deutschen Bundesbank an den Bundeshaushalt. Eine nachhaltige Konsolidierungswirkung ergibt sich hieraus für den Bundeshaushalt nicht.

Die in Artikel 115 GG festgelegte Kreditobergrenze (in Höhe der Summe der Investitionsausgaben) wurde seit

[18] Ohne den Wert der Besserungsscheine aus den vom Bund an die Kreditanstalt für Wiederaufbau übertragenen Aktien der Deutschen Telekom AG und der Deutschen Post AG.

[19] Die ebenfalls als Münzeinnahmen deklarierten Erlöse aus dem Verkauf von Sammlermünzen i. H. v. jährlich rd. 0,3 Mrd. EUR verringern dagegen Nettokreditaufnahme und Finanzierungsdefizit.

1991 in hohem Umfang ausgeschöpft und in den Jahren 1993, 1996 und 1997 sogar überschritten. Im Haushaltsplan 2002 wird die Kreditobergrenze zwar wieder deutlich unterschritten, der Rückgang der **Kreditinvestitionsquote** (Anteil der durch neue Kredite gedeckten Investitionsausgaben) hat sich aber nicht fortgesetzt: 84,4 % der Investitionsausgaben werden im Haushaltsjahr 2002 durch neue Kredite finanziert gegenüber 83,7 % im Vorjahr (vgl. **Tabelle 5**). Bereinigt man die Kreditinvestitionsquote bis einschließlich des Haushalts 2001 um die Finanzhilfen des Investitionsförderungsgesetzes Aufbau Ost, die ab dem Jahre 2002 auf die Einnahmenseite umgeschichtet worden sind (vgl. Nr. 2.4.2.2), so ergibt sich für das Haushaltsjahr 2002 – zumindest beim Haushaltssoll – ein Rückgang (84,4 % im Jahre 2002 gegenüber 95 % im Jahre 2001). Die **Kreditfinanzierungsquote** (Anteil der durch neue Kredite gedeckten Gesamtausgaben) liegt im Jahre 2002 bei 8,5 % gegenüber 9,4 % im Vorjahr (vgl. **Tabelle 5**).

Der Anteil der durch die Einnahmen (ohne neue Kredite) gedeckten Gesamtausgaben **(Deckungsquote)** liegt im Haushaltsplan 2002 mit 91,5 % über dem Vorjahreswert von 90,7 % (vgl. **Tabelle 5**). Hier ist eine Verbesserung gegenüber den ungünstigen Kennzahlen aus den 90er-Jahren mit einem Deckungsgrad von durchschnittlich nur rd. 87 % festzustellen. Auf der Grundlage der im Finanzplan bis 2006 vorgesehenen rückläufigen Nettoneuverschuldung werden Kreditinvestitions- und Kreditfinanzierungsquote sinken und der durch laufende Einnahmen abgedeckte Anteil der Ausgaben weiter steigen.

Diese insgesamt positive Entwicklung bei den angeführten Finanzkennzahlen darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Bundeshaushalt auch mittelfristig mit einer ungünstigen Ausgabenstruktur (vgl. Nr. 2.2), erheblichen Steuereinnahmenausfällen (vgl. Nr. 2.4.1), einer wieder ansteigenden Schuldenlast (vgl. Nr. 2.6) sowie zusätzlichen Haushaltsbelastungen und -risiken (vgl. Nr. 2.8) konfrontiert sein wird. Auch nach den Erfahrungen früherer Finanzplanperioden sind Zweifel berechtigt, ob die vorliegenden Planungszahlen eingehalten werden können, denn:

- Der Finanzplan bis 2006 beruht auf einer im Langfristvergleich durchaus optimistischen Einschätzung der durchschnittlichen Zunahme des **realen Wirtschaftswachstums** (+ 2,5 %/Jahr in den Jahren 2003 bis 2006 im Vergleich zu + 1,8 %/Jahr in den Jahren 1998 bis 2001) sowie der Entwicklung des Arbeitsmarktes. Dies zeigt sich u. a. darin, dass ein Zuschuss zur Defizitabdeckung der Bundesanstalt für Arbeit im Finanzplanungszeitraum nicht vorgesehen ist und der Haushaltsansatz für die Arbeitslosenhilfe deutlich verringert wird (vgl. Nr. 2.2.4).

Tabelle 5

Finanzierungsdefizit, Nettokreditaufnahme und Investitionen

Jahr	Finanzierungsdefizit	Nettokreditaufnahme	Investive Ausgaben (=Kreditgrenze)	Kreditinvestitionsquote	Kreditfinanzierungsquote	Deckungsquote	
	Mrd. EUR			Prozent			
1985	11,6	11,5	17,1	67,1	8,7	91,3	
1989	10,2	9,8	18,5	53,0	6,6	93,3	
1991	27,2	26,6	31,4	84,6	12,9	87,0	
1992	20,1	19,7	33,6	58,7	9,0	90,9	
1993	34,2	33,8	33,3	101,7	14,5	85,5	
1994	25,9	25,6	31,2	82,0	10,6	89,4	
1995	25,8	25,6	34,0	75,3	10,8	89,2	
1996	40,1	40,0	31,2	128,4	17,2	82,8	
1997	32,4	32,6	28,8	112,9	14,4	85,6	
1998	28,9	28,8	29,2	98,8	12,3	87,6	
1999	26,2	26,1	28,6	91,3	10,6	89,4	
2000	23,9	23,8	28,1	84,5	9,7	91,9	
2001	22,9	22,8	27,3	83,7	9,4	90,7	
2002	23,7	21,1	25,0	84,4	8,5	91,5	Soll
2003	15,9	15,5	25,3	61,3	6,3	93,7	HHE
2004	10,7	10,2	26,1	39,1	4,2	95,8	Fpl
2005	5,5	5,0	25,4	19,7	2,0	98,0	Fpl
2006	0,5	0,0	25,6	0,0	0,0	100,0	Fpl

- Im Bereich der **Zinsausgaben** könnte ein steigendes Zinsniveau zu erheblichen Mehrausgaben bei den Schätzansätzen führen, die gegenüber dem alten Finanzplan deutlich abgesenkt worden sind (vgl. Nr. 2.2.5).
- Der Finanzplan bis 2006 enthält – entgegen den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes (vgl. Bemerkungen 2001, Drucksache 14/7018 Nr. 2.8.2) – **keine Planungsreserven**. Er trifft damit keinerlei Vorsorge für finanzwirtschaftliche Mehrbelastungen, die auf kommende Bundeshaushalte z. B. aufgrund ungünstigerer konjunktureller Entwicklungen oder aufgrund defizitwirksamer neuer Ausgabenprogramme zukommen könnten. Allein Preissteigerungsraten von z. B. jährlich 2 % bedeuten auf mittelfristige Sicht für den Bundeshaushalt Mehrausgaben in Milliardenhöhe, die in den aktuellen Finanzplanzahlen nicht berücksichtigt sind.
- Der Finanzplan bis 2006 weist zudem **globale Minderausgaben** in einer bisher nicht bekannten Größenordnung aus. Sie belaufen sich auf insgesamt rd. **12,3 Mrd. EUR** in den Jahren **2004 bis 2006**. Globale Minderausgaben weisen auf Finanzierungslücken bei der Herstellung des notwendigen Haushaltsausgleichs hin. Das Haushaltsvolumen wird abgesenkt, um eine Konsolidierung auszuweisen, die sich (noch) nicht in gezielten Kürzungen einzelner Ausgabenbereiche niederschlägt. Globale Minderausgaben sind letztlich Ausdruck einer unvollständigen Finanzplanung, weil konkrete Einsparentscheidungen entweder auf eine spätere Finanzplanfortschreibung oder aber auf die noch spätere Phase der Haushaltsaufstellung verschoben werden. Eine realistische und damit solide Finanzplanung sollte auf globale Minderausgaben grundsätzlich verzichten.
- Nicht zuletzt wird der Bundeshaushalt einen erheblichen Anteil der öffentlichen Ausgaben zur Finanzierung des Hilfs- und Wiederaufbauprogramms, mit dem die Folgen der **Hochwasserkatastrophe** bekämpft werden, zu leisten haben. Ob die bislang durch den Bund zur Finanzierung vorgesehenen Maßnahmen (Verschiebung des Inkrafttretens der nächsten Stufe der Steuerreform um ein Jahr, Haushaltssperre, Sonderbriefmarke) ausreichen werden, bleibt abzuwarten.

Vor diesem Hintergrund erscheint die im Finanzplanungszeitraum vorgesehene Rückführung der Nettokreditaufnahme und des Finanzierungsdefizits äußerst optimistisch. Sie dürfte nur realisierbar sein, wenn die mit dem Zukunftsprogramm 2000 begonnene **strukturelle Konsolidierung des Bundeshaushalts** – insbesondere auch im Bereich der Sozialausgaben – konsequent fortgesetzt wird. Zum Erreichen dieses Ziels werden die erhofften Steuermehreinnahmen allein nicht ausreichen. Ein günstigeres gesamtwirtschaftliches Wachstum sollte vielmehr genutzt werden, um **zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen** umzusetzen und somit die angestrebte strukturelle Verbesserung der Bundesfinanzen nachhaltig zu sichern.

Das Bundesministerium hat darauf verwiesen, dass dem Finanzplan 2002 bis 2006 die Projektion der **gesamtwirtschaftlichen Eckwerte** aus dem Frühjahr 2002 zugrunde gelegt worden ist. Diese habe sich im Rahmen der Vorausschätzungen nationaler und internationaler Institutionen bewegt. Die gesamtwirtschaftlichen Eckwerte für den Haushalt 2003 würden im Herbst 2002 aktualisiert; bei ggf. veränderten Annahmen zur Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung würden auch die Haushaltsansätze für den Arbeitsmarkt angepasst. Ausschlaggebend für eine Fortsetzung des Konsolidierungskurses und die Einhaltung der Abbauschritte bei der Nettokreditaufnahme seien eine restriktive Ausgabenbewirtschaftung und die Ausgabendisziplin aller Ressorts. Gegenüber der vom Bundesrechnungshof empfohlenen **Planungsvorsorge** hat das Bundesministerium seine in den Vorjahren geäußerten Bedenken (vgl. Bemerkungen 2001, Drucksache 14/7018 Nr. 2.8.2) aufrechterhalten. Die im Zukunftsprogramm 2000 festgelegten Abbaustufen bei der Nettoneuverschuldung würden ohne Abstriche eingehalten. Eine weitergehende planerische Vorsorge wäre nach Auffassung des Bundesministeriums für die finanzpolitische Konzeption der Bundesregierung eher nachteilig, weil sie „fälschlicherweise als zusätzlicher Handlungsspielraum“ ausgelegt werden könnte. Hinsichtlich der **globalen Minderausgaben** im Finanzplan hat das Bundesministerium darauf hingewiesen, dass sich der Gesamtbetrag aus einer Vielzahl einzelner globaler Minderausgaben in verschiedenen Einzelplänen zusammensetzt. Zum Teil ermöglichten die globalen Minderausgaben eine höhere Flexibilität im Rahmen der Bewirtschaftung. Die globale Minderausgabe im Einzelplan des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung stelle sicher, dass trotz der Notwendigkeit von Einsparungen die Maßnahmen zur Arbeitsmarktpolitik stets an den aktuellen Erfordernissen des Arbeitsmarktes ausgerichtet werden könnten.

Der Bundesrechnungshof unterstützt das Ziel des Bundesministeriums, einen strikten Konsolidierungskurs hin zu einem ohne Nettokreditaufnahme ausgeglichenen Bundeshaushalt 2006 beizubehalten. Dies ändert aber nichts daran, dass die dem neuen Finanzplan bis 2006 zugrunde gelegte gesamtwirtschaftliche Projektion von günstigen Eckwerten ausgeht, die auch nach Einschätzung des Bundesministeriums möglicherweise nach unten angepasst werden müssen. Angesichts dieser absehbaren Entwicklung wäre aus Sicht des Bundesrechnungshofes eine stärkere Risikovorsorge durchaus überlegenswert gewesen, um z. B. konjunkturelle Schwankungen ohne Erhöhung der Nettoneuverschuldung ausgleichen zu können. Die Befürchtung, dass derartige Planungsvorsorgen die eingeschlagene Konsolidierung eher behindern könnten, teilt der Bundesrechnungshof nicht. Er sieht vielmehr eine größere Gefahr darin, dass durch die vorgelegte Finanzplanung der Eindruck erweckt wird, die Rückführung der Nettoneuverschuldung könne **ohne** weitere tief greifende Einsparmaßnahmen erreicht werden. Dies wäre allerdings eine grundlegende Fehleinschätzung der finanzwirtschaftlichen Lage angesichts der Vielzahl der absehbaren zusätzlichen Haushaltsbelastungen und -risiken, zu denen nicht zuletzt die globalen Minderausgaben gehören. Globale Minderausgaben mögen in Einzelfällen

aus den vom Bundesministerium genannten Gründen sinnvoll sein; das im neuen Finanzplan enthaltene Gesamtvolumen von jahresdurchschnittlich über 4 Mrd. EUR in den Jahren 2004 bis 2006 überschreitet nach Auffassung des Bundesrechnungshofes jedoch die Grenze des finanzwirtschaftlich Vertretbaren, zumal bislang völlig offen ist, wie diese globalen Einsparvorgaben konkret umgesetzt werden sollen. Die Gefahr, dass bei einer Aktualisierung des Finanzplans deutlich höhere Nettokreditaufnahmen in den nächsten Jahren auszuweisen sind, ist bei derzeitiger Einschätzung nicht von der Hand zu weisen. Der damit verbundene Vertrauensverlust in die Belastbarkeit der Haushalts- und Finanzplanung wäre fatal.

2.5.2 Kreditobergrenze gemäß Artikel 115 Grundgesetz

Die Aufnahme von Krediten wird verfassungsrechtlich nur durch die Summe der Ausgaben für Investitionen begrenzt (Artikel 115 Abs. 1 Grundgesetz). Der aufgrund der jährlichen Nettoneuverschuldung anhaltende Anstieg der Verschuldung des Bundes hat den Bundesrechnungshof veranlasst, erstmals in seinen Bemerkungen 1999 (Drucksache 14/1667 Nr. 2.6) auf die aus seiner Sicht unzureichende Kreditbegrenzungswirkung des Artikels 115 Grundgesetz hinzuweisen und Möglichkeiten zu einer wirksameren Einschränkung der Nettoneuverschuldung aufzuzeigen.

Die Investitionsausgaben des Bundes lagen in den 90er-Jahren bei einem Volumen von jährlich 29 Mrd. EUR bis 34 Mrd. EUR. Sie haben damit einen erheblichen Kreditfinanzierungsspielraum eröffnet, der im Haushaltsvollzug regelmäßig in großem Umfang ausgeschöpft und in zwei Jahren (1996, 1997) sogar deutlich überschritten wurde (vgl. **Tabelle 5**).

Der Bund verbuchte in dieser Zeitspanne

- eine Neuverschuldung im Bundeshaushalt von insgesamt über **300 Mrd. EUR** (von 1991[20] bis 2001),
- zusätzlich eingegangene Schulden in Sondervermögen (insbesondere Erblastentilgungsfonds, Fonds „Deutsche Einheit“, Bundeseisenbahnvermögen) von rd. **255 Mrd. EUR** (1989[21]: 3,4 Mrd. EUR), von denen im Jahre 1999 rd. 200 Mrd. EUR in die Bundesschuld eingegliedert worden sind,
- eine auf rd. **756 Mrd. EUR** angewachsene Gesamtverschuldung zum Ende des Jahres 2001 (1989: rd. 254 Mrd. EUR; vgl. Nr. 2.6).

Angesichts der im Ergebnis unzureichenden Begrenzungswirkung von Artikel 115 Grundgesetz für die Kreditaufnahme hat der Bundesrechnungshof Ansätze aufgezeigt, wie die für die verfassungsrechtliche Verschuldungsgrenze maßgebliche Berechnungsgröße der Investitionen vermindert werden könnte. Wesentliche Elemente sind die Berücksichtigung von **Desinvestitionen** wie Wertverluste und Vermögensveräußerungen (insbesondere Privatisierungserlöse) sowie von Darlehensrückflüssen und Rückflüssen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen.

Allein die Absetzung der Einnahmen aus Vermögensverwertungen sowie der Einnahmepositionen im Bundeshaushalt aus Darlehensvergaben, Gewährleistungen und Investitionszuschüssen Dritter von den Investitionsausgaben hätte im Bundeshaushalt die jährliche Verschuldungsgrenze in den Jahren 1997 bis 1999 um zweistellige Milliardenbeträge reduziert (vgl. **Tabelle 6**). In den Jahren 2000 und 2001 wäre dieser Neuverschuldungsrahmen im Haushaltsvollzug immer noch, wenn auch nur geringfügig überschritten worden.

Die seit dem Jahre 1996 rückläufige Nettokreditaufnahme zeigt, dass es einer konsequenten Finanzpolitik durchaus möglich ist, **engere Kreditbegrenzungsregeln** einzuhalten. Hierzu verpflichtet auch der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt, der für die Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion mittelfristig nahezu ausgeglichene oder sogar Überschüsse aufweisende Haushalte vorschreibt. Diese internationale Konsolidierungsverpflichtung sollte gestützt werden durch eine nationale Verschuldungsregelung, welche die Möglichkeiten zur Kreditaufnahme – ggf. auch durch normative Regelungen – stärker als bisher zugunsten einer stabilitätsorientierten Finanzpolitik begrenzt.

Das Bundesministerium hat darauf verwiesen, dass es nach wie vor keine Veranlassung sehe, eine engere Auslegung des haushaltsrechtlichen Investitionsbegriffs zur Verbesserung der Wirksamkeit der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze vorzunehmen. Dies sei derzeit nachrangig angesichts des weitergehenden finanzwirtschaftlichen Ziels eines ohne Nettokreditaufnahme ausgeglichenen Bundeshaushalts 2006.

Angesichts der erheblichen Haushaltsrisiken hält es der Bundesrechnungshof für zielführend, den eingeschlagenen Kurs einer Rückführung der Nettokreditaufnahme durch eine stärkere normative Begrenzung des Kreditfinanzierungsspielraums in konjunkturellen Normallagen abzusichern.

2.6 Verschuldung und Schuldendienst

Infolge der vor allem in den 90er-Jahren hohen jährlichen Aufnahme neuer Schulden zur Haushaltsfinanzierung haben sich die **Finanzschulden des Bundes** in diesem Zeitraum stark erhöht. Ende des Jahres 2001 lag der unmittelbare Schuldenstand des Bundes bei rd. 697,3 Mrd. EUR und der Sondervermögen des Bundes bei rd. 59,4 Mrd. EUR, also bei rd. 756,7 Mrd. EUR insgesamt (vgl. **Abbildung 13**). Die Gesamtverschuldung des Bundes hat sich damit innerhalb von zehn Jahren mehr als verdoppelt (Gesamtschuldenstand Ende 1991: rd. 347,8 Mrd. EUR).

Gegenüber dem Gesamtschuldenstand Ende des Jahres 2000 (rd. 773,9 Mrd. EUR) ist die Verschuldung allerdings erstmals – um rd. 17,2 Mrd. EUR – zurückgegangen. Diese positive Entwicklung beruht insbesondere auf dem erwähnten Einsatz der Mobilfunk-Versteigerungserlöse zur Tilgung von Altschulden (vgl. Nr. 2.2.5). Nach

[20] Dem ersten Jahr nach der Wiedervereinigung.
[21] Dem letzten Jahr vor der Wiedervereinigung.

Tabelle 6

Kreditobergrenze gem. Artikel 115 GG und mögliche Abzugsposten

Jahr		1997	1997	1998	1998	1999	1999	2000	2000	2001	2001
		Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist	Soll	Ist
		Mrd. EUR									
Nr. 1	Investitionsausgaben (=Kreditobergrenze gemäß Artikel 115 GG)	30,0	28,8	29,7	29,2	29,8	28,6	29,4	28,1	29,7	27,3
Nr. 2	abzüglich:										
	– Erlöse aus Vermögensverwertungen[1)]	6,7	6,7	18,6	13,5	11,0	7,2	2,7	1,8	3,7	3,7
	– Einnahmen aus Darlehensrückflüssen	2,2	3,1	2,2	2,5	3,0	3,1	1,9	2,1	1,9	2,0
	– Einnahmen aus Entgelten oder Gebühren und Rückgriffsforderungen bei Gewährleistungen[2)]	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,0	1,1	1,6
	– Einnahmen aus Investitionszuweisungen und -zuschüssen Dritter	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Nr. 3	**Verschuldungsgrenze** (nach Abzug der o. a. Einnahmen)	**19,9**	**17,8**	**7,7**	**12,0**	**14,6**	**17,1**	**23,6**	**23,2**	**22,8**	**19,8**
Nr. 4	Nettokreditaufnahme	36,3	32,6	28,8	28,8	27,4	26,1	25,3	23,8	22,3	22,8
Nr. 5	Differenz zwischen Nr. 4 und Nr. 3 (=Überschreitungsbetrag)	16,4	14,8	21,2	16,8	12,8	9,0	1,7	0,6	– 0,4	3,0

[1)] Ab dem Jahre 1999 ohne Einbeziehung der zur Finanzierung der Defizite der Postbeamtenversorgungskasse eingesetzten Privatisierungserlöse, die nach den Regelungen zur Postreform bestimmungsgemäß verwendet werden.
[2)] Schätzbeträge; nicht einbezogen sind die Zinseinnahmen aus entschädigten Forderungen.

dem Finanzplan wird die Gesamtverschuldung jedoch wieder ansteigen auf rd. 820 Mrd. EUR im Jahre 2006.

Infolge der hohen Verschuldung muss der Bund weiterhin in erheblichem Umfang neue Kredite aufnehmen, um die Ausgaben für die Tilgung fällig werdender Kredite früherer Jahre zu finanzieren. Diese so genannte **Anschlussfinanzierung** hat im Finanzplanungszeitraum ein jährliches Volumen von 150 bis 180 Mrd. EUR (vgl. **Abbildung 14**). Sie wird wegen der haushaltsgesetzlich vorgeschriebenen Nettoveranschlagung nicht im Haushaltsplan, sondern nur in der Finanzierungsübersicht ausgewiesen.

Die **Bruttokreditaufnahme** setzt sich zusammen aus den Krediten für die Anschlussfinanzierung sowie den Krediten zur Finanzierung von Ausgaben des laufenden Haushalts (Nettokreditaufnahme). Bei einer Größenordnung von bis zu rd. 200 Mrd. EUR im Jahr (vgl. **Abbildung 14**) sind damit – bei einem angenommenen durchschnittlichen Zinssatz von 4,5 % – jährliche Zinsausgaben von bis zu 9 Mrd. EUR verbunden. Die Zinslast auf die getilgten Altkredite besteht durch die Anschlussfinanzierung fort, wobei die Zinsausgabe je nach aktuellem Zinssatz niedriger oder höher als die bisher geleisteten Zinsen liegen können. In jedem Fall sieht sich der Bundeshaushalt erheblichen **Zinsänderungsrisiken** ausgesetzt. Bei Zugrundelegung einer Anschlussfinanzierung im Umfang von rd. 200 Mrd. EUR würde bereits ein Anstieg des jahresdurchschnittlichen Zinsniveaus um nur einen halben Prozentpunkt rechnerisch Zinsmehrausgaben von jährlich 1 Mrd. EUR bedeuten.

Die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der hohen Verschuldung werden auch am Verhältnis von Bruttokreditaufnahme, Nettokreditaufnahme und Zinslast deutlich. Trotz der im Finanzplan vorgesehenen Rückführung der Nettoneuverschuldung gehen die Zinsausgaben infolge des hohen Schuldensockels nicht zurück, sondern wachsen weiter an und belasten den Haushalt in zunehmendem Umfang (vgl. **Abbildungen 7 und 14**). Erst wenn durch Haushaltsüberschüsse die Schulden des Bundes nachhaltig

Abbildung 13

Gesamtverschuldung des Bundes

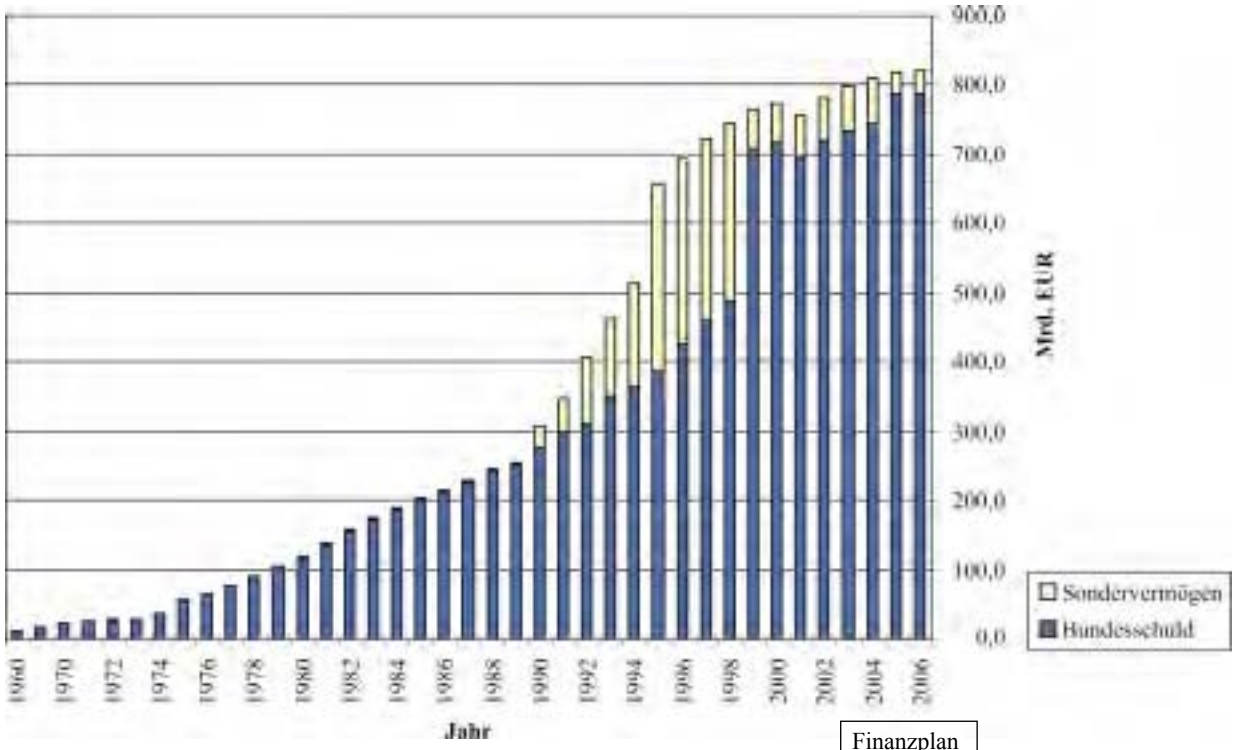
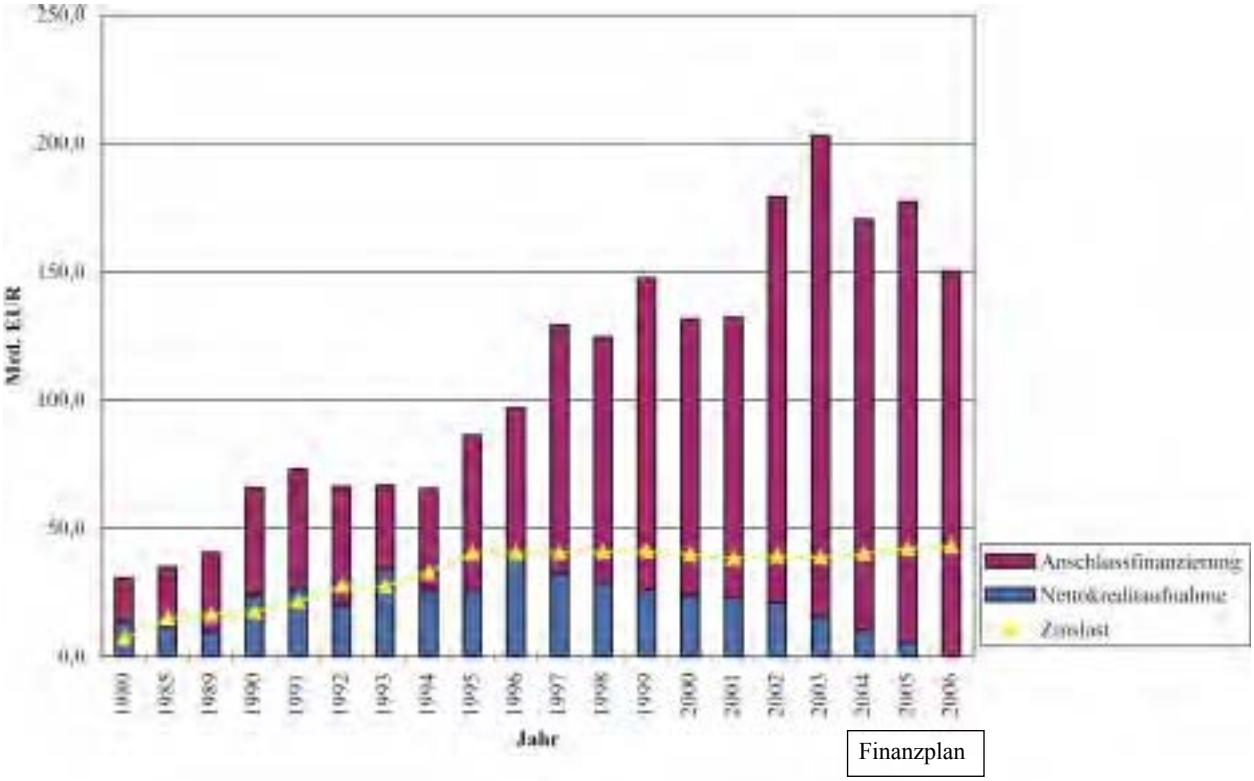


Abbildung 14

Bruttokreditaufnahme[1] und Zinslast



[1] Summe aus Nettokreditaufnahme (Kreditaufnahme für Ausgaben des laufenden Haushalts) und Anschlussfinanzierung (Kreditaufnahme für Tilgungen).

abgebaut werden können (Nettotilgung), wird sich – bei einem gleichbleibenden Zinsniveau – auch die Zinslast dauerhaft verringern. Dieses Szenario hat das Bundesministerium in seinen „Finanzpolitischen Leitplanken“ für den Zeitraum ab dem Jahre 2006 angekündigt.

Vor allem der gewaltige Schuldenaufbau in den 90er-Jahren hat den Bundeshaushalt in diese „Schuldenfalle“ geführt, aus der er nur langfristig durch einen völligen Verzicht auf eine Nettoneuverschuldung und konsequente Schuldentilgung (durch Einsatz der Privatisierungserlöse, des Bundesbankmehrgewinns, von Haushaltsüberschüssen) entkommen kann.

2.7 Haushalts- und Verschuldungslage des Bundes im Vergleich zu den Ländern/Gemeinden

2.7.1 Entwicklung der Deckungs- und Zins-Steuerquoten

Im Vergleich zum Durchschnitt der übrigen Gebietskörperschaften weist der Bund nach wie vor eine weitaus **schlechtere Finanzlage** auf. So finanziert er seit Mitte der 70er-Jahre einen deutlich höheren Anteil seiner Ausgaben über neue Kredite als der Durchschnitt der Länder und Gemeinden. Demzufolge hat der Bundeshaushalt mit gut 90 % eine niedrigere Deckungsquote (Anteil der Ausgaben, die durch so genannte laufende, d. h. nicht kreditfinanzierte Einnahmen abgedeckt sind) als der Durchschnitt der Länder und Gemeinden mit rd. 95 % (vgl. **Abbildung 15**).

Gemäß Artikel 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 1 Grundgesetz 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 die Deckungsbedürfnisse so abzustimmen, dass ein billiger Ausgleich erzielt, eine Überbelastung der Steuerpflichtigen vermieden und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse gewahrt wird (Artikel 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 2 Grundgesetz). Bislang ist es dem Bund trotz der unterschiedlichen Deckungsverhältnisse nicht gelungen, gegenüber den Ländern eine Neufestsetzung der Umsatzsteueranteile zu seinen Gunsten zu erreichen. Auch nach dem Ergebnis der letztjährigen Verhandlungen zur Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen ab dem Jahre 2005 bleiben die festgestellten Divergenzen bei den Deckungsquoten ohne Auswirkung auf die derzeit zwischen den Gebietskörperschaften geltende Umsatzsteuerverteilung. Der vom Bundesverfassungsgericht betonte verfassungsrechtliche Auftrag, ausgewogene und nachvollziehbare Kriterien für eine Konkretisierung und Abstimmung der Deckungsbedürfnisse gesetzlich festzulegen (vgl. BVerfGE 101, 158, 227), ist insoweit nicht erfüllt worden. Dies ist – ähnlich wie bei den Mischfinanzierungen (vgl. Nr. 2.3.2) und den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (vgl. Nr. 2.4.2.3) – ein weiteres Beispiel dafür, dass sowohl verfassungsrechtlich wie finanzwirtschaftlich angezeigte Veränderungen im politischen Abstimmungsprozess zwischen Bund und Ländern oftmals nicht oder nur unzureichend durchsetzbar sind.

Auch bei den Zinszahlungen ist der Bundeshaushalt in deutlich höherem Maße belastet, weil der Bund – insbesondere wegen der finanziellen Folgen der Wiedervereinigung und der Unterstützung des wirtschaftlichen Aufbaus in den neuen Ländern – gerade im letzten Jahrzehnt erheblich mehr Schulden angesammelt hat als die übrigen Gebietskörperschaften. Im Jahre 2002 muss der Bund rd. 20 % der veranschlagten Steuereinnahmen für die Zinslast aufwenden, während die Zinssteuerquote im Länderdurchschnitt nur etwa halb so hoch ist (vgl. **Abbildung 15**).

Das Bundesministerium hat hierzu ausgeführt, es sei gelungen, das Deckungsquotenprinzip „als grundlegendes Prinzip und damit zentraler Maßstab für die vertikale Umsatzsteuerverteilung“ einvernehmlich zwischen Bund und Ländern im Maßstäbegesetz[22)] zu verankern. Durch die abstrakte Definition der unbestimmten Rechtsbegriffe des Artikels 106 Abs. 3 Satz 4 und Abs. 4 Satz 1 Grundgesetz sei der Auftrag des Bundesverfassungsgerichts im Ergebnis voll umgesetzt worden.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass das Maßstäbegesetz keinen einheitlichen Maßstab für die Ermittlung der „laufenden Einnahmen“ und der „notwendigen Ausgaben“ im Sinne des Artikels 106 Abs. 3 Satz 4 Grundgesetz festlegt. Es enthält auch keine Rahmenvorgaben hinsichtlich der Voraussetzungen und des Verfahrens für die Neufestsetzung der Umsatzsteueranteile. Vor diesem Hintergrund bleibt abzuwarten, ob künftig ein den grundgesetzlichen Vorgaben entsprechendes Deckungsquotenverfahren durchgeführt werden kann.

2.7.2 Entwicklung der Verschuldungsanteile

Als Folge des Anstiegs der jährlichen Neuverschuldung hat sich auch der Anteil der Verschuldung des Bundes und seiner Sondervermögen an der öffentlichen Gesamtverschuldung (Bund, Länder, Gemeinden) in den letzten 20 Jahren deutlich erhöht (vgl. **Tabelle 7**). Er liegt nach rd. 50 % zu Anfang der 80er-Jahre mittlerweile bei 63 % und scheint sich auf diesem hohen Niveau zu stabilisieren. Die Verschuldung der Länder und Gemeinden ist demgegenüber in erheblich geringerem Umfang gestiegen. Ihr Anteil an der öffentlichen Gesamtverschuldung ist daher deutlich – von 48 % auf 37 % – gefallen.

Demgegenüber entfallen auf den Bundeshaushalt nur rd. 41 % der Ausgaben der öffentlichen Haushalte (vgl. **Tabelle 7**). Diese Diskrepanz zwischen dem Verschuldungsanteil des Bundes einerseits und der Teilhabe des Bundeshaushalts an den öffentlichen Ausgaben andererseits verdeutlicht zweierlei: Zum einen befindet sich der Bund im Vergleich zum Länderdurchschnitt in einer – gegenüber der Vergangenheit – schwierigeren finanzwirtschaftlichen Lage. Zum anderen bildet die Verschuldungsentwicklung vor allem für den Bund eine hohe finanzwirtschaftliche Hypothek und stellt ihn vor besondere Herausforderungen bei der notwendigen weiteren Konsolidierung der öffentlichen Haushalte.

[22)] Vgl. § 4 Abs. 1 und 2 Maßstäbegesetz

Abbildung 15

Deckungs- und Zins-Steuerquoten in den Haushalten der Gebietskörperschaften

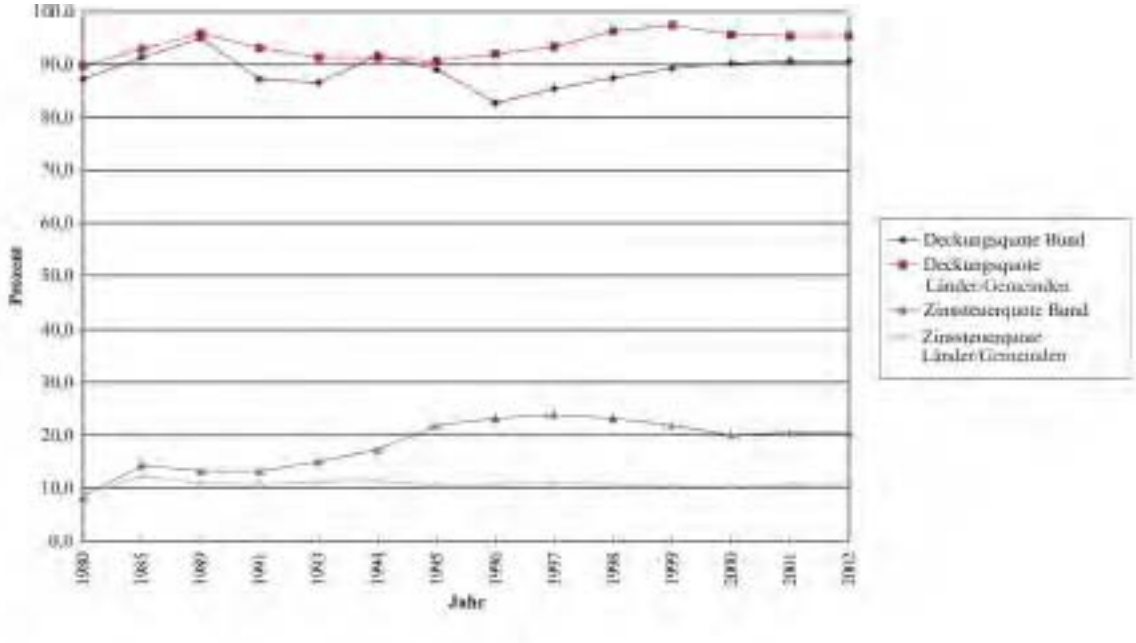


Tabelle 7

Verschuldung der Gebietskörperschaften[1)]

	1980	1989	1994	1998	2000	2001	2002
	Mrd. EUR						
Gesamtverschuldung	237	473	840	1 153	1 198	1 204	1 249
Schuldenstand Bund einschließlich Sondervermögen	119	254	513	743	774	756	780
davon:							
• Schuldenstand Bund	118	251	364	488	716	697	718
• Schuldenstand Sondervermögen	2	3	149	255	58	59	62
Schuldenstand Länder und Gemeinden	114	214	316	400	416	440	462
Schuldenstand Zweckverbände	4	4	11	11	8	7	7
	Prozent						
Anteil Bund einschließlich Sondervermögen an Gesamtverschuldung	50	54	61	64	65	63	63
Anteil Länder und Gemeinden an Gesamtverschuldung	48	45	38	35	35	37	37
Zum Vergleich: Anteil Bund an Gesamtausgaben	40	40	40	40	41	41	41

[1)] Jeweils zum Jahresende; Jahr 2002: eigene Schätzung.

2.8 Mittel- und langfristige Haushaltsbelastungen und -risiken

Neben den aufgezeigten strukturellen Problemen bei den Ausgaben und Einnahmen ist der Bundeshaushalt auch mittel- und langfristig wirkenden Belastungen und Risiken ausgesetzt. Hierzu gehören insbesondere die eingegangenen Verpflichtungen, die Versorgungsausgaben sowie das Entschädigungsrisiko aus den übernommenen Gewährleistungen.

2.8.1 Eingegangene Verpflichtungen

Auf der Grundlage entsprechender haushaltsgesetzlicher Ermächtigungen ist der Bund in den letzten Jahren in erheblichem Umfang **Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben** in den kommenden Jahren eingegangen. Die Summe der in Anspruch genommenen Verpflichtungen beläuft sich zum Jahresende 2001 auf einen Gesamtbetrag von rd. 99,7 Mrd. EUR (vgl. dazu auch Nr. 1.3.5.2); dies ist ein Anstieg von rd. einem Drittel gegenüber dem Verpflichtungsbestand zur Mitte der 90er-Jahre (vgl. **Abbildung 16**). Ein hohes Verpflichtungsvolumen entfällt vor allem auf die militärischen Beschaffungs- und Entwicklungsvorhaben im Verteidigungshaushalt (insgesamt rd. 24 Mrd. EUR; insbesondere für Eurofighter, Unterstützungshubschrauber, NATO-Hubschrauber 90, Großraumtransportflugzeug A 400 M). Eine wesentliche Rolle spielen auch die vertraglichen Bindungen im Zusammenhang mit der privaten Vorfinanzierung von öffentlichen Baumaßnahmen insbesondere im Bereich des Fernstraßenbaus (rd. 4,5 Mrd. EUR). Zusammen mit den Mittelbindungen durch die Zinsausgaben und die gesetzlich begründeten Ausgaben schränken diese eingegangenen Verpflichtungen die verfügbaren Handlungsspielräume der kommenden Haushalte merklich ein.

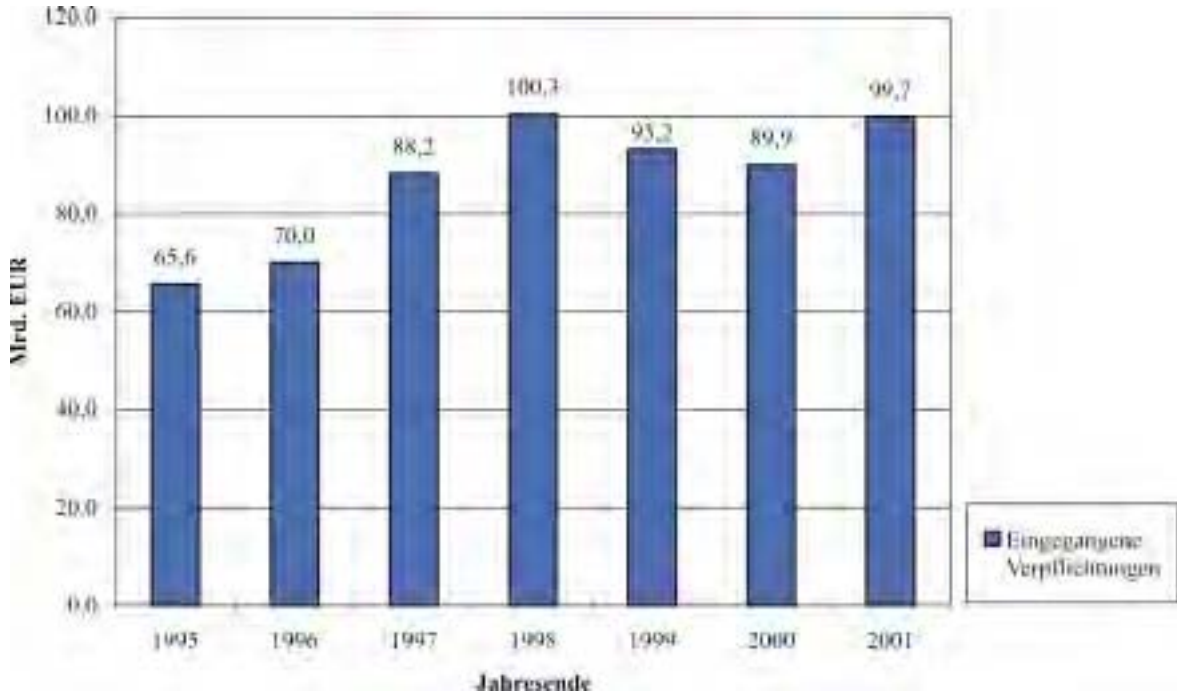
2.8.2 Versorgungslasten

Neben den hohen Zuschüssen des Bundes zur finanziellen Abdeckung der Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung (vgl. Nr. 2.2.3) trägt der Bundeshaushalt die beamtenrechtlichen **Versorgungsleistungen** für die Bundesverwaltung und für die ehemaligen Sondervermögen Bahn und Post. Nach dem Zweiten Versorgungsbericht der Bundesregierung vom 21. Oktober 2001 (Drucksache 14/7220 Nr. III 1.2.2) werden sich die Ausgaben für diese drei Bereiche von rd. 13,8 Mrd. EUR im Jahre 2000 auf rd. 21 Mrd. EUR im Jahre 2020 erhöhen (vgl. **Abbildung 17**).

Diese Beträge enthalten zum einen die vom Bundeshaushalt unmittelbar geleisteten Versorgungsausgaben; sie umfassen die Versorgungsbezüge (ohne Beihilfen und sonstige Unterstützungen) nach beamten- und soldatenrechtlichen Regelungen (einschließlich Versorgungsberechtigten nach dem Gesetz zu Artikel 131 Grundgesetz). Daneben sind die Aufwendungen für die Versorgungsbe-

Abbildung 16

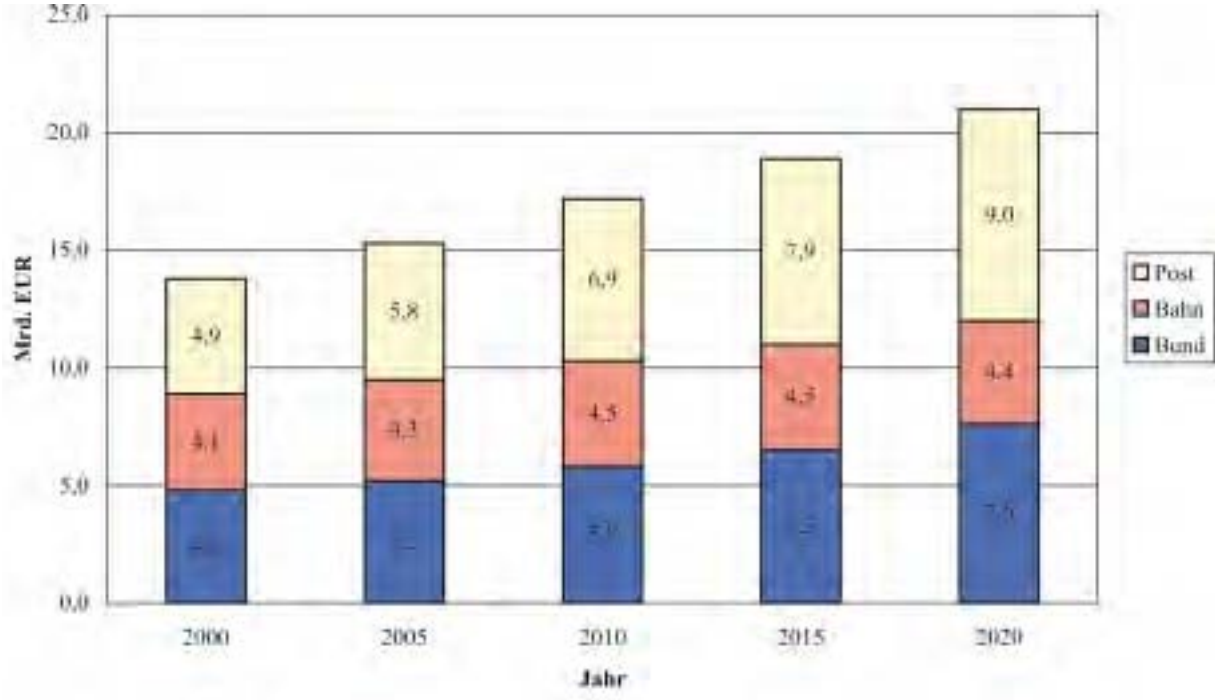
Eingegangene Verpflichtungen[1)]



[1)] Jeweils zum Jahresende.

Abbildung 17

Versorgungsausgaben bis zum Jahre 2020[1)]



[1)] Bei Zugrundelegung einer durchschnittlichen jährlichen Anpassung der Versorgungsbezüge von 2,0 % in den Jahren 2001 bis 2005 und von 2,5 % ab dem Jahre 2006.

rechtigten aus dem Bahn- und Postbereich ausgewiesen, an denen sich der Bund in erheblichem Umfang beteiligt:

- Die Versorgungsleistungen der ehemaligen Deutschen Bundesbahn werden vom Bundeseisenbahnvermögen als Sondervermögen des Bundes ausgezahlt. Den wesentlichen Teil dieser Ausgaben übernimmt der Bundeshaushalt, der für die nicht durch eigene Einnahmen gedeckten Aufwendungen des Bundeseisenbahnvermögens einzustehen hat.
- Die Versorgungsleistungen der ehemaligen Deutschen Bundespost zahlt die Postbeamtenversorgungskasse. Auch hier muss der Bundeshaushalt den überwiegenden Teil dieser Ausgaben übernehmen, da der Bund zur Übernahme des Defizits, d. h. des Unterschiedsbetrages zwischen den Zahlungsverpflichtungen gegenüber den Versorgungsberechtigten und der Zuwendungen der drei Post-Aktiengesellschaften an die gemeinsame Versorgungskasse, verpflichtet ist. Da die Zahl der Versorgungsberechtigten der Post bis zum Jahre 2015 voraussichtlich noch steigen wird, ist mit einem weiteren Anstieg des den Bundeshaushalt belastenden Defizits zu rechnen. Zur Deckung dieses Defizits sollten bislang insbesondere die Einnahmen aus Dividenden der Post-Aktiengesellschaften und Verkäufen von Anteilen des Bundes an den Post-Aktiengesellschaften eingesetzt werden. Auf der Grundlage des neuen Finanzplans sollen ab dem Haushaltsjahr 2004 alle Privatisierungserlöse ausschließlich zur Schuldentilgung verwendet werden (vgl. Nr. 2.4.3). Die weiter ansteigenden Ausgaben für die Postbeamtenversorgungskasse müssen danach in künftigen Haushalten durch entsprechende Einsparungen an anderer Stelle aufgefangen werden.

Die Leistungen für die ehemaligen Beamtinnen und Beamten von Bahn und Post übertreffen bereits jetzt deutlich die Versorgungsausgaben des Bundeshaushalts für die gesamte Bundesverwaltung. Vor allem die Versorgungsausgaben für den Postnachfolgebereich werden bis zum Jahre 2020 erheblich schneller ansteigen als die unmittelbaren Versorgungsausgaben (vgl. **Abbildung 17**). Nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes (Bemerkungen 2001, Drucksache 14/7018 Nr. 15.2.1) werden die aus dem Bundeshaushalt zu leistenden Zahlungsverpflichtungen für die Postbeamtenversorgungskasse im Zeitraum 2001 bis 2090 ein Gesamtvolumen in der Größenordnung von rd. 570 Mrd. EUR erreichen.

Zur Begrenzung der künftigen Versorgungslasten in den Haushalten von Bund, Ländern und Gemeinden ist das **Versorgungsänderungsgesetz 2001**[23)] verabschiedet worden. Zentrales Element ist die Abflachung der Pensionserhöhungen in den Jahren 2003 bis 2010. Danach sollen in diesem Zeitraum die Steigerungsraten für die Erhöhung

[23)] Vgl. BGBl 2001, Teil I, S. 3936 bis 3954.

der Pensionen um jeweils rd. 0,5 Prozentpunkte geringer ausfallen als die Gehaltserhöhungen der aktiven Beamten. Dadurch wird der Höchstversorgungssatz von derzeit 75 % auf 71,75 % absinken. Das ebenfalls zur Dämpfung künftiger Versorgungsausgaben im Jahre 1998 eingeführte Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Bundes“ bleibt bestehen. Allerdings wird die jährliche Erhöhung der Versorgungsrücklage um jeweils 0,2 Prozentpunkte der Gehaltserhöhungen im Zeitraum 2003 bis 2010 ausgesetzt. Ab dem Jahre 2011 soll der Aufbau der Versorgungsrücklage wieder aufgenommen und bis zum Jahre 2017 fortgeführt werden.

Die Einsparungen der beschlossenen Maßnahmen sollen bis zum Jahre 2010 einen Gesamtbetrag von rd. 7,7 Mrd. EUR für alle Gebietskörperschaften erreichen, davon rd. 1,4 Mrd. EUR für den Bundeshaushalt.[24)] Die jährlichen Einsparungen sollen im Jahre 2010 bei rd. 1,7 Mrd. EUR liegen, davon rd. 0,3 Mrd. EUR beim Bund. Im Jahre 2017 – bei voller Wirksamkeit der Versorgungsreform – sollen die jährlichen Einsparungen für alle Gebietskörperschaften auf rd. 3,2 Mrd. EUR ansteigen. Es bleibt abzuwarten, ob die eingeleiteten Reformschritte ausreichen, den Anstieg der Versorgungslasten im Bundeshaushalt nachhaltig zu begrenzen. Die besonderen finanzwirtschaftlichen Belastungen, denen die kommenden Bundeshaushalte aufgrund der weitgehenden Übernahme der Versorgungslasten aus dem Bahn- und Postbereich ausgesetzt sind, werden hierdurch nicht entscheidend gemindert werden.

2.8.3 Übernahme von Gewährleistungen

Zu den möglichen Ausgaben künftiger Haushalte zählt auch das Entschädigungsrisiko aus **übernommenen Gewährleistungen**. Zur Jahresmitte 2001 lag der Gesamtbetrag der vom Bund übernommenen Gewährleistungen bei fast 212 Mrd. EUR. Nicht berücksichtigt sind dabei die so genannten gedeckten Zinsen in Höhe von rd. 46 Mrd. EUR, die auf außenwirtschaftlichen Gewährleistungen des Bundes beruhen. Im Rahmen dieser Gewährleistungen steht der Bund auch für Zinsansprüche der Gewährleistungsnehmer gegenüber ihren Auftraggebern ein. Sie werden aufgrund haushaltsgesetzlicher Regelung (§ 16 Abs. 2 Haushaltsgesetz 2002) nicht auf den Ermächtigungsrahmen angerechnet, erhöhen aber gleichwohl das Risiko für den Bundeshaushalt, da der Bund für das mit den Zinsen verbundene Ausfallrisiko einzustehen hat.

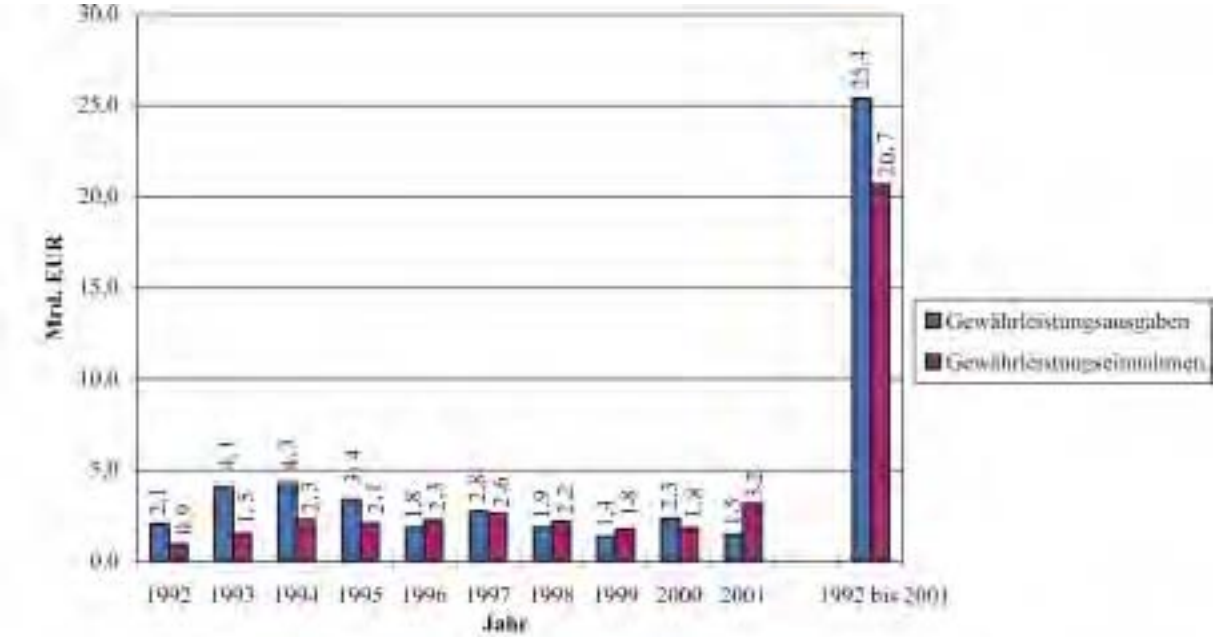
Vergleicht man die Ausgaben für Entschädigungsleistungen aus Gewährleistungen mit den Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen (einschließlich der Entgelte und Gebühren aus Gewährleistungsmaßnahmen) der letzten zehn Jahre (1992 bis 2001), so zeigt sich, dass die Ausgaben die Einnahmen um insgesamt rd. 4,7 Mrd. EUR überstiegen (vgl. **Abbildung 18**). Dies entspricht einem durchschnittlichen jährlichen Defizit im Bereich der Gewährleistung von rd. 0,5 Mrd. EUR. Allerdings lagen in zwei Jahren (1993 und 1994) die Ausgaben deutlich, d. h. um 2,6 Mrd. EUR bzw. 2,0 Mrd. EUR, über den Einnahmen. Trotz der positiven Haushaltsergebnisse in den Jahren 1998, 1999 und 2001 ist auch mittelfristig angesichts der bestehenden Entschädigungsrisiken, die nach Einschätzung des Bundesministeriums zum Ende des Finanzplanungszeitraums bei insgesamt bis zu rd. 85 Mrd. EUR liegen,[25)] ein ungünstigeres Verhältnis zwischen den Gewährleistungsausgaben und -einnahmen nicht auszuschließen. Damit wären höhere jährliche Haushaltsbelastungen verbunden.

[24)] Vgl. Daten und Schlussfolgerungen zum Zweiten Versorgungsbericht vom 12. September 2001, Nr. V. 2 (Hrsg.: Bundesministerium des Innern).

[25)] Vgl. Finanzplan 2002 bis 2006, Drucksache 14/9751 Nr. 6.4.

Abbildung 18

Gewährleistungsausgaben und -einnahmen



2.9 Verschuldung der öffentlichen Haushalte nach Einführung des Euro

2.9.1 EG-rechtliche Vorgaben für die Einhaltung der Haushaltsdisziplin

Artikel 104 Abs. 1 des Vertrags von Maastricht zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in seiner durch den Vertrag von Amsterdam geänderten Fassung (EG-Vertrag)[26] verpflichtet im Rahmen der Europäischen Währungsunion die Mitgliedstaaten, „übermäßige öffentliche Defizite“ zu vermeiden. Als Kriterien für die Prüfung der Einhaltung der Haushaltsdisziplin wurden festgelegt:

- **öffentlicher Schuldenstand** (d. h. der Brutto-Gesamtschuldenstand am Jahresende) mit einem Referenzwert in Höhe von 60 % des Bruttoinlandsproduktes und
- **öffentliches Defizit** mit einem Referenzwert in Höhe von 3 % des Bruttoinlandsproduktes.

Die Referenzwerte dieser beiden Stabilitätskriterien gelten als Obergrenzen kumulativ für alle öffentlichen Haushalte eines Mitgliedstaates, in Deutschland damit für den Bund einschließlich Sondervermögen und Sozialversicherung sowie für die Länder und Gemeinden. Ihre Einhaltung wird durch die Kommission der Europäischen Gemeinschaften überwacht. Stellt diese ein „übermäßiges Defizit“ im Sinne des EG-Vertrags fest, kann sie gravierende finanzielle Sanktionen aussprechen. Darüber hinaus haben sich die Mitgliedstaaten im **europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt** vom Juni 1997 verpflichtet, mittelfristig nahezu ausgeglichene oder Überschüsse aufweisende Haushalte anzustreben.

Zur Einhaltung dieser finanzwirtschaftlichen Verpflichtungen ist die Bundesrepublik Deutschland als Gesamtstaat verpflichtet. Nach Artikel 3 Satz 2 des Protokolls „über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit“[27] gewährleisten die Mitgliedstaaten, dass die innerstaatlichen Haushaltsverfahren sie in die Lage versetzen, diese Verpflichtungen zu erfüllen. Bund und Länder haben somit **gemeinsam** zur Einhaltung der gemeinschaftsrechtlichen Stabilitätsvorgaben beizutragen. Nach Artikel 104 Abs. 3 EG-Vertrag beginnt das Sanktionsverfahren, wenn ein Mitgliedstaat **keines oder nur eines** der beiden Stabilitätskriterien erfüllt.

Die Prognosen des deutschen Stabilitätsprogramms vom Dezember 2001 zeigen, dass der **öffentliche Schuldenstand** sich deutlich ungünstiger entwickelt als noch im Oktober 2000 geschätzt. Die Abweichungen betragen 2,5 Prozentpunkte nach oben für die Jahre 2002 bis 2004. Für die Jahre 2002 und 2003 wird danach der Schuldenstand voraussichtlich bei 60 % bzw. 59 % liegen anstelle der im vorherigen Stabilitätsprogramm geschätzten 57,5 % bzw. 56,5 %. Nach Artikel 104 Abs. 2 EG-Vertrag gibt es allerdings hinsichtlich des öffentlichen Schuldenstandes einen Ermessensspielraum. Wenn das Verhältnis hinreichend rückläufig ist und sich rasch dem Referenzwert nähert, kann eine Verletzung der Haushaltsdisziplin verneint werden. Bereits bei der Aufnahme der derzeitigen Mitglieder in die Währungsunion war klar, dass einige Mitglieder bei der Gesamtverschuldung deutlich über der Verschuldungsgrenze von 60 % liegen. Dass sie dennoch als Teilnehmer anerkannt wurden, wird nach Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes von den Mitgliedern der Währungsunion so interpretiert, dass ein Überschreiten der Verschuldungsgrenze keine Sanktionen bewirkt, solange die Entwicklung des jährlichen Staatsdefizits zu einer niedrigeren Gesamtverschuldungsquote führt. Andererseits könnte die Nichteinhaltung des 60 %-Kriteriums zu Sanktionen führen, wenn das jährliche Staatsdefizit zwar unter 3 % läge, aber eine steigende Tendenz aufwiese.

Das **gesamtstaatliche Defizit** Deutschlands wird nach der Frühjahrsprognose der Europäischen Kommission für das Jahr 2002 auf 2,8 % des Bruttoinlandsprodukts geschätzt und käme damit der Defizitgrenze bereits sehr nahe. Das Risiko, den Referenzwert von 3 % zu überschreiten, steigt noch einmal angesichts der EU-Erweiterung. Die Bundesregierung hat in diesem Zusammenhang zu Recht darauf hingewiesen, dass die derzeitigen Planungen der Europäischen Kommission – unterstützt von einigen EU-Mitgliedstaaten – die Finanzierungslasten Deutschlands und damit ggf. seine Verschuldung erhöhen würden. Den Ausgang des politischen Interessengegensatzes zwischen den EU-Mitgliedstaaten um die EU-Erweiterung mit ggf. erheblichen Belastungen für den Bundeshaushalt hat Deutschland nicht allein in der Hand. Die Kontrolle der Bundesregierung über die Einhaltung des Stabilitätspaktes wird dadurch weiter erschwert. Das Risiko, die Stabilitätskriterien zu verletzen und dadurch EU-Sanktionen hervorzurufen, steigt weiter.

2.9.2 Innerstaatliche Regelungen zur Haushaltsdisziplin

Durch das Solidarpaktfortführungsgesetz (vgl. Nr. 2.4.2) und eines dazu ergangenen Änderungsgesetzes ist auf Empfehlung des Finanzplanungsrates bereits zum 1. Juli 2002 eine Vorschrift (§ 51 a HGrG) in das Haushaltsgrundsätzegesetz eingefügt worden. Diese Vorschrift sieht ein Verfahren zur **innerstaatlichen Umsetzung** der Vorgaben des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes vor. Hiernach streben Bund und Länder eine Rückführung der Nettoneuverschuldung mit dem Ziel ausgeglichener Haushalte an. Der Finanzplanungsrat erhält die Aufgabe, durch Empfehlungen zur Haushaltsdisziplin – insbesondere zu einer gemeinsamen Ausgabenlinie – sicherzustellen, dass die Bestimmungen des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes von Bund und Ländern umgesetzt werden. Halten die Gebietskörperschaften die Stabilitätsvorgaben nicht ein, gibt der Finanzplanungsrat Empfehlungen zur Wiederherstellung der Haushaltsdisziplin.

---

[26] Die geänderte Fassung des EG-Vertrags trat am 1. Mai 1999 in Kraft.
[27] Ergänzung zu Artikel 104 EG-Vertrag.

Zudem bestand im Finanzplanungsrat Einvernehmen darüber, dass ab dem Jahre 2003 die Ausgaben begrenzt und die Nettoneuverschuldung reduziert werden sollen. Für die Aufteilung des nach den EU-Kriterien zulässigen Staatsdefizits wurde für die Haushaltsjahre bis 2006 ein Verhältnis von 55 % (Länder, Gemeinden) zu 45 % (Bund einschließlich Sondervermögen und Sozialversicherung) zugrundegelegt.

Die vereinbarte Regelung stellt einen politischen Kompromiss dar, der wichtige Punkte der innerstaatlichen Umsetzung weiter offen lässt:

- Die Empfehlungen des Finanzplanungsrats sind nach wie vor nicht sanktionsbewehrt. Die Länder haben unter Hinweis auf Artikel 109 Abs. 1 Grundgesetz verbindliche Vorgaben für ihre Haushalte abgelehnt.
- Nicht geklärt ist, wie der auf die Länder entfallende Verschuldungsrahmen von 55 % für das maximal zulässige Finanzierungsdefizit auf die einzelnen Bundesländer zu verteilen ist.
- Außerdem fehlen Regelungen dazu, wie mögliche Sanktionszahlungen an die Europäische Union auf Bund und Länder aufzuteilen wären. Da solche finanziellen EU-Sanktionen im Außenverhältnis zunächst ausschließlich den Bund treffen, hätte nach geltender Rechtslage allein der Bund hierfür einzustehen.

Angesichts der Verpflichtung, die gemeinschaftsrechtlichen Stabilitätskriterien durch innerstaatliche Verfahren umzusetzen (vgl. Nr. 2.9.1), können die Mitgliedstaaten nicht den Zeitpunkt der Umsetzung solcher Verfahren selbst festlegen oder davon abhängig machen, ob kurzfristig die Gefahr besteht, eines oder beide Kriterien zu verletzen. Wegen der beschriebenen Regelungslücken hält es der Bundesrechnungshof deshalb für notwendig, Sanktionen für die Nichteinhaltung von Empfehlungen des Finanzplanungsrates einzuführen, mögliche Verschuldungsquoten der einzelnen Bundesländer verbindlich zu klären und Regelungen über die Aufteilung eventueller EU-Sanktionen auf Bund und Länder zu treffen. Wäre der „Schadensfall“ einmal eingetreten, würde sich die Verhandlungsposition des Bundes gegenüber den Ländern deutlich verschlechtern.

Das Bundesministerium ist der Ansicht, die Empfehlungen des Finanzplanungsrates zur Haushaltsdisziplin erzeugten eine hohe politische Verbindlichkeit für die Gebietskörperschaften. Mit der Aufteilung des zulässigen Gesamtdefizits auf Bund und Länder werde faktisch auch eine horizontale Aufteilung des erlaubten Länderdefizits vorgenommen. Nach Auffassung des Bundesministeriums werden durch das Abstimmungsverfahren im Finanzplanungsrat die öffentlichen Haushalte an die Maastricht-Vorgaben gebunden, ohne dass die verfassungsrechtlich garantierte Haushaltsautonomie der Gebietskörperschaften ausgehöhlt wird. Mit Einführung dieser Regelungen sei die Diskussion um die Aufteilung von Defizitobergrenzen oder Sanktionsverpflichtungen nachrangig geworden. Vor der Schaffung weitergehender Regelungen solle abgewartet werden, wie sich die eingeführten Instrumente der Haushaltsüberwachung bewähren.

Der Bundesrechnungshof hält an seinen Vorschlägen zur Konkretisierung und Ergänzung der innerstaatlichen Umsetzung des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes fest, zumal aufgrund der aktuellen finanzwirtschaftlichen Entwicklung das Erreichen oder sogar eine Überschreitung des maximal zulässigen Staatsdefizits nicht auszuschließen ist. Da der Bund und die Länder sich über die Verteilung des maximal zulässigen Defizits für die nächsten Jahre grundsätzlich geeinigt haben, sollte zeitnah Einvernehmen zumindest über eine verbindliche Festlegung möglicher Sanktionszahlungen erzielt werden können.

Teil II

Feststellungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

Bundeskanzler und Bundeskanzleramt
(Einzelplan 04)

3 Koordinierung der Öffentlichkeitsarbeit durch das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung
(Kapitel 0403)

3.0

Das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung koordiniert das Auftreten der Bundesregierung in der Öffentlichkeit. Die Bundesministerien unterstützten seine Koordinierungsbemühungen in einigen Fällen nicht ausreichend. Dadurch konnte das Ziel eines einheitlichen Auftretens der Bundesregierung nicht vollständig erreicht werden.

Das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung gab den Bundesministerien nur unzureichende Hinweise, wie die Aufgaben der Öffentlichkeitsarbeit wirtschaftlich wahrzunehmen sind. Durch eine gemeinsame Aufgabenwahrnehmung sind bei den Werbegeschenken für Zwecke der Öffentlichkeitsarbeit sowie beim Druck und Vertrieb von Informationsmaterialien Einsparungen für den Bundeshaushalt zu erzielen. Die Bundesministerien verweigerten zum Teil die notwendige Mitwirkung.

3.1 Vorbemerkung

Das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Amt) hat die Aufgabe, seine Öffentlichkeitsarbeit und die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesministerien zu Angelegenheiten von allgemeinpolitischer Bedeutung zu koordinieren.

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages forderte die Bundesregierung im Jahre 1991 auf,

- das Amt anzuhalten, seine Koordinierungsfunktion verstärkt wahrzunehmen und
- die Ressorts zu bewegen, die Koordinierungsfunktion des Amtes zu akzeptieren und dabei insbesondere dessen Hinweise zur Wirtschaftlichkeit zu beachten.

Der Bundesrechnungshof hat die Koordinierung der Öffentlichkeitsarbeit durch das Amt untersucht.

3.2 Koordinierung des Corporate Design

3.2.1

Das Bundeskabinett beschloss im Jahre 1999 die Einführung eines Corporate Design mit dem Ziel, ein einheitliches Erscheinungsbild bei der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung zu erreichen. Das Amt wurde mit der Entwicklung beauftragt und sollte die Akzeptanz der Bundesministerien sicherstellen. Der Bundeshaushalt sollte durch die Arbeiten zum Corporate Design nicht mit zusätzlichen Ausgaben belastet werden. Mittelfristig wurden Ausgabeminderungen erwartet, da u. a. die Entwicklung eigener Gestaltungselemente durch die Bundesministerien entfallen sollte. Um die notwendigen Abstimmungsprozesse zu beschleunigen, ernannten das Amt und die Bundesministerien Beauftragte für Maßnahmen des Corporate Design.

Während in Teilbereichen, z. B. bei den Titelseiten der Broschüren und den Anzeigen, ein einheitliches Erscheinungsbild erreicht wurde, traten bei der Innengestaltung von Broschüren, bei der einheitlichen Anwendung von Sonderschriften an PC-Arbeitsplätzen und insbesondere bei der Geschäftsausstattung (z. B. Briefköpfe und -bögen) Schwierigkeiten auf. Nach einem mehrmonatigen Abstimmungsprozess mit den Beauftragten übersandte das Amt den Bundesministerien im Oktober 2000 z. B. verschiedene Varianten für die Briefköpfe und -bögen der Leitungsebene zur Auswahl. Mitte des Jahres 2002 hatten erst fünf der fünfzehn Bundesministerien und das Amt einheitliche Briefbögen und -köpfe eingeführt, einige Bundesministerien setzten sie in Teilbereichen ein.

3.2.2

Der Bundesrechnungshof hat anerkannt, dass das Amt Fortschritte bei der Koordinierung des Auftretens der Bundesregierung in der Öffentlichkeit erreicht hat. Er hat allerdings die erheblichen Verzögerungen bei der Einführung von Teilbereichen des Corporate Design, insbesondere bei den einheitlichen Briefbögen und -köpfen, beanstandet. Die zögerliche Umsetzung zeigt, dass die Bundesministerien die Koordinierungsfunktion des Amtes zum Teil nicht anerkennen. Das Ziel eines einheitlichen Auftretens der Bundesregierung kann jedoch nicht vollständig erreicht werden, solange einzelne Elemente nicht umgesetzt sind. Aufgrund der Verzögerungen können die Ausgaben für die Einführung des Corporate Design in den ersten Jahren voraussichtlich nicht durch Ausgabeminderungen bei den Bundesministerien ausgeglichen werden.

3.2.3

Das Amt hat mitgeteilt, die Entwicklung und Einführung des Corporate Design der Bundesregierung sei als Prozess

angelegt, um mit den Betroffenen gemeinsam ein Regelwerk zu erarbeiten und so die Akzeptanz des für alle verbindlichen Gestaltungsrahmens zu erhöhen.

Nach Einschätzung des Amtes arbeiten die Beauftragten der Bundesministerien für das Corporate Design konstruktiv an der Umsetzung mit. Sie würden jedoch auf Vorbehalte in den Bundesministerien stoßen. Die Beauftragten hätten zeitliche Probleme, neben ihrer Aufgabe als Verantwortliche für die Öffentlichkeitsarbeit das Corporate Design in den Bundesministerien umzusetzen.

3.2.4

Auch wenn die Einführung des Corporate Design als Prozess angelegt ist, hält der Bundesrechnungshof die Dauer und das unbefriedigende Ergebnis des Verfahrens nach rd. drei Jahren seit dem Kabinettbeschluss für nicht vertretbar. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Bundesministerien darauf hinzuweisen, der Umsetzung des Corporate Design Priorität in der Öffentlichkeitsarbeit einzuräumen, um weitere Verzögerungen zu vermeiden und die gesetzten Ziele zu erreichen.

3.3 Koordinierung des Einsatzes von Werbegeschenken

3.3.1

Die Bundesverwaltung setzte für Zwecke der Öffentlichkeitsarbeit Werbegeschenke ein. Hierfür leisteten das Amt und die vier in die Prüfung einbezogenen Bundesministerien, einschließlich nachgeordneter Bereiche, in den Jahren 1998 bis 2000 Ausgaben von jährlich 2,7 Mio. DM bis 3,3 Mio. DM (rd. 1,4 Mio. EUR bis 1,7 Mio. EUR). Bei der Mehrzahl der Geschenke handelte es sich um Streuartikel in der Preisgruppe von bis zu 5 DM (2,56 EUR) je Geschenk.

Die meisten obersten Bundesbehörden verwendeten neben Werbegeschenken für besondere Anlässe, z. B. Flugdrachen oder Mammutbaumsetzlinge, ein Standardsortiment, z. B. Stofftaschen oder Mousepads. Sie stimmten die Beschaffungen des Standardsortiments in der Regel nicht miteinander ab. Dies führte zu einer Vielzahl von Einzelbestellungen innerhalb eines Haushaltsjahres. So wurden z. B. für Mousepads je nach Bestellmenge Stückpreise von 1 DM bis 8,15 DM (0,51 EUR bis 4,17 EUR) gezahlt. Der Aufwand bei der Auswahl der Geschenke reichte von der Orientierung anhand von Werbemittelkatalogen bis zur Beauftragung von Agenturen.

Bei Veranstaltungen, z. B. Messen oder dem Tag der offenen Tür, traten Behörden auch gemeinsam oder gleichzeitig in der Öffentlichkeit auf. Dabei koordinierte das Amt die Auswahl und Abgabe von Werbegeschenken nicht. Ressortübergreifende Richtlinien über Anlass, Umfang und die Art der Verteilung von Werbegeschenken gab es nicht.

3.3.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Amt bei gemeinsamen oder gleichzeitigen Auftritten der Bundesregierung die Verteilung von Werbegeschenken nicht koordiniert hat. Nur eine Koordinierung kann sicherstellen, dass Werbegeschenke auf das notwendige Maß begrenzt bleiben, Behörden nicht in Konkurrenz zueinander Geschenke verteilen und die Bundesregierung einheitlich in der Öffentlichkeit auftritt. Der Bundesrechnungshof hat dem Amt empfohlen, im Rahmen seiner Koordinierungsfunktion eine Richtlinie über den Einsatz von Werbegeschenken zu erarbeiten, die den Anlass der Verteilung und den Umfang der Geschenke sowie die Ausgaben für Geschenke regelt.

Der Bundesrechnungshof hat dargelegt, dass bei einer ressortübergreifenden Beschaffung von Streuartikeln aufgrund höherer Bestellmengen deutliche Preisnachlässe erreicht werden können. Zudem wird sich der teilweise erhebliche Aufwand, der den Bundesministerien bei der Auswahl und Beschaffung von Streuartikeln entsteht, verringern. Der Bundesrechnungshof hat dem Amt empfohlen, Streuartikel soweit wie möglich auf ein Standardsortiment zu beschränken und die Beschaffung zu koordinieren. Bei besonderen Anlässen könnte im Einzelfall vom Standardsortiment abgewichen werden.

3.3.3

Das Amt und die vier in die Prüfung einbezogenen Bundesministerien haben die Notwendigkeit einer gemeinsamen Richtlinie nicht bestritten, aber auch keine Zusagen zu den vorgeschlagenen Regelungen gegeben. Einige Bundesministerien haben die koordinierte Beschaffung von Streuartikeln abgelehnt, weil sie zu einer Beschränkung auf Standardprodukte führe und die mit den Werbegeschenken verbundenen Ziele so nicht vermittelt werden könnten.

3.3.4

Der Bundesrechnungshof hält an seinen Empfehlungen zum koordinierten Einsatz von Werbegeschenken für Zwecke der Öffentlichkeitsarbeit fest. Die Festlegung eines Standardsortiments steht dem Ziel der Bundesministerien, besondere politische Anliegen durch Geschenke zu vermitteln, nicht entgegen, da im Einzelfall vom Standardsortiment abgewichen werden kann. Das Amt bleibt aufgefordert, unter aktiver Mitwirkung der Bundesministerien eine Richtlinie für die Bundesregierung zu erstellen.

3.4 Koordinierung der Bereiche Druck und Vertrieb

3.4.1

Im Jahre 2001 bot das Amt der Bundesregierung an, den Vertrieb von Informationsmaterialien über einen Vertriebsdienstleister zu zentralisieren. Zwei Bundesministerien und das Amt entschlossen sich, die Lagerhaltung und den Vertrieb gemeinsam auszuschreiben. Die anderen Bundesministerien zeigten kein Interesse an einer Zusammenarbeit. Das Amt ließ es bei der einmaligen Anfrage bewenden.

Im Bereich Druck nutzte das Amt zeitlich befristete Rahmenverträge für einzelne Produkte. Bei den fünf in die Prüfung einbezogenen Bundesministerien wurden Druck-

leistungen überwiegend einzeln ausgeschrieben und vergeben, z. T. schlossen sie für bestimmte Produkte Rahmenverträge ab. Ressortübergreifende Rahmenverträge gab es nicht.

3.4.2

Der Bundesrechnungshof sieht im Bereich Druck und Vertrieb noch erheblichen Koordinierungsbedarf.

Er hat den gemeinsamen Vertrag über die Vertriebsleistungen für das Amt und zwei Bundesministerien als ersten Schritt in die richtige Richtung bewertet. Er hat jedoch beanstandet, dass das Amt die wirtschaftlichen Vorteile eines gemeinsamen Vertrages nicht ermittelt und den Bundesministerien dargestellt hat.

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass ressortübergreifende Rahmenverträge auch im Bereich Druck zu einer wirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung beitragen können.

Er hat gefordert, dass die Bundesministerien, die auch künftig Vertrieb und Druck selbst erledigen oder ausschreiben und vergeben, die Wirtschaftlichkeit ihrer Aufgabenwahrnehmung belegen.

3.4.3

Das Amt und die Bundesministerien haben den Bundesrechnungshof bei seinen Erhebungen darauf hingewiesen, dass das Amt zwar Vorschläge für eine gemeinsame Aufgabenwahrnehmung unterbreiten könne. Nach dem Grundsatz der selbstständigen und eigenverantwortlichen Leitung des Geschäftsbereichs eines Ministeriums (Ressortprinzip) sei jedoch die Zustimmung der Bundesministerien erforderlich.

Das Amt und einige Bundesministerien haben eine verstärkte Koordinierung des Amtes und eine gemeinsame Aufgabenwahrnehmung nicht grundsätzlich abgelehnt. Das Amt hat jedoch erklärt, dass es den gemeinsam mit zwei Bundesministerien abgeschlossenen Vertrag im Bereich Vertrieb als Pilotprojekt ansehe. Vor weiteren Schritten müssten zunächst die Vor- und Nachteile analysiert werden. Im Bereich Druck hätten gemeinsame Rahmenverträge keine wirtschaftlichen Vorteile. Wegen der Unterschiedlichkeit der Produkte seien Leistungsbeschreibungen nur mit erheblichem Aufwand zu erstellen. Außerdem seien mittel- oder langfristig wettbewerbsverzerrende Monopolbeziehungen nicht auszuschließen. Es bleibe aber bei der Empfehlung, dass jedes Bundesministerium für sich einen Rahmenvertrag abschließt. Auch einige Bundesministerien haben darauf hingewiesen, dass im Bereich Druck die Besonderheiten der einzelnen Produkte zu berücksichtigen seien.

3.4.4

Den Bundesrechnungshof überzeugen die Einwendungen nicht.

Die Bezeichnung „Pilotprojekt“ für den gemeinsam mit zwei Bundesministerien im Bereich Vertrieb abgeschlossenen Vertrag ist unzutreffend. Der Vertrag war nicht als Pilotprojekt konzipiert. Er ist lediglich eine Minimallösung.

Die Ansicht, eine Koordinierung der Druckaufträge sei nicht wirtschaftlich, teilt der Bundesrechnungshof nicht. Die Unterschiedlichkeit der Produkte spricht nicht gegen gemeinschaftliche Rahmenverträge. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, zunächst für einzelne, einfach strukturierte Produkte, z. B. für Flyer, gemeinsame Rahmenverträge abzuschließen. Im Vergleich zur bisherigen Lösung, Rahmenverträge für jedes Bundesministerium getrennt abzuschließen oder Produkte einzeln auszuschreiben, erhöht sich der Aufwand für die Leistungsbeschreibungen nicht. Der übrige Verwaltungsaufwand, z. B. für die Auswertung der Angebote, wird sich bei gemeinsamen Rahmenverträgen verringern. Durch zeitlich befristete gemeinsame Rahmenverträge für einzelne Produkte kann vermieden werden, dass mittel- oder langfristig wettbewerbsverzerrende Monopolbeziehungen entstehen. Darüber hinaus kann das Amt Erfahrungen für komplexere gemeinsame Vertragsgestaltungen sammeln.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Amt, seine Koordinierungsbemühungen zu verstärken und den Bundesministerien vermehrt Hinweise zur wirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung zu geben. Dabei sollte es insbesondere die Vorteile einer gemeinsamen Aufgabenerledigung (Bündelung von Wissen, Einsparung von Arbeitszeit für Ausschreibung und Auftragsvergabe, ggf. Rabatte) ermitteln und darstellen. Das Ressortprinzip steht einer koordinierten Aufgabenwahrnehmung nicht entgegen. Es entlässt die Bundesministerien nicht aus ihrer Verantwortung für eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung. Sie müssen die Wirtschaftlichkeit ihres Vorgehens nachweisen.

4 Durchführung des Programms „Kultur in den neuen Ländern“ (Kapitel 0405 Titel 893 15)

4.0

Der Beauftragte der Bundesregierung für Angelegenheiten der Kultur und der Medien führt seit dem Jahre 1999 erneut ein Programm zur Förderung der kulturellen Infrastruktur in den neuen Ländern durch. Das Programm soll im Jahre 2010 enden. Dafür waren bis zum Jahre 2002 Bundesmittel von insgesamt 270 Mio. DM (rd. 138 Mio. EUR) vorgesehen. Die Vorbereitung, Konzipierung und Durchführung des Förderprogramms wiesen erhebliche Mängel auf, die es trotz des erheblichen Mitteleinsatzes fraglich erscheinen lassen, ob die verfolgten Ziele erreicht werden können.

4.1

Vorläufer des Programms „Kultur in den neuen Ländern“ (Förderprogramm) war das im Jahre 1995 beendete „Infrastrukturprogramm Kultur“. Ziel beider Programme war – gestützt auf Artikel 35 Abs. 7 des Einigungsvertrages –,

zur Förderung der kulturellen Infrastruktur übergangsweise kulturelle Maßnahmen in den neuen Ländern mitzufinanzieren. Das neue Förderprogramm legte der Beauftragte der Bundesregierung für Angelegenheiten der Kultur und der Medien (Beauftragter der Bundesregierung) Anfang des Jahres 1999 auf. Er beabsichtigt, es bis zum Jahre 2010 fortzuführen.

Für das Förderprogramm waren in den Haushaltsplänen der Jahre 1999 bis 2002 insgesamt 270 Mio. DM (rd. 138 Mio. EUR) veranschlagt. In den Jahren 1999 und 2000 flossen von den vorgesehenen Ausgaben in Höhe von 150 Mio. DM (rd. 76,7 Mio. EUR) nur 46 % ab. Der Einführung des Förderprogramms ging weder eine Bedarfsabfrage bei den Ländern noch eine Analyse und Bewertung ihrer kulturellen Infrastruktur voraus.

Nach den vom Beauftragten der Bundesregierung erarbeiteten „Grundsätzen“ vom Januar 1999 sollte das Förderprogramm vorrangig überregional bedeutsamen Kultureinrichtungen zur Verbesserung der Infrastruktur zugute kommen. Ausnahmsweise könnten auch richtungweisende Neubauten oder Veranstaltungen gefördert werden. Richtlinien für die Förderung legte der Beauftragte der Bundesregierung trotz entsprechender Aufforderung durch das Bundesministerium der Finanzen nicht fest.

Der Beauftragte der Bundesregierung vereinbarte mit den Ländern jährlich die Vorhaben. Daraufhin teilte er ihnen die Bundesmittel mit so genannten Zuweisungsschreiben nach einem Einwohnerschlüssel zu. Seine Zielvorstellungen oder genaue Verfahrensvorgaben enthielten die Schreiben jedoch nicht.

Nach den „Grundsätzen“ des Beauftragten der Bundesregierung hatten die Länder mindestens die Hälfte der Fördermittel selbst aufzubringen, worauf er die Länder in seinen Zuweisungsschreiben hinwies. Tatsächlich erbrachten drei der fünf neuen Länder – mit Wissen des Beauftragten der Bundesregierung – ihre Anteile für mindestens 20 größere Projekte aus Mitteln des Investitionsförderungsgesetzes Aufbau Ost. Bei Maßnahmen nach diesem Gesetz finanziert der Bund bis zu 90 % der Kosten.

Etwa 30 % der Mittel verwendeten die Länder für zumeist kleinteilige Beschaffungen bei Bibliotheken und Musikschulen, die Einrichtung soziokultureller Zentren oder auch Dienstleistungen anstatt für Baumaßnahmen mit überregionaler Bedeutung. Darüber hinaus finanzierten sie Neubaumaßnahmen und Veranstaltungen, ohne deren richtungweisende Bedeutung zu begründen, wie in den „Grundsätzen“ vorgesehen. Weiter wurden neue Medien für Bibliotheken oder national wertvolles Kulturgut beschafft, obwohl hierfür Mittel bei anderen Einzelplänen oder bei anderen Haushaltsstellen des Bundeskanzleramtes bereitstanden. Schließlich flossen Mittel in Gedenkstätten, für die nach dem Gedenkstättenkonzept der Bundesregierung (Drucksache 14/1509) eine Förderung nicht vorgesehen war. Eine länderübergreifende Koordinierung der Beschaffungsmaßnahmen veranlasste der Beauftragte der Bundesregierung nicht.

4.2

Da das Förderprogramm erst im Jahre 1999 – nachdem das Vorläuferprogramm bereits mehrere Jahre eingestellt war – aufgelegt wurde, sowie angesichts der langen Laufzeit hat der Bundesrechnungshof zu Bedenken gegeben, ob es sich dabei noch um eine Übergangsmaßnahme im Zusammenhang mit der deutschen Einheit handeln kann.

Bei der vom Beauftragten der Bundesregierung gewählten Verfahrensweise bleibt unklar, auf welcher rechtlichen Grundlage und mit welchen (haushaltsrechtlichen) Verpflichtungen der Bund die Mittel den Ländern zur Verfügung stellt. Insbesondere ist offen, wie der Bund ggf. Rückforderungsansprüche gegen die Länder durchsetzen kann. Der Beauftragte der Bundesregierung hat ferner – im Widerspruch zu seinen eigenen Vorgaben – nicht darauf geachtet, dass die Länder ihre Finanzierungsanteile tatsächlich aus eigenen Mitteln erbringen; dadurch finanzierte der Bund in diesen Fällen die Vorhabenkosten nahezu allein.

Davon abgesehen hat der Bundesrechnungshof die mangelnde Vorbereitung, Koordinierung und Abwicklung des Förderprogramms beanstandet. So gingen der Einführung des Förderprogramms keine sorgfältige Bedarfsanalyse und Konzeptentwicklung voraus. Förderrichtlinien fehlten auch noch nach vier Jahren. Haushaltsmittel ließ der Beauftragte der Bundesregierung zu früh und zu hoch veranschlagen. Fehlende zeitliche Koordinierung mit den Ländern führte dazu, dass nicht einmal die Hälfte der für die ersten beiden Jahre der Laufzeit des Förderprogramms eingeplanten Mittel verausgabt werden konnten. Der Beauftragte der Bundesregierung kam seiner Steuerungsfunktion nur unzureichend nach. Dies führte zu Überschneidungen mit anderen Haushaltsstellen. Außerdem wurden die Mittel nicht entsprechend den „Grundsätzen“ ausgegeben oder widersprachen dem Gedenkstättenkonzept. Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrechnungshof die Zielerreichung des Förderprogramms infrage gestellt. Schließlich hat der Beauftragte der Bundesregierung sich auch nicht für eine wirtschaftliche Umsetzung der von ihm gebilligten Fördermaßnahmen eingesetzt. So hätte er bei einer Vielzahl von Beschaffungen, z. B. für Bibliotheken, auf ein länderübergreifend koordiniertes und den Wettbewerb nutzendes Verfahren hinwirken müssen.

4.3

Der Beauftragte der Bundesregierung hat geäußert, dass das neue Förderprogramm den Willen der Bundesregierung ausdrücke, die übergangsweise Hilfe für die neuen Länder wieder aufzunehmen. In den Jahren 1990 und 1991 sei noch von einem kürzeren Zeitraum für die Bundeshilfe ausgegangen worden, nun sehe die Bundesregierung das anders. Der Deutsche Bundestag und die Bundesregierung würden entscheiden, wie lange der Einigungsvertrag als rechtliche Grundlage für die Finanzierung kultureller Maßnahmen in den neuen Ländern herangezogen werden könne.

Neben der fortlaufenden Beratung des Förderprogramms auf hoher politischer Ebene liege dem Beauftragten der Bundesregierung seit Juli 2001 eine ausführliche unabhängige Studie dazu vor. Das Förderprogramm sei nicht

aus zentraler Sicht zu werten, es solle vielmehr die Länder und Kommunen bei der Erledigung ihrer ureigensten kulturellen Aufgaben stärken. Die bereitgestellten Bundesmittel sollen den Gestaltungsspielraum der Länder und Kommunen vergrößern. Eine unbürokratische Hilfe setze voraus, dass der Bund sich bei der verwaltungsmäßigen Umsetzung und beim Erlass haushaltsrechtlicher Vorschriften zurücknehme. Deshalb hätten allein die Länder das Vorschlagsrecht für die Maßnahmen und bewirtschafteten die Bundesmittel allein. Das gewählte Verwaltungsverfahren erfordere vor allem auf Bundesseite nur wenig Aufwand, dezentralisiere die Abstimmungsprozesse und garantiere ein Höchstmaß an Flexibilität. Die Länder hätten in der Anfangsphase die Mittel deshalb zögerlich eingesetzt, da für ihren Abfluss eigene Haushaltsansätze und bei Baumaßnahmen genehmigte Planungen erforderlich gewesen seien.

Der Beauftragte der Bundesregierung will deshalb den Wünschen der Länder entsprechend davon absehen, das Verfahren zu ändern. Insbesondere gelte dies für die Bereitstellung von Bundesmitteln auch für Vorhaben von regionaler Bedeutung, für die Kombination von Mitteln aus verschiedenen Bundesprogrammen und für den Mittelabfluss.

4.4

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass die übergangsweise Finanzierung ländereigener kultureller Angelegenheiten erst im Jahre 1995 eingestellt wurde, als der Umfang des Nachholbedarfs in den neuen Ländern bekannt war. Er bleibt daher bei seiner Auffassung, dass die Neuauflage eines Förderprogramms einer sorgfältigen Prüfung der rechtlichen Grundlagen durch den Beauftragten der Bundesregierung bedurft hätte. Im Übrigen bestehen andere verfassungsrechtliche Möglichkeiten, den Ländern die für die Erfüllung eigener Aufgaben für notwendig erachteten Bundesmittel zur Verfügung zu stellen.

Der Beauftragte der Bundesregierung begründet den zunächst zögerlichen Mittelabfluss mit den noch fehlenden vorbereitenden Maßnahmen in den Ländern und bestätigt somit die angesprochenen Planungsmängel. Die verfrühte Veranschlagung von Mitteln, die die Länder nicht einmal zur Hälfte benötigten, wird dadurch nicht gerechtfertigt.

Wenn der Beauftragte der Bundesregierung darlegt, dass er ein „unbürokratisches“ Verfahren gewählt habe, verkennt er die rechtlichen Grundlagen seines Handelns. Er hat die Mittel – wie auch die Forderung des Bundesministeriums der Finanzen nach Förderrichtlinien bestätigt – zumindest zuwendungsähnlich weitergegeben. Demnach war das Bundesinteresse darzulegen und eine zielgerichtete Steuerung der Maßnahmen unverzichtbar. Insbesondere kann sich der Beauftragte der Bundesregierung seiner Verantwortung für die von ihm verwalteten Bundesmittel nicht mit der Begründung entledigen, dass er den Gestaltungsspielraum der Länder vergrößern möchte. Fördermaßnahmen, die Bundesmittel in dieser Größenordnung binden, verlangen klare Zielvorstellungen und ein darauf ausgerichtetes Konzept, das ein Erreichen der Ziele weitgehend ermöglicht.

Der Beauftragte der Bundesregierung will seinen konzeptionellen und steuernden Pflichten nicht nachkommen, um Verwaltungsaufwand zu vermeiden und seine Flexibilität zu erhöhen. Im Ergebnis führt das dazu, dass die Bundesmittel zu einem wesentlichen Teil wenig wirksam für kleinteilige Beschaffungen und andere Maßnahmen ohne nachhaltige infrastrukturelle Verbesserungen ausgegeben werden. Dies bestätigt indirekt auch die vom Beauftragten der Bundesregierung selbst in Auftrag gegebene Studie, die bereits jetzt von einem Bedarf für eine dauerhafte Fortsetzung („Verstetigung“) des Förderprogramms ausgeht und die ungelöste Problematik der zu finanzierenden Folgekosten anspricht. Eine solche Entwicklung könnte bedeuten, dass der Bund laufend Haushaltsausgaben im Kulturbereich der neuen Länder mitfinanzieren müsste. Nach den Bestimmungen des Einigungsvertrages darf er aber nur **übergangsweise** „einzelne kulturelle Maßnahmen und Einrichtungen“ im Beitrittsgebiet fördern. Deshalb hat der Beauftragte der Bundesregierung das Förderprogramm so zu konzipieren und zu steuern, dass eine „Verstetigung“ der Förderung, wie sie in der erwähnten Studie für erforderlich gehalten wird, vermieden wird. Dies hat der Beauftragte der Bundesregierung bislang unterlassen.

4.5

Der Beauftragte der Bundesregierung wird – soweit der Haushaltsgesetzgeber eine Fortsetzung des Förderprogramms vorsieht – die wesentlichen Voraussetzungen für eine wirksame Mittelverwendung zu schaffen haben. Dazu gehört insbesondere der Erlass von geeigneten, zweckbezogenen Förderrichtlinien sowie eine eindeutige, am Zuwendungsrecht orientierte Regelung der Bereitstellung und Rückforderung der Mittel. Darüber hinaus wird der Beauftragte der Bundesregierung die konkreten Vorhaben auf förderpolitisch nicht gewollte Folgen und Überschneidungen mit anderen Fördermaßnahmen hin überprüfen und ggf. steuernd eingreifen müssen. Er hat dabei eine angemessene Beteiligung der Länder an den Kosten sicherzustellen. Im Hinblick auf verschiedentlich entgegen seinen Vorgaben aus Bundesmitteln geleistete ergänzende Finanzierung in manchen Ländern wird er die Möglichkeit von Rückforderungen gegen die betroffenen Länder zu prüfen haben.

Auswärtiges Amt
(Einzelplan 05)

5 Liegenschaftsmanagement des Auswärtigen Amtes am Standort Genua
(Kapitel 0504)

5.0

Das Auswärtige Amt hat im Jahre 1995 für die Deutsche Schule Genua ein Grundstück für rd. 9 Mio. DM (rd. 4,6 Mio. EUR) erworben, ohne dass dafür ein Bedarf bestand. Die unbebaut gebliebene Liegenschaft ließ sich bisher nicht veräußern. Ebenfalls am Standort Genua hat das Auswärtige Amt zum Preis von rd. 2,5 Mio. DM (rd. 1,3 Mio. EUR) eine Immobilie für das Goethe-Institut gekauft. Die Herrichtungskosten stiegen von ursprünglich geschätzten 1,2 Mio. DM (rd. 0,6 Mio. EUR) im Laufe der achtjährigen Bauzeit auf mehr als 5,9 Mio. DM (rd. 3,0 Mio. EUR). Dagegen beträgt der heutige Verkehrswert – u. a. wegen einer Nutzungsbeschränkung – weniger als ein Viertel der gesamten Erwerbs- und Herrichtungskosten. Inzwischen hat sich der Raumbedarf des mittlerweile umstrukturierten Goethe-Instituts verringert. Daher bestehen aus wirtschaftlichen Gründen Bedenken, die Liegenschaft beizubehalten.

5.1 Erwerb eines Grundstücks für die Deutsche Schule Genua

5.1.1

Die Deutsche Schule (DS) Genua suchte seit den 70er-Jahren nach einem geeigneten Schulobjekt. In diesem Zusammenhang hatte das Auswärtige Amt das Generalkonsulat Genua im Dezember 1991 darauf hingewiesen, dass der Schulverein, unterstützt durch Zuwendungen des Bundes, die künftige Liegenschaft als Eigentümer erwerben solle. Rechtliche Hindernisse bestünden nicht. Im Übrigen solle gemäß § 63 Abs. 1 BHO der Bund nur dann Vermögensgegenstände erwerben, wenn dies zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich sei. Der Betrieb von Schulen zähle nicht zu diesen Aufgaben.

Im Frühjahr 1993 unterrichtete der Schulträger das Auswärtige Amt über ein zum Kauf angebotenes unbebautes Grundstück, das sowohl die DS als auch die damalige Bundesbaudirektion für geeignet hielten.

Die Botschaft in Rom bezweifelte jedoch den Sinn eines Schulneubaus. So sei die Zahl deutscher und deutsch-italienischer Kinder sowohl an der DS als auch im Kindergarten und der Grundschule rückläufig. Infolgedessen liege der deutschsprachige Schüleranteil unter 20 %. Damit fehlten die Voraussetzungen für eine förderungswürdige Begegnungsschule.

Ungeachtet dessen kaufte das Auswärtige Amt im November 1995 das 6 936 qm große unbebaute Grundstück, dessen Nutzung auf Schulen beschränkt war, und erwarb darüber hinaus das Nutzungsrecht an weiteren Flächen. Der Kaufpreis einschließlich Nebenkosten betrug rd. 9 Mio. DM (rd. 4,6 Mio. EUR). Im Mai 1996 bestätigte das Generalkonsulat Genua die Angemessenheit des Kaufpreises.

Dreieinhalb Jahre später, im Sommer 1999, teilte das Auswärtige Amt dem Schulträger der DS Genua mit, dass es aufgrund von Einsparvorgaben einen Schulneubau in Genua nicht mehr finanzieren könne. Darüber hinaus habe die DS Genua nur wenige deutsche Schüler. Im November 1999 gab das Auswärtige Amt das Grundstück in das Allgemeine Grundvermögen des Bundesministeriums der Finanzen.

Der aktuelle Verkehrswert für das Grundstück liegt nicht vor. Bisherige Verkaufsbemühungen blieben erfolglos.

5.1.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Auswärtige Amt ein Grundstück erwarb, das es nicht benötigte und vier Jahre später ungenutzt in das Allgemeine Grundvermögen gab. Der investierte Betrag von rd. 9 Mio. DM (rd. 4,6 Mio. EUR) verursacht bei einer 5-prozentigen Verzinsung im Zeitraum von 6 Jahren einen Zinsaufwand von rd. 3 Mio. DM (rd. 1,6 Mio. EUR). Neben diesem Zinsaufwand belastet das nicht verwertete Grundstück den Bund bis heute.

Bereits nach seinen eigenen Vorgaben hätte das Auswärtige Amt das Grundstück nicht selbst erwerben, sondern – einen entsprechenden Bedarf vorausgesetzt – sich allenfalls mit einer Zuwendung am Erwerb beteiligen dürfen. Außerdem setzte sich das Auswärtige Amt über die von der Botschaft Rom frühzeitig angemeldeten Zweifel am Bedarf hinweg. Die hierfür ausschlaggebenden Umstände (geringe deutsche Schülerzahl, fehlender Begegnungsschulencharakter) hatten sich auch bis zur Abgabe der Liegenschaft in das Allgemeine Grundvermögen nicht geändert, so dass das Auswärtige Amt die Abgabe der Liegenschaft nicht allein mit haushaltswirtschaftlichen Zwängen rechtfertigen konnte.

In seiner Stellungnahme hat das Auswärtige Amt die durch den Bundesrechnungshof festgestellten Sachverhalte bestätigt und sich seinen Würdigungen angeschlossen.

5.2 Erwerb einer Immobilie für das Goethe-Institut Genua

5.2.1

Das Goethe-Institut (GI) Genua war in der Vergangenheit in einer gemieteten Liegenschaft untergebracht, die erhebliche Sicherheitsmängel aufwies. Der Raumbedarf hatte sich zwischenzeitlich verdoppelt. Daraufhin planten

das Auswärtige Amt und die Zentrale des GI, eine bisher als Schweizer Schule genutzte Immobilie zu erwerben und dort das Kulturinstitut (KI) unterzubringen. Die vom Auswärtigen Amt eingeschaltete Bauverwaltung erhob dagegen keine baufachlichen Bedenken. Das Gebäude sei im städtischen Bebauungsplan nicht ausdrücklich als Schulgebäude ausgewiesen. Die Liegenschaft habe einen Verkehrswert von rd. 2,6 Mio. DM (rd. 1,3 Mio. EUR). Die Herrichtung erfordere rd. 1,2 Mio. DM (rd. 0,6 Mio. EUR), so dass sich Gesamtkosten von rd. 4 Mio. DM (rd. 2,1 Mio. EUR) ergäben.

Das Auswärtige Amt erwarb daraufhin im Februar 1985 die Immobilie zum Preis von rd. 2,5 Mio. DM (rd. 1,3 Mio. EUR). Entgegen den Ausführungen der Bauverwaltung enthielt das Grundbuch für das Gebäude jedoch eine Nutzungsbeschränkung der Kategorie „scuole e laboratori scientifici“ (für den Gebrauch als Schule oder wissenschaftliche Einrichtung). Die Bundesrepublik Deutschland ist bis heute nicht im Grundbuch eingetragen.

Zunächst ging die Bauverwaltung von Instandsetzungskosten in Höhe von 1,1 Mio. DM (0,6 Mio. EUR) aus, die nach achtjähriger Bauzeit schließlich auf mehr als 5,9 Mio. DM (rd. 3,0 Mio. EUR) anstiegen. Bis zum Bezug durch das GI Genua im Jahre 1992 fielen außerdem sieben Jahre lang Mietkosten für die alte Unterkunft in Höhe von insgesamt ca. 630 000 DM (ca. 322 000 EUR) an. Damit erhöhten sich die Kosten auf insgesamt rd. 9 Mio. DM (rd. 4,6 Mio. EUR). Der heutige Verkehrswert der Liegenschaft beträgt rd. 2,1 Mio. DM (rd. 1,1 Mio. EUR).

Zum 31. Dezember 1999 ging der Sprachkursbetrieb auf die Lehrerkooperative Goethe-Zentrum-Genua (GZG) über, die bis Ende 2001 rund die Hälfte der Liegenschaft unentgeltlich nutzte. Im übrigen Teil ist das verkleinerte GI Genua untergebracht.

5.2.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass der Erwerb und die Herrichtung der Liegenschaft in Genua unwirtschaftlich waren. So steht den Gesamtkosten einschließlich Mietzahlungen von rd. 9 Mio. DM (rd. 4,6 Mio. EUR) ein um 75 % geringerer Verkehrswert von rd. 2,1 Mio. DM (rd. 1,1 Mio. EUR) gegenüber. Da die für das Grundstück bestehende Nutzungsbeschränkung bereits zum Zeitpunkt des Erwerbs aus dem Grundbuch hervorging, hätte die Liegenschaft nicht derart kostenintensiv hergerichtet werden dürfen. Im Falle eines späteren Verkaufs können diese Kosten nicht annähernd durch den Veräußerungserlös ausgeglichen werden.

Der Bundesrechnungshof hat überdies bezweifelt, dass die Beibehaltung der Liegenschaft nach der Umstrukturierung des KI wirtschaftlich sei. So hat das KI keinen Raumbedarf für Sprachkurse mehr und benötigt nur noch rund die Hälfte des vorhandenen Raumangebotes. Gleichzeitig hat das Auswärtige Amt der GZG die Räumlichkeiten unentgeltlich überlassen und darauf verzichtet, einen ortsüblichen Mietzins zu erzielen.

5.2.3

Das Auswärtige Amt hat der Auffassung des Bundesrechnungshofes zugestimmt, dass die Herrichtung der bundeseigenen Immobilie für das GI Genua nicht wirtschaftlich gewesen sei. Es hat allerdings darauf hingewiesen, dass die Kosten schrittweise im Laufe der Herrichtung gestiegen seien. Die Mehrausgaben habe es mit Blick auf die bereits getätigten Investitionen sowie den Baufortschritt des gesamten Projektes bewilligt. Für die steigenden Herrichtungskosten seien zum Teil nicht vorhersehbare Faktoren wie Änderungen der örtlichen Baugesetzgebung, Preissteigerungen sowie ungünstige Wechselkurse verantwortlich gewesen. Ferner habe es zusätzliche Anforderungen durch den Nutzer gegeben. Das Auswärtige Amt werde solche nachträglichen Nutzeranforderungen in Zukunft grundsätzlich nicht mehr berücksichtigen und die Herrichtungskosten bereits zu Beginn der Baumaßnahme möglichst genau ermitteln lassen. Die Bedeutung der Nutzungsbeschränkung habe es unterschätzt und eine mögliche spätere Veräußerung der Liegenschaft nicht berücksichtigt. Es hat zugesichert, künftig in vergleichbaren Fällen die rechtlichen Rahmenbedingungen gründlicher zu prüfen.

Das Auswärtige Amt hat es abgelehnt, die Liegenschaft aufzugeben und auf die Vorteile einer gemeinsamen Unterbringung von KI und GZG hingewiesen. Es beabsichtige, das GZG bis zum Jahre 2004 zu finanzieren. Bereits in den Jahren 2002 und 2003 wolle das GZG stufenweise beginnen, den ortsüblichen Mietzins zu entrichten. Bei einem Verkauf der Liegenschaft und einer anderweitigen Unterbringung von KI und GZG könne es mit dem zu erwartenden Veräußerungserlös die erforderliche Jahresmiete beider Einrichtungen lediglich für etwas mehr als acht Jahre bestreiten. Der Verbleib stelle daher langfristig die wirtschaftliche Alternative dar.

5.2.4

Der Bundesrechnungshof hält es für unumgänglich, dass sich das Auswärtige Amt beim künftigen Erwerb von Liegenschaften stärker als bisher bemüht, Herrichtungskosten genau abzuschätzen. Er verkennt nicht, dass es kostensteigernde Faktoren gibt, die zu Beginn einer Herrichtung nicht vorhersehbar sind. Dazu zählen jedoch nicht nachträgliche Änderungswünsche des Nutzers. Darüber hinaus weist der Bundesrechnungshof auf die Notwendigkeit von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen als begleitende Erfolgskontrollen hin, wie sie die Bundeshaushaltsordnung verbindlich vorsieht.

Außerdem hält der Bundesrechnungshof an seiner Auffassung fest, dass die Beibehaltung der bisherigen Liegenschaft unwirtschaftlich ist. Das Auswärtige Amt hat nämlich bei seiner Berechnung der Miete für neue Räumlichkeiten auch das GZG einbezogen, das jedoch ab dem Jahre 2005 alle Kosten selbst tragen soll. Bei zutreffender Berechnung kann das Auswärtige Amt mit dem Verkaufserlös die Jahresmiete des KI für mehr als 35 Jahre bestreiten. Es wird daher spätestens im Jahre 2005 die Unterbringung des GI Genua erneut zu prüfen haben.

6 Zuwendungen an die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e. V. (Kapitel 0502 Titel 685 40)

6.0

Das Auswärtige Amt fördert die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen seit ihrer Gründung im Jahre 1952 mit Zuwendungen, deren Höhe mittlerweile mehr als 90 % ihres Finanzierungsbedarfs beträgt. In Deutschland befassen sich eine Vielzahl von Organisationen mit der Arbeit der Vereinten Nationen und verbreiten hierüber Informationen. Ein erhebliches Bundesinteresse an einer weiteren institutionellen Förderung ist daher nicht mehr erkennbar. Auch die Arbeitsergebnisse der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen rechtfertigen dies nicht.

6.1

Das Auswärtige Amt gewährt Zuwendungen an die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e. V. (Gesellschaft). Diese hat sich die Aufgabe gestellt, die deutsche Öffentlichkeit unabhängig und überparteilich über die Einrichtung, Aktivitäten und Ziele der Vereinten Nationen (VN) zu informieren. Sie möchte so zu Verständnis und Akzeptanz der VN in der Bevölkerung beitragen sowie das Interesse für zwischenstaatliche und internationale Beziehungen und Politik fördern.

Die seit Gründung der Gesellschaft im Jahre 1952 gewährten institutionellen Zuwendungen stiegen seit dem Jahre 1999 stetig und beliefen sich schließlich im Jahre 2001 auf rd. 1,2 Mio. DM (rd. 0,6 Mio. EUR).

Der Finanzierungsanteil des Bundes an den Ausgaben der Gesellschaft lag in den letzten drei Jahren jeweils bei über 90 %. Daneben erbringt der Bund aus Mitteln des Auswärtigen Amtes mit rd. 900 Mio. DM (rd. 460 Mio. EUR, bezogen auf den Haushaltsansatz 2001) den dritthöchsten Beitrag aller Mitgliedstaaten für den Gesamthaushalt der VN.

6.2

Der Bundesrechnungshof hält ein erhebliches Bundesinteresse im Sinne von § 23 BHO als Voraussetzung einer weiteren institutionellen Förderung der Gesellschaft aus folgenden Gründen für nicht mehr gegeben:

Neben der Gesellschaft befassen sich in Deutschland inzwischen eine Vielzahl von Organisationen mit der Arbeit der VN und verbreiten hierüber Informationen. Dazu zählt in erster Linie das im Jahre 1995 in Bonn eingerichtete Informationszentrum der VN, das als Kontaktstelle für Regierung, Medien, Nichtregierungsorganisationen, Bildungseinrichtungen und die allgemeine Öffentlichkeit dient. Weitere Organisationen sind u. a.:

- Der dem Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam angegliederte Forschungskreis Vereinte Nationen, der sich die Verbreitung von Informationen über die VN und die Förderung deren Anliegen in der Öffentlichkeit zum Ziel gesetzt hat,
- die politikberatenden Organisationen Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik und Stiftung Wissenschaft und Politik,
- das Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg sowie die international ausgerichteten juristischen und politikwissenschaftlichen Lehrstühle der deutschen Hochschulen und
- elf Depotbibliotheken der VN an verschiedenen Standorten in Deutschland.

Außerdem berichten Medien täglich über aktuelle VN-bezogene Vorgänge und Hintergründe. Die VN selbst liefern auf ihren Internet-Seiten umfassende Informationen über sich und ihre Unterorganisationen. Nicht zuletzt verfügt das Auswärtige Amt über eine eigene Abteilung, in der sich fünf Referate ausschließlich und die übrigen vier Referate zumindest auch mit VN-Angelegenheiten befassen.

Die Finanzierung und der Mitteleinsatz der Gesellschaft stehen mit dem das Zuwendungsrecht beherrschenden Grundsatz der Subsidiarität nicht mehr in Einklang:

- Aufgrund ihrer nur geringen Eigen- und Drittmittel ist die Gesellschaft nahezu vollständig von den Zuwendungen des Bundes abhängig.
- Gemessen an den Gesamtausgaben betrug der Anteil der Verwaltungsausgaben im Jahre 1999 rd. 93 %, während sich der Anteil für die Projektarbeit im engeren Sinne lediglich auf rd. 7 % belief.
- Die nationalen VN-Gesellschaften anderer Länder (z. B. in den Vereinigten Staaten, Großbritannien, Frankreich, den Niederlanden und Österreich) finanzieren sich grundsätzlich durch private Mittel und erhalten öffentliche Zuschüsse lediglich für einzelne Projekte; insofern stellt die institutionelle Förderung der Gesellschaft im internationalen Vergleich eher eine Ausnahme dar.

Auch die Arbeitsergebnisse der Gesellschaft rechtfertigen nicht länger eine institutionelle Förderung:

- Das öffentliche Interesse an der Arbeit der Gesellschaft beschränkt sich im Wesentlichen auf einen Mitglieder- und Adressatenkreis, der sich gegenüber dem Jahre 1977 halbiert hat und fallende Tendenz aufweist.
- Die Informations- und Dokumentationsstelle der Gesellschaft hat angesichts der VN-Depotbibliotheken und des umfassenden Internetangebots ihre ursprüngliche Bedeutung nahezu vollständig eingebüßt.
- Die alle zwei Monate erscheinende „Zeitschrift für die Vereinten Nationen“ besitzt einen geringen Verbreitungsgrad. Dem stehen erhebliche Ausgaben für Herstellung und Vertrieb gegenüber, die mehr als 27 % der Fördermittel des Auswärtigen Amtes binden. Im Übrigen veröffentlichen eine Vielzahl anderer Zeitschriften regelmäßig Beiträge zu VN-Themen.

Schließlich hat der Bundesrechnungshof die ordnungsgemäße Geschäftsführung bezweifelt und damit die Förder-

würdigkeit der Gesellschaft. So ist die Wirtschaftsführung der Gesellschaft intransparent und verwaltungsaufwendig; sie erschwert sowohl die zutreffende Beurteilung ihres Finanzierungsbedarfs als auch die Kontrolle der Mittelverwendung erheblich.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb – auch mit Blick auf die erheblichen Beitragsleistungen Deutschlands an die VN – empfohlen, die institutionelle Förderung der Gesellschaft nach einer angemessenen Übergangszeit einzustellen. Nach seiner Auffassung schließt dies eine gezielte Projektförderung der Gesellschaft – wie sie auch andere Länder praktizieren – bei Vorliegen eines entsprechenden erheblichen Bundesinteresses nicht aus.

6.3

Das Auswärtige Amt hat das für eine institutionelle Förderung erforderliche erhebliche Bundesinteresse als weiterhin gegeben angesehen. Nach seiner Auffassung sei die Gesellschaft die einzige deutsche Institution, die ausschließlich das System der VN darstelle. Darin unterscheide sie sich von den anderen Organisationen in Deutschland, die zwar jeweils wichtige Rollen bei der Information der Öffentlichkeit, der Forschung oder der Politikberatung spielten, die Rolle der Gesellschaft aber nicht ausfüllten.

Den nur kleinen Anteil an Eigen- und Drittmitteln der Gesellschaft hat das Auswärtige Amt mit deren wenig öffentlichkeitswirksamen Themen erklärt. Die Spendenbereitschaft sei daher gering. Die für die Gesellschaft erbrachten ehrenamtlichen Leistungen würden jedoch die Förderquote von rd. 90 % aus öffentlichen Mitteln relativieren. Den hohen Anteil für Verwaltungsausgaben hat das Auswärtige Amt mit den personalintensiven Dienstleistungen der Gesellschaft begründet. Die unterschiedlichen Finanzierungsformen zwischen der Gesellschaft und VN-Gesellschaften anderer Staaten seien auf erhebliche Unterschiede in den Aktivitäten, dem Stellenwert und den internen Strukturen der einzelnen VN-Gesellschaften zurückzuführen. Weiter sei die außenpolitische Interessenlage der einzelnen Staaten in Bezug auf ihre innenpolitische Begleitung unterschiedlich.

Das Auswärtige Amt hat Mängel in der Dokumentation und Evaluierung von Aktivitäten der Gesellschaft eingeräumt. Zugleich hat es darauf hingewiesen, dass von der Gesellschaft ausgewertete Teilnehmerlisten ein stetes Interesse unterschiedlicher Gruppierungen an ihren thematisch verschiedenen Veranstaltungen belegten. Die geringe Aufmerksamkeit der Nachrichtenmedien hänge damit zusammen, dass die Veranstaltungen weniger spektakulär seien und eher dem Meinungsaustausch oder der Hintergrundinformation dienten.

Das Auswärtige Amt hat die Einschätzung des Bundesrechnungshofes zum umfassenden Internet- und Informationsangebot der VN-Bibliotheken und der sich daraus ergebenden Situation der Informations- und Dokumentationsstelle der Gesellschaft geteilt. Gleichzeitig hat es auf ihre Funktion im Zusammenhang mit den übrigen Aktivitäten der Gesellschaft hingewiesen. Von der herausragenden Leistungsfähigkeit der Informations- und Dokumentationsstelle der Gesellschaft habe es sich selbst überzeugt.

Das Auswärtige Amt hat bestätigt, dass es eine Vielzahl von Zeitschriften gäbe, die immer wieder Beiträge zu VN-Berichten veröffentlichten. Dem stehe aber ein erhebliches Bundesinteresse, die Förderung der „Zeitschrift für die Vereinten Nationen“ fortzuführen, nicht entgegen. Zum öffentlichen Interesse an der Arbeit der Gesellschaft hat das Auswärtige Amt darauf verwiesen, dass die Zahl der Nutzer ihrer Dienstleistungen und die Zahl der Adressaten ihrer Mitteilungen über die Mitgliederzahl hinausgehe. Insbesondere die von der Gesellschaft eingerichtete Internet-Seite habe ihren Adressatenkreis deutlich erhöht.

Wegen der geäußerten Zweifel an der ordnungsgemäßen Geschäftsführung habe es schließlich den Zuwendungsempfänger angehalten, die Hinweise des Bundesrechnungshofes umzusetzen. Zusammen mit der vom Auswärtigen Amt angestrebten grundlegenden Strukturreform der Gesellschaft könnten die Bedenken ausgeräumt werden.

6.4

Der Bundesrechnungshof hält weiter an seiner Auffassung fest, dass ein erhebliches Bundesinteresse an der Fortführung der institutionellen Förderung der Gesellschaft nicht mehr erkennbar ist.

Er sieht insbesondere nicht seine Feststellungen als widerlegt an, wonach sich in Deutschland ein breites Spektrum an Wissens- und Informationsträgern zu VN-Themen gebildet hat, aus dem sich Öffentlichkeit und Fachgremien gleichermaßen umfassend unterrichten können. Diese Entwicklung erklärt nach Ansicht des Bundesrechnungshofes die gesunkene Mitgliederzahl und das stagnierende Interesse an den Aktivitäten der Gesellschaft. Ungeachtet dessen bindet die institutionelle Förderung des Auswärtigen Amtes aufgrund der personalintensiven Strukturen des Zuwendungsempfängers in erheblichem Maße Finanzmittel. Der Bundesrechnungshof verweist hierzu nochmals auf die wesentlich eingeschränktere Förderung nationaler VN-Gesellschaften in anderen Staaten. Der bloße Hinweis des Auswärtigen Amtes auf mangelnde Vergleichbarkeit vermag in diesem Zusammenhang nicht zu überzeugen.

Die vom Auswärtigen Amt angekündigte, grundlegende und weitreichende Strukturreform der Gesellschaft belegt, dass es die vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Mängel als gravierend ansieht. Ein erhebliches Bundesinteresse an der Fortführung der institutionellen Förderung kann das Auswärtige Amt insoweit nicht mehr hinreichend begründen.

Abschließend weist der Bundesrechnungshof nochmals darauf hin, dass einem in Einzelfällen zu bejahenden Bundesinteresse an der Tätigkeit der Gesellschaft mit der ausdrücklich offen gelassenen Möglichkeit zukünftiger Projektförderung ausreichend Rechnung getragen werden kann.

7 Förderung der deutschen Sprache in Polen (Deutsch als Fremd- und Muttersprache)
(Kapitel 0504)

7.0

Dem Auswärtigen Amt fehlt der notwendige Überblick über die von ihm finanzierten Maßnahmen zur Förderung der deutschen Sprache in Polen. Es kann daher die Sprachförderung nicht ausreichend steuern und keine bedarfsgerechten Schwerpunkte setzen. Insbesondere hat es die mit großem zeitlichen und personellen Aufwand erstellten Länderkonzeptionen weder zügig ausgewertet noch zeitnah fortschreiben lassen.

Für das Lehrerentsendeprogramm hat der Bund über Jahre hinweg höhere Ausgaben übernommen, als es die entsprechende Vereinbarung mit den Ländern vorsieht. Dies belastete den Bundeshaushalt seit dem Jahre 1991 mit insgesamt rd. 20 Mio. DM (rd. 10,2 Mio. EUR). Das Programm sollte auf ausgewählte Schulen mit herausgehobener außenkulturpolitischer Bedeutung konzentriert und der Deutschunterricht ansonsten der polnischen Seite überantwortet werden.

Das Auswärtige Amt fördert zahlreiche Aus- und Fortbildungsangebote für polnische Deutschlehrkräfte, ohne den tatsächlichen Bedarf zu kennen. Es sollte ihn deshalb untersuchen lassen und die Förderung unwirtschaftlicher Maßnahmen einstellen.

7.1 Steuerung der Sprachförderung durch das Auswärtige Amt

7.1.1

Seit Wegfall des so genannten „Eisernen Vorhangs“ fördert das Auswärtige Amt verstärkt die Verbreitung von Deutsch als Fremd- und Muttersprache in den Staaten Mittel- und Osteuropas (MOE), derzeit mit jährlich rd. 11 Mio. DM (rd. 5,6 Mio. EUR). Dabei bedient es sich mehrerer Mittlerorganisationen der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik sowie der Zentralstelle für das Auslandsschulwesen (ZfA). Die deutsche Botschaft in Warschau berichtete dem Auswärtigen Amt wiederholt, die Höhe der von den Mittlern verausgabten Fördermittel nicht zu kennen.

Im Herbst 1997 hatte das Auswärtige Amt weltweit die örtlichen Trägerinstitutionen der Sprachförderung veranlasst, Länderkonzeptionen zu erstellen. In den Jahren 1998 und 1999 gingen beim Auswärtigen Amt rd. 100 dieser Konzeptionen ein – auch für Polen –, die es nicht unmittelbar im Anschluss systematisch auswerten und fortschreiben ließ. Inzwischen hat der Deutsche Akademische Austauschdienst diese Auswertung vorgenommen. Das Auswärtige Amt hat die Aktualisierung der Konzepte veranlasst, die Goethe-Institut Inter Nationes e. V. (GIIN) anschließend zeitnah auswerten soll.

7.1.2

Ohne einen vollständigen Überblick über die Aktivitäten der Mittlerorganisationen und der ZfA ist das Auswärtige Amt aus Sicht des Bundesrechnungshofes nicht in der Lage, die Sprachförderung im Ausland gezielt zu steuern. So hat es insbesondere versäumt, auf der Grundlage der ausgewerteten Länderkonzepte Schwerpunkte für seine Deutschförderung zu entwickeln.

7.1.3

Das Auswärtige Amt hat erklärt, dass es noch über einen ausreichenden Überblick über die finanzierten Aktivitäten verfüge und sie daher steuern könne. Im Übrigen gingen die wesentlichen Ziele der Sprachförderung des Auswärtigen Amtes aus dem allgemeinen Strategiepapier zur Förderung der deutschen Sprache hervor, das Bestandteil der „Konzeption 2000“ der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik sei.

7.1.4

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass dem Auswärtigen Amt die wesentlichen Informationen fehlen, um die Deutschförderung insgesamt und im Besonderen in Polen ausreichend steuern zu können. Er weist darauf hin, dass die Auswertung durch GIIN das Auswärtige Amt nicht von der Aufgabe entbindet, über die allgemeinen Vorgaben der „Konzeption 2000“ der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik hinaus länderspezifische Ziele, Schwerpunktzielgruppen usw. seiner Deutschförderung festzulegen.

7.2 Lehrerentsendeprogramm

7.2.1

Der finanziell bedeutsamste Teil der Sprachförderung in Polen entfällt auf die Verbreitung von Deutsch im schulischen Bereich (rd. 6,8 Mio. DM bzw. 3,5 Mio. EUR jährlich). Im Jahre 1991 waren der Bund und die Länder übereingekommen, zeitlich befristet deutsche Lehrkräfte in die MOE- und Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion zu entsenden (sog. Lehrerentsendeprogramm). Im Schuljahr 1997/1998 erreichte die Zahl der nach Polen entsandten Lehrkräfte mit 149 ihren Höchststand; seitdem ist sie rückläufig und beträgt derzeit 70. Ursprünglich war geplant, dass der Bund den Einsatz eines Drittels der Lehrkräfte finanziert und die Länder die verbleibenden zwei Drittel. Bis zum Schuljahr 1998/1999 verhielt es sich in Polen umgekehrt. Erstmals im Schuljahr 2000/2001 standen 27 überwiegend aus dem Bundeshaushalt finanzierten Lehrkräften 52 Landesprogrammlehrkräfte gegenüber. Das Auswärtige Amt beabsichtigt nunmehr, das Lehrerentsendeprogramm in Polen auf Schulen mit herausgehobener außenkulturpolitischer Bedeutung zu konzentrieren. Auch die polnische Seite befürwortet eine Rückführung des Lehrerentsendeprogramms angesichts einer inzwischen großen Zahl gut ausgebildeter polnischer Deutschlehrkräfte.

7.2.2

Das Auswärtige Amt hat seit dem Jahre 1991 um rd. 20 Mio. DM (rd. 10,2 Mio. EUR) höhere Ausgaben für die Umsetzung des Lehrerentsendeprogramms getragen, als mit den Ländern vereinbart. Über die beabsichtigte Konzentration auf besonders förderungswürdige Schulen hinaus ließen sich nach Auffassung des Bundesrechnungshofes insbesondere in den drei schlesischen Regierungsbezirken durch den Abzug weiterer Stellen für Lehrkräfte jährlich rd. 675 000 DM (rd. 345 000 EUR) einsparen. Dort wird bereits heute das Fach Deutsch flächendeckend durch einheimische Kräfte angeboten. Auf mittlere Sicht sollte das Auswärtige Amt das Lehrerentsendeprogramm möglichst vollständig einstellen und den Deutschunterricht der polnischen Seite überlassen. Die Voraussetzungen dafür hat es nicht zuletzt mit der Förderung zahlreicher Aus- und Fortbildungsmaßnahmen für polnische Deutschlehrkräfte geschaffen.

7.2.3

Das Auswärtige Amt hat erklärt, es beabsichtige, die Zahl der entsandten Lehrkräfte weiter zu verringern und dabei Lehrkräfte des Bundes durch Landesprogrammlehrkräfte zu ersetzen. Der polnische Staat werde voraussichtlich künftig den Deutschunterricht in größerem Umfang als bisher übernehmen, sofern dadurch nicht die Unterrichtsqualität beeinträchtigt werde. Im Laufe des Jahres 2002 solle mit den Ländern und in Abstimmung mit den polnischen Partnern ein Perspektivkonzept für das Lehrerentsendeprogramm erarbeitet werden. Mit dem Abzug der nach Polen entsandten Deutschlehrkräfte müsse allerdings eine verstärkte Betreuung und Fortbildung der polnischen Deutschlehrkräfte einhergehen.

7.2.4

Der Bund hat in der Vergangenheit über die Vereinbarung mit den Ländern hinausgehende umfangreiche Leistungen erbracht. Der Bundesrechnungshof hält es daher für erforderlich, dass das Auswärtige Amt seine Zusage zügig umsetzt, die Zahl der nach Polen entsandten Lehrkräfte zu verringern. Damit wird auch der zeitlichen Befristung des Programms entsprochen.

7.3 Aus- und Fortbildung polnischer Deutschlehrkräfte

7.3.1

Das Auswärtige Amt fördert zahlreiche Aus- und Fortbildungsmaßnahmen für polnische Deutschlehrkräfte. Die Ausgaben hierfür belaufen sich seit dem Jahre 1997 auf rd. 3,3 Mio. DM (rd. 1,7 Mio. EUR). Eine Vielzahl von Mittlerorganisationen sowie die ZfA führen die Maßnahmen sowohl in Deutschland als auch in Polen durch. Das Angebot richtet sich u. a. an Personen für die Fortbildung von Lehrkräften, fachfremde Lehrkräfte sowie Lehramtskandidatinnen und -kandidaten. Einige Kurse werden ausschließlich Angehörigen der deutschen Minderheit angeboten. Im Jahre 2000 regte die deutsche Botschaft in Warschau an, ein neues Fortbildungskonzept zu entwickeln, da zu viele Maßnahmen doppelt angeboten würden. Eine systematische Bedarfsanalyse für diesen Förderbereich liegt bis heute nicht vor.

7.3.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Auswärtige Amt über keine konzeptionelle Grundlage für den Förderbereich Aus- und Fortbildungsmaßnahmen für polnische Deutschlehrkräfte verfügt. Das Auswärtige Amt sollte zunächst eine sorgfältige Bedarfsanalyse vornehmen, anhand der Ergebnisse klare Zielvorgaben entwickeln und für deren wirtschaftliche Umsetzung sorgen. So sind bei einer Konzentration der Vielzahl der beauftragten Mittlerorganisationen Synergieeffekte zu erwarten. Beispielsweise veranstalten mehrere Mittlerorganisationen landeskundliche Fortbildungen in Deutschland, die zusammengeführt werden könnten. Darüber hinaus sollte das Auswärtige Amt künftig Stipendien in erster Linie Personen mit Multiplikatorfunktion gewähren, die z. B. Lehrkräfte fortbilden, und teure Sprachkurse in Deutschland nur noch in Ausnahmefällen finanzieren.

7.3.3

Das Auswärtige Amt hat bestätigt, dass für den Bereich der Lehrkräfteaus- und -fortbildung zunächst eine Bedarfsanalyse zu erstellen und im Anschluss ein Förderkonzept mit klaren Vorgaben zu entwickeln seien. Es werde sich bemühen, die Arbeiten bis zum Ende des Jahres 2002 abzuschließen. Außerdem prüfe es derzeit, die Zahl der beauftragten Mittlerorganisationen zu verringern, um Synergieeffekte zu erzielen. Im Übrigen gewährten die beauftragten Mittler Stipendien bereits jetzt überwiegend an Personen mit Multiplikatorfunktion, die eine nachvollziehbare „Fortbildungskarriere“ aufwiesen. Die Vergabe reiner Sprachkursstipendien für Deutschland wolle es weiter zurückführen.

7.3.4

Der Bundesrechnungshof fordert das Auswärtige Amt auf, die Arbeiten an der Bedarfsanalyse und dem Konzept mit Nachdruck voranzutreiben. Auf Grundlage der Ergebnisse sollte es zügig die Förderung unwirtschaftlicher Maßnahmen einstellen.

7.4 Spezifische Fortbildungsmaßnahmen für polnische Lehrkräfte

7.4.1

Seit dem Jahre 1992 finanzierte das Auswärtige Amt die Umschulung von rd. 700 polnischen fachfremden Lehrkräften zu Deutschlehrkräften. Nunmehr sollen rd. 300 Lehrkräfte eine methodisch-didaktische Weiterbildung erhalten. Darüber hinaus fördert das Auswärtige Amt seit dem Schuljahr 1999/2000 auch Fortbildungsmaßnahmen für den Deutschsprachigen Fachunterricht. Hierzu erfragte die ZfA im Jahre 2001 bei 300 polnischen Schulen den Bedarf. Die Abfrage ergab, dass, wie zuvor, auch im

Schuljahr 2001/2002 von rd. 40 Interessenten auszugehen sei. Bisher liegt kein von den polnischen Behörden genehmigtes Konzept, Rahmenstoffplan o. Ä. zum Deutschsprachigen Fachunterricht vor.

7.4.2

Der Bundesrechnungshof hat auf das seit Jahren vom Auswärtigen Amt finanzierte umfangreiche sonstige Aus- und Fortbildungsangebot verwiesen. Nicht zuletzt haben diese Aktivitäten dazu beigetragen, dass heute einheimische Lehrkräfte den Bedarf an Deutschunterricht weitgehend abdecken können. Dieses Angebot hat auch den umgeschulten fachfremden Deutschlehrkräften offengestanden. Das Auswärtige Amt sollte zielgerichtet Personen mit Multiplikatorfunktion qualifizieren, statt eine breit gestreute Förderung zu betreiben. Angesichts der geringen Resonanz auf die ZfA-Umfrage und der bisher fehlenden „Verankerung“ des Deutschsprachigen Fachunterrichts im polnischen Schulsystem bezweifelt der Bundesrechnungshof, ob es wirtschaftlich ist, die Maßnahmen weiterhin zu fördern.

7.4.3

Das Auswärtige Amt hat eingeräumt, dass derzeit von einem geringen Fortbildungsbedarf im Bereich Deutschsprachigen Fachunterrichts auszugehen sei. Die weitere Entwicklung hinge von der Umsetzung der polnischen Schulreform ab. Bei hinreichender Nachfrage sollten in Polen Fortbildungen zum Deutschsprachigen Fachunterricht als Einzelmaßnahmen unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit weiter angeboten werden. Damit könnten die Lehrkräfte ihren Deutschschülerinnen und Deutschschülern vertiefte Sprachkenntnisse vermitteln. Diese Sprachkenntnisse ermöglichten eine intensivere Auseinandersetzung mit der deutschen Gesellschaft. Die Förderung läge somit im erheblichen Bundesinteresse.

7.4.4

Der Bundesrechungshof sieht seine kritische Einschätzung der Kurse für Deutschsprachigen Fachunterricht durch die Ausführungen des Auswärtigen Amtes bestätigt. Es räumt selbst ein, dass sich über die künftige Bedeutung dieses Fortbildungsbereichs vor Abschluss der polnischen Schulreform keine verlässliche Aussage treffen lässt. Solange dieser Zustand anhält, ist ein erhebliches Bundesinteresse an der Finanzierung nicht hinreichend begründet.

8 Festsetzung und Erhebung von Einnahmen aus Gebühren und sonstigen Entgelten (Kapitel 0503 Titel 111 01)

8.0

Der Schengener Exekutivausschuss beschloss im Jahre 1994 einen verbindlichen Gebührenrahmen für Schengen-Visa. Das Auswärtige Amt setzte ihn erst mit Wirkung vom 30. Juli 1998 um und erzielte erstmals im Haushaltsjahr 1999 entsprechende Mehreinnahmen.

Die Gebühren für so genannte C 1-Visa passte es – ungeachtet einer Aufforderung des Rechnungsprüfungsausschusses vom Januar 1994 – erst ab dem Jahre 2002 an den zulässigen Schengener Höchstsatz an. Die Gebühren im Bereich konsularischer Amtshandlungen hat das Auswärtige Amt über 20 Jahre nicht erhöht. Es änderte die maßgebliche Rechtsverordnung aus dem Jahre 1980 erst zum 30. August 2001, obwohl es bereits seit dem Haushaltsjahr 2000 entsprechende Mehreinnahmen veranschlagt hatte. Der insgesamt entstandene Einnahmeausfall beträgt mindestens 270 Mio. DM (138 Mio. EUR).

8.1

8.1.1

Der Schengener Exekutivausschuss hatte am 21. November 1994 den Gebührenrahmen für die Ausstellung von Visa für die Schengener Vertragsstaaten beschlossen. Er war für alle Vertragsstaaten verbindlich, um ein Unterlaufen der im Schengen-Verbund harmonisierten Visumerteilungsverfahren durch unterschiedliche Gebühren zu verhindern.

Die Ausländergebührenverordnung (AuslGebV) ist die aktuelle Grundlage für die Berechnung und Erhebung der Visa-Gebühren. Sie wurde durch die Erste Änderungsverordnung überarbeitet und zum 30. Juli 1998 in Kraft gesetzt. Zuvor waren die deutschen Visa-Gebühren im internationalen Vergleich ausgesprochen niedrig. Das Auswärtige Amt ging davon aus, dass die Umsetzung der Schengener Exekutivbeschlüsse zu jährlichen Mehreinnahmen in der Größenordnung von rd. 70 Mio. DM (rd. 35,8 Mio. EUR) führen würde. Die tatsächlichen Mehreinnahmen für das Haushaltsjahr 1999 beliefen sich gegenüber dem Vorjahr auf rd. 40 Mio. DM (rd. 20,5 Mio. EUR). Allein für die Jahre 1996 bis 1998 resultiert hieraus ein Einnahmeausfall von rd. 120 Mio. DM (rd. 61,4 Mio. EUR).

8.1.2

Auch nach der Umsetzung der Schengener Exekutivbeschlüsse in nationales Recht kostete ein deutsches C 1-Visum, das einen Aufenthalt bis zu 30 Tagen ermöglicht, nur 40 DM (20,45 EUR). Hingegen verlangten die übrigen Schengen-Staaten den vereinbarten Höchstsatz von umgerechnet 50 DM (25,56 EUR). Das Auswärtige Amt beabsichtigte deshalb, die Gebühren für das C 1-Visum um 10 DM (5,11 EUR) anzuheben, was allein bei den 15 größten Auslandsvertretungen zu jährlichen Mehreinnahmen von 11 Mio. DM (5,62 Mio. EUR) geführt hätte. Es ging davon aus, dass für die Gebührenerhöhung eine Änderung der Gebührensätze in der AuslGebV ausreichte. Das hierfür zuständige Bundesministerium des Innern verneinte dies unter Hinweis auf die bereits ausgeschöpften Höchstsätze in der gesetzlichen Ermächtigungsnorm (1. Gesetz zur Änderung des Gesetzes zum Schengener Übereinkommen vom 1. Juli 1997, Art. 6 a Abs. 3). Die notwendige Änderung ist nunmehr Bestandteil des ab dem 1. Januar 2002 wirksamen 6. Euro-Einführungsgesetzes. Die Einnahmeausfälle aufgrund der nicht ausgeschöpften Schengener Gebührenhöchstsätze

summieren sich seit dem Jahre 1996 auf mindestens 66 Mio. DM (rd. 33,8 Mio. EUR).

Anlässlich eines Bemerkungsbeitrags des Bundesrechnungshofes aus dem Jahre 1993 hatte der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages im Januar 1994 die zuständigen Ressorts aufgefordert, sich bei Visa-Gebühren am Niveau der übrigen Schengen-Staaten zu orientieren und sie entsprechend anzuheben (vgl. Drucksache 12/7951 zu Nr. 8, S. 15).

8.1.3

Das Auswärtige Amt beabsichtigte neben der Erhöhung der Visa-Gebühren, die Gebühren für verschiedene konsularische Amtshandlungen anzuheben. Es erwartete hieraus jährliche Mehreinnahmen von 52 Mio. DM (rd. 26,6 Mio. EUR), die es erstmals im Haushaltsjahr 2000 veranschlagte. Die Gebührensätze der maßgeblichen Auslandskosten-Verordnung (AKostV) galten seit dem Jahre 1980 unverändert. Das Auswärtige Amt passte sie erst mit Wirkung zum 30. August 2001 an und beteiligte hierbei das Bundesministerium des Innern und das Bundesministerium der Finanzen. Die in den Haushaltsjahren 2000 und 2001 veranschlagten Einnahmen in Höhe von rd. 87 Mio. DM (rd. 44,5 Mio. EUR) blieben somit aus.

8.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Auswärtige Amt die Möglichkeiten zur Erzielung von Einnahmen aus Gebühren und sonstigen Entgelten nicht konsequent und zum frühestmöglichen Zeitpunkt umsetzte. Damit entsprach es nicht dem Gebot zur rechtzeitigen und vollständigen Erhebung von Einnahmen (§ 34 Abs. 1 BHO). So führte die Umsetzung des Beschlusses des Schengener Exekutivausschusses aus dem Jahre 1994 erstmalig im Jahre 1999 zu haushaltswirksamen Mehreinnahmen. Die Anpassung der Gebühren für C 1-Visa wird sogar erst für das Haushaltsjahr 2002 wirksam. In beiden Fällen kam das Auswärtige Amt der Aufforderung des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages aus dem Jahre 1994 nicht nach, die Visa-Gebühren auf das Niveau der Gebühren in den übrigen Schengen-Staaten anzuheben.

Der Bundesrechnungshof hat weiter kritisiert, dass das Auswärtige Amt die Gebühren für konsularische Amtshandlungen über einen Zeitraum von rd. 20 Jahren nicht der tatsächlichen Kostenentwicklung anpasste. Die verspätete Änderung der AKostV hatte zur Folge, dass bereits veranschlagte Mehreinnahmen ausblieben und somit nicht zur Deckung von Ausgaben zur Verfügung standen.

Insgesamt beläuft sich der Einnahmeausfall aus den geschilderten Sachverhalten auf mindestens 270 Mio. DM (138 Mio. EUR), das entspricht rd. 6,4 % der Gesamtausgaben des Auswärtigen Amtes im Haushaltplan 2002.

8.3

Das Auswärtige Amt hat in seiner Stellungnahme den Sachverhalt grundsätzlich bestätigt. Es hat jedoch darauf hingewiesen, dass der für alle Schengen-Staaten verbindliche einheitliche Gebührenrahmen für Visa eine teilweise beträchtliche Erhöhung der deutschen Gebühren zur Folge gehabt habe. Dies sei auf erheblichen innenpolitischen Widerstand gestoßen. Der Bundesregierung habe man den Vorwurf gemacht, sie behindere mit unverhältnismäßig hohen Gebühren die neu gewonnene Reisefreiheit insbesondere in den Ländern Mittel- und Osteuropas. Erst nach langen, mühsamen Verhandlungen sei eine Zustimmung zur Anpassung der einheitlichen Gebührenordnung zu erlangen gewesen. Zu den notwendigen Kompromissen auf diesem Wege habe auch gehört, dass die Bundesregierung darauf verzichtete, den vom Schengen-Exekutivausschuss gesetzten Gebührenrahmen für C 1-Visa voll auszuschöpfen. Die Begrenzung der Gebühr für dieses Visum auf 40 DM (20,45 EUR) sei deshalb das damals maximal Erreichbare gewesen. Im Übrigen könne nur das Bundesministerium des Innern ausländerrechtliche, auch die Gebühren betreffende Vorschriften ändern. Dem Auswärtigen Amt stehe nur ein Vorschlagsrecht zu.

Die verzögerte Anpassung der AKostV hat das Auswärtige Amt mit der Zahl der zu beteiligenden Stellen und dem schwierigen Abstimmungsverfahren begründet. Die AKostV sei mehr als 20 Jahre nicht aktualisiert worden, weil kostendeckende Gebühren erst mit der Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung und anderer betriebswirtschaftlicher Konzepte Mitte der 90er-Jahre an Bedeutung gewonnen hätten.

8.4

Der Bundesrechnungshof hält die Ausführungen des Auswärtigen Amtes nicht für überzeugend.

Der einheitliche Gebührenrahmen im Schengen-Verbund sollte das so genannte „Visum-Shopping“ in Ländern mit niedrigen Visa-Gebühren verhindern. Damit war zwangsläufig eine Anhebung der bis dahin außerordentlich niedrigen deutschen Gebühren verbunden, ohne dass sich diese unverhältnismäßig erhöht hätten. Vielmehr galten diese Gebührensätze in gleichem Maße für alle Schengen-Vertragsstaaten. Der Vorwurf, dass erhöhte deutsche Visa-Gebühren die Reisefreiheit insbesondere in den Ländern Mittel- und Osteuropas behinderten, ist demnach nicht berechtigt.

Da das Auswärtige Amt bis zum Haushaltsjahr 2002 den Gebührenrahmen für C 1-Visa nicht ausschöpfte, wirkte es der Absicht entgegen, für die Schengen-Vertragsstaaten einheitliche Gebührensätze zu schaffen. Dies ist sowohl angesichts erwarteter erheblicher Mehreinnahmen bei gleichzeitig knappen Haushaltsmitteln als auch der seit dem Jahre 1994 bestehenden parlamentarischen Aufforderung zur Anpassung der Visa-Gebühren an das Schengen-Niveau wenig verständlich.

Schließlich ist auch nicht nachvollziehbar, weshalb das Auswärtige Amt die Gebühren im Bereich konsularischer Amtshandlungen nicht regelmäßig anpasste, vielmehr die maßgebliche Rechtsverordnung erst nach mehr als 20 Jahren änderte. Die Notwendigkeit, sich hierüber mit weiteren Ressorts abzustimmen, vermag dies jedenfalls nicht zu erklären. Im Übrigen sind kostendeckende

Gebühren bereits nach dem im Gebührenrecht geltenden Äquivalenzprinzip zu erheben. Danach ist bei der Höhe der festzusetzenden Gebühr neben dem Interesse der Leistungsempfängerin oder des Leistungsempfängers gleichermaßen der angefallene Verwaltungsaufwand zu berücksichtigen. Die Existenz einer Kosten- und Leistungsrechnung ist davon unabhängig. Es ist nicht davon auszugehen, dass die Kosten für Amtshandlungen nach der AKostV über einen Zeitraum von mehr als zwei Jahrzehnten unverändert geblieben sind.

Da das Auswärtige Amt für vorangegangene Haushaltsjahre bereits entsprechende Mehreinnahmen veranschlagt hatte, hätte es zur Vermeidung von Einnahmeausfällen die notwendigen Rechtsänderungen zügiger verwirklichen müssen. Das Auswärtige Amt wird künftig darauf zu achten haben, alle Möglichkeiten der Einnahmeerzielung frühzeitig und vollständig zu verwirklichen. Hierzu gehört auch, Gebühren für entgeltliche Leistungen in regelmäßigen Abständen der tatsächlichen Kostenentwicklung anzupassen.

Bundesministerium des Innern
(Einzelplan 06)

9 Wirkungen bestimmter Vorschriften des Gesetzes zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren

9.0

Das Bundesministerium erarbeitete federführend den Entwurf der Bundesregierung für das Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren vom September 1996, mit dem auch neue Vorschriften in das Verwaltungsverfahrensgesetz eingefügt wurden. Die in der Verwaltungspraxis auftretenden Ursachen langwieriger Genehmigungsverfahren hatte es aber zuvor nicht hinreichend analysiert. Darüber hinaus gibt es für die Neuregelung in der Bundesverwaltung nahezu keine Anwendungsmöglichkeit. Die beabsichtigte Beschleunigungswirkung konnte nicht erzielt werden. Vielmehr wurden die in den neuen Vorschriften enthaltenen Instrumente im Wesentlichen bereits zuvor von der Verwaltung angewendet. Auch unterließ es das Bundesministerium, eine hinreichende Gesetzesfolgenabschätzung der Neuregelung durchzuführen.

9.1

Das Bundesministerium erarbeitete federführend den Entwurf der Bundesregierung für das Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren. Mit dem Gesetz sollten erstmals Vorschriften in das allgemeine Verwaltungsrecht des Bundes (Verwaltungsverfahrensgesetz – VwVfG) aufgenommen werden, die sich auf das Handeln von Bundesbehörden und Antragstellern in wirtschaftlich bedeutsamen Genehmigungsverfahren beziehen. Ausdrückliches Ziel war es, solche Verfahren zu beschleunigen, um die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Deutschland zu erhöhen (Begründung des Entwurfs der Bundesregierung zum Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren, Drucksache 13/3995). Auch sollte dazu ermutigt werden, schon nach bisherigem Recht zulässige, aber in der Praxis nur zögernd angewandte Instrumente stärker zu nutzen, um den Anforderungen einer modernen und bürgernahen Dienstleistungsverwaltung besser zu entsprechen.

In der Gesetzesbegründung werden die praktischen Anwendungsmöglichkeiten beim Bund als gering eingeschätzt. Um die gewünschten Wirkungen zu erzielen, wird eine Übernahme der Regelungen in die Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder für erforderlich gehalten. Auf verfahrensverlängernde Faktoren außerhalb des Verwaltungsrechts, wie beispielsweise die Personalausstattung der Genehmigungsbehörden und die Qualität der Kooperation mit den Antragstellern, wird in der Begründung nicht eingegangen.

Die Gesetzesziele sollten u. a. durch die Einfügung der §§ 71 a bis 71 e in das VwVfG erreicht werden. Die Vorschriften zielen in erster Linie darauf ab, die Kommunikation zwischen Behörden und Antragstellern zu verbessern. Daher sind der Genehmigungsbehörde Pflichten zur Verfahrensdauer, zur Beschleunigung auf Antrag, zur Beratung über Beschleunigungsmöglichkeiten sowie zur Information und Einbeziehung der Beteiligten auferlegt. Wesentliche Sanktionen bei Verstößen sind indes nicht vorgesehen. Das Gesetz wurde im September 1996 erlassen (BGBl. I S. 1354). Die Länder übernahmen die Vorschriften inzwischen wortgleich.

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 2001 untersucht, in welchen Bereichen der Bundesverwaltung die neuen Vorschriften Anwendung finden können und inwieweit das Bundesministerium eine Gesetzesfolgenabschätzung vorgenommen hat.

Insgesamt sind 15 Bereiche in der Zuständigkeit von sechs Bundesministerien durch die Neuregelung betroffen. Gegenüber dem Bundesrechnungshof erklärten nur zwei dieser Bereiche, überhaupt Auswirkungen der Gesetzgebungsmaßnahme bemerkt zu haben. Die neuen Möglichkeiten seien „selbstverständlich“ bereits in der Vergangenheit auch ohne eine gesetzliche Regelung praktiziert worden. Andere Bereiche sahen die Regelungen für ihre Aufgaben – teilweise wegen vorhandener Spezialvorschriften – als nicht passend an. Die in der Neuregelung vorgesehene Möglichkeit, andere Träger öffentlicher Belange nach Ablauf einer gesetzten Frist davon auszuschließen, im Genehmigungsverfahren weitere sachliche Einwendungen zu erheben (Behördenpräklusion), haben die Genehmigungsbehörden nicht angewendet. Deren Nachteile – wie rechtliche Risiken und Störung der Zusammenarbeit – stünden in keinem Verhältnis zu den denkbaren Beschleunigungseffekten.

Nach Angabe der Behörden bewirkte die Neuregelung keine Verkürzung der durchschnittlichen Verfahrensdauer. Evaluierungsergebnisse von Landesbehörden bestätigten dies im Wesentlichen auch für die Landesverwaltungen. Danach seien die Beschleunigungsmöglichkeiten der Neuregelung mit Ausnahme der Behördenpräklusion schon vor deren Einführung genutzt worden. Bedeutsam für die Dauer von Genehmigungsverfahren seien aber vor allem Faktoren außerhalb des Verfahrensrechts, wie z. B. Qualität der Antragsunterlagen, Bündelung und Kontinuität von Zuständigkeiten, Häufigkeit und Ausmaß von Rechtsänderungen sowie Personalausstattung der Behörden.

Das Bundesministerium setzte sich nicht mit den Ursachen langwieriger Genehmigungsverfahren außerhalb des VwVfG auseinander. Auch eine ausreichende begleitende oder rückblickende Gesetzesfolgenabschätzung unterblieb.

9.2

Der Bundesrechnungshof hat nicht die politische Absicht bewertet, mit gesetzgeberischen Maßnahmen Signale für eine modernere, bürgerfreundlichere und kommunikativere Verwaltung in Bund und Ländern zu geben. Er hat jedoch darauf hingewiesen, dass die zusätzlichen gesetzlichen Regelungen weder diese Erwartungen erfüllten noch die in der Gesetzesbegründung gesetzten Ziele erreichten. Die Neuregelung bewirkte nahezu keine messbare Beschleunigung von Genehmigungsverfahren; ihre Bedeutung für den Bund ist ohnehin zu vernachlässigen. Durch Rechtsetzungsmaßnahmen, deren Erfolg von vorneherein sehr zweifelhaft ist, sind die Kapazitäten der am Zustandekommen von Bundesgesetzen Beteiligten unnötig beansprucht worden. Solche Maßnahmen stehen zudem im Widerspruch zu den Reformbestrebungen, die Akzeptanz und Wirksamkeit des Rechts zu verbessern (Programm Moderner Staat – Moderne Verwaltung vom 1. Dezember 1999).

Der Bundesrechnungshof hat die Ansicht vertreten, dass die Regelungen auch für die Länder nicht erforderlich waren. Es hätte keines Signals an die Länder bedurft, da entsprechende Vorschriften teilweise dort schon vorhanden waren und die Länder ein originäres Eigeninteresse an Maßnahmen zur Verfahrensbeschleunigung haben. Im Übrigen hat sich die so genannte Behördenpräklusion als einzige wirkliche Neuerung als unpraktikabel erwiesen.

Der Bundesrechnungshof hat eine grundlegende Bestandsaufnahme möglicher Verzögerungsgründe bei Genehmigungsverfahren und einen darauf beruhenden schlüssigen Ansatz zur Behebung festgestellter Probleme vermisst. Die Gesetzesfolgenabschätzung des Bundesministeriums hat er insoweit für unzureichend gehalten. Die mit der Neuregelung verfolgte Absicht, den Wirtschaftsstandort Deutschland zu stärken, hätte für das Bundesministerium Anlass sein müssen, die Zielerreichung nach einigen Jahren im Wege einer laufenden Gesetzesfolgenbeobachtung zu untersuchen.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, künftig keine Gesetzentwürfe mehr vorzulegen, deren tatsächliche Grundlagen ungenügend geklärt sind. Etwaige Zweifel an der Erreichbarkeit gesetzgeberischer Ziele sollten sich nicht in Formulierungen der Gesetzesbegründung niederschlagen, sondern Ausgangspunkt einer nochmaligen Prüfung des Vorhabens sein. Besonders Normen, deren Wirksamkeit von Beginn an zweifelhaft erscheint, sollten nach einiger Zeit evaluiert werden.

Dem für grundsätzliche Fragen der Gesetzesfolgenabschätzung und -beobachtung zuständigen Bundesministerium hat der Bundesrechnungshof schon wegen dessen Vorbildfunktion empfohlen, künftig besonders sorgfältig vorzugehen.

9.3

Das Bundesministerium hat erwidert, es sei eine politische Entscheidung des Gesetzgebers gewesen, durch diese Regelung ein Signal für ausländische Investoren zu setzen. Der Gesetzgeber sei im Übrigen frei, auch in der Praxis wirkungslose Gesetze zu erlassen.

Den Feststellungen des Bundesrechnungshofes zur Wirkungslosigkeit der Neuregelung hat das Bundesministerium nicht widersprochen. Eine Signalwirkung schon durch Erlass des Gesetzes sei jedoch nicht zu widerlegen. Die Bundesregierung habe damit vielmehr verdeutlicht, dass sie Defizite bei der zeitgerechten Genehmigung neuer Anlagen erkannt habe und an Lösungen arbeite.

Das Bundesministerium hat weiter ausgeführt, die Neuregelung beruhe auf Vorschlägen der „Unabhängigen Expertenkommission Planungs- und Genehmigungsverfahren“ und der so genannten „Ludewig-Arbeitsgruppe“.

Zudem beobachte der beim Bundesministerium eingerichtete „Beirat Verwaltungsverfahrensrecht“ seit dem Jahre 1997 ständig die praktische Anwendung des VwVfG. Hinweise auf Schwächen der Neuregelung hätten sich daraus bislang nicht ergeben.

9.4

Der Bundesrechnungshof sieht sich durch die Stellungnahme des Bundesministeriums in seiner Ansicht bestärkt, dass die Novellierung des VwVfG keine messbare verfahrensbeschleunigende Wirkung entfaltet und insofern auch das politisch gesetzte Ziel verfehlt. Dabei bewertet er nicht die politischen Ziele des Gesetzgebers. Er sieht es allerdings als seine Aufgabe an, die tatsächlichen Gegebenheiten aufzuzeigen und die Auswirkungen solcher Entscheidungen mit den angestrebten Zielen abzugleichen.

Das Bundesministerium hat die Ursachen überlanger Verfahrensdauern – wie sie der Bundesrechnungshof festgestellt hat – nicht vor Erlass der Vorschriften durch geeignete Analysen ermittelt. Auch die „Unabhängige Expertenkommission Planungs- und Genehmigungsverfahren“ und die „Ludewig-Arbeitsgruppe“ haben diese bei ihren Vorschlägen nicht berücksichtigt. Obwohl nahezu alle vom Bundesrechnungshof befragten Bundesbehörden die Neuregelung als überflüssig ansahen und auch in der Wissenschaft starke Zweifel bestanden, hat auch der „Beirat Verwaltungsverfahrensrecht“ die Angelegenheit nicht aufgegriffen.

Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Empfehlung, künftig angemessene Gesetzesfolgenabschätzungen vorzunehmen. Das Bundesministerium sollte sich dabei nicht nur auf Gremien stützen, sondern verstärkt die Problemlösungskompetenz der Bundesverwaltung heranziehen.

10 Nutzung von Daten aus der Kosten- und Leistungsrechnung des Statistischen Bundesamtes für das Haushaltsverfahren

10.0

Das Statistische Bundesamt stellt als Dienstleistungsbehörde im Auftrag der federführenden Ressorts Daten und Informationen für unterschiedliche Nutzer auf gesetzlicher Grundlage bereit. Die für die Erhebung, Aufbereitung und Darstellung der Statistiken erforderlichen Mittel werden grundsätzlich zentral im Haushaltskapitel des Statistischen Bundesamtes veranschlagt. Eine dezentrale Mittelveranschlagung bei den zuständigen Ressorts unter Verwendung der Daten der Kosten- und Leistungsrechnung würde es erlauben, Fach- und Finanzverantwortung zusammenzufassen und so die wirtschaftliche Nutzung knapper Ressourcen zu verbessern.

10.1

Das Statistische Bundesamt (Bundesamt) stellt als Dienstleistungsbehörde Daten und Informationen im Auftrag der federführenden Ressorts für unterschiedliche Nutzer auf gesetzlicher Grundlage bereit. Die fachlich zuständigen Ressorts bereiten hierfür Gesetzentwürfe vor, in denen Umfang, Periodizität und Merkmale der Statistiken festgelegt werden. Sie haben dabei auch die Anforderungen anderer Nutzer (z. B. Wirtschaft, Verbände, Wissenschaft) zu berücksichtigen und bei der Festlegung des statistischen Programms auf ein angemessenes Verhältnis von Kosten und Nutzen zu achten.

Die für die Erhebung, Aufbereitung und Darstellung von Statistiken erforderlichen Haushaltsmittel werden grundsätzlich zentral im Kapitel des Bundesamtes veranschlagt. Eine Zuordnung der Ausgaben nach Statistiken und fachlich zuständigen Ressorts ist dem Haushaltsplan nicht zu entnehmen. Damit wird nicht transparent, welche Ausgaben für welche Statistikbereiche entstehen und wie diese den Fachressorts zuzuordnen sind.

10.2

Der Bundesrechnungshof hat im Rahmen einer Prüfung zum Einführungsstand und Einsatz einer Kosten- und Leistungsrechnung beim Bundesamt untersucht, wie die Informationen aus diesem Verfahren für Zwecke der Planung, Steuerung und Kontrolle auf den verschiedenen Entscheidungsebenen genutzt werden können. Er hat sich insbesondere mit der Frage befasst, ob die Zielsetzungen des Programms „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ der Bundesregierung beachtet werden.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass das dort formulierte Ziel, Aufgaben zunehmend unter Wettbewerbsbedingungen zu erfüllen und betriebswirtschaftliche Instrumente für interne und externe Steuerungszwecke einzusetzen, bei der amtlichen Statistik derzeit noch nicht erreicht wird. Insbesondere unterbleibt die im Fachkonzept für eine standardisierte Kosten- und Leistungsrechnung des Bundesministeriums der Finanzen als wesentlicher Baustein vorgesehene zwischenbehördliche Leistungsverrechnung. Es fehlt an einer Zusammenfassung von Finanz- und Sachverantwortung, wenn ein Ressort zwar die fachlichen Anforderungen für eine Statistik vorgibt, nicht aber unmittelbar mit den damit verbundenen Ausgaben belastet wird. Schon weil die Ressorts als Auftraggeber der Statistiken kein „Entgelt“ zahlen, können wettbewerbsähnliche Mechanismen in Form eines Auftraggeber- und Auftragnehmerverhältnisses („Quasi-Markt“) unter dem bestehenden Haushaltsverfahren kaum wirksam werden.

Der Bundesrechnungshof hat grundsätzlich die Auffassung vertreten, Kosten- und Leistungsrechnungen zu nutzen, um die Kosten einzelner Dienstleistungen den Auftraggebern zuzurechnen. Dadurch entstünde eine höhere Transparenz des Mitteleinsatzes und eine stärkere Verantwortlichkeit der Auftraggeber. Er hat empfohlen, die erforderlichen Finanzmittel für die amtliche Statistik und für Sonderaufgaben des Bundesamtes möglichst verursachergerecht in den Haushalten der auftraggebenden Bundesressorts zu veranschlagen (Ressortetatisierung). Im Gegenzug sollten die bisher im Haushaltskapitel des Bundesamtes veranschlagten Mittel entsprechend gesenkt werden. Soweit die Ressorts Leistungen des Bundesamtes nutzen, hätten sie diesem die erforderlichen Finanzmittel gemäß § 61 BHO im Wege der internen Verrechnung zu erstatten.

Haushaltsmittel zur Deckung einer statistischen Grundversorgung und für wissenschaftliche Grundlagenarbeiten sollen als „Grundlast“ in den Haushaltsansätzen des Bundesamtes belassen werden. Mittel für Statistiken, die in übergreifende Statistiksysteme eingehen, könnten auf die Ressorts aufgeteilt oder anteilig der Grundlast zugerechnet werden.

Der Bundesrechnungshof sieht in der Ressortetatisierung ein geeignetes Mittel, den Leistungsaustausch transparent zu machen. Dadurch könnten Fach- und Finanzverantwortung zusammengeführt und die wirtschaftliche Nutzung knapper Ressourcen ermöglicht werden. Wettbewerbsähnliche Strukturen würden entstehen, wenn Auftraggeber für Dienstleistungen „zahlen“. Dadurch würden Anreize gesetzt, knappe Budgetmittel möglichst wirkungsvoll zu verwenden und Prioritäten zu setzen. Insbesondere ist zu erwarten, dass Umfang und Notwendigkeit der Statistiken von den Auftraggebern unter Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten stärker hinterfragt würden und so eine wirksamere Statistikbereinigung angestoßen werden könnte als bei den bisherigen Ansätzen zur Begrenzung des statistischen Programms. Das Bundesministerium sollte auch für weitere Dienstleistungsbehörden seines Zuständigkeitsbereichs, wie beispielsweise das Bundesverwaltungsamt, Möglichkeiten einer dezentralen Veranschlagung untersuchen.

10.3

Das Bundesministerium hat eine dezentrale Veranschlagung der Ausgaben für die amtliche Statistik bei den Ressorts abgelehnt. Es hat darauf verwiesen, dass Statistiken überwiegend durch Gesetz oder Rechtsakte angeordnet seien und sich daher kaum ein Besteller- und Lieferantenverhältnis erzeugen lasse. Auch seien die Bundesstatistiken zugleich Bausteine eines vernetzten, in sachlicher, zeitlicher und regionaler Hinsicht ineinander greifenden Gesamtsystems, dessen Funktionsfähigkeit durch auch scheinbar unbedeutende Eingriffe in erheblichem Maße gefährdet würde. Eine Ressortetatisierung gefährde zudem Neutralität, Objektivität und wissenschaftliche Unabhängigkeit der amtlichen Statistik. Es dürfe nicht der Eindruck entstehen, wer bezahlt bestimme die Ergebnisse. Das Bundesministerium hat geäußert, eine Ressortetatisierung führe zu großen Ungleichgewichten in den Haushalten der Ressorts, weil der Bund zentral erhobene Statistiken allein finanziere, während dezentral erhobene Statistiken überwiegend von den Ländern finanziert würden.

Im Übrigen seien die Ressorts nicht als Hauptnutzer der Statistiken anzusehen. Ein großer Teil der Kapazitäten des Bundesamtes werde für Querschnittsstatistiken wie beispielsweise die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung aufgewandt, die nicht einem oder mehreren Ressorts zugeordnet werden könnten. So erstelle das Bundesamt Statistiken für die Europäische Union, aber auch Wirtschaft, Wissenschaft und sonstige Kunden seien Nutzer der amtlichen Statistik.

Nach Auffassung des Bundesministeriums könne das Ziel, durch höhere Transparenz einen „Quasi-Markt“ zu erzeugen, besser durch ein geeignetes Berichtswesen erreicht werden. Die Transparenz des Ressourcenverbrauchs und nicht dessen haushaltsmäßige Veranschlagung sei hierbei entscheidend. Dafür reiche in einer ersten Stufe ein Berichtswesen aus, das in Gestalt von Produkthaushalten später ausgebaut werden könne. Dabei seien nutzerbezogene Informationen durch Kennzahlen zu ergänzen.

10.4

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass sich für die Aufgaben des Bundesamtes als „Dienstleistungsbehörde“ eine dezentrale Veranschlagung der Haushaltsmittel bei den auftraggebenden Ressorts anbietet. Mit der Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung und der dadurch gewonnenen Kostentransparenz besteht hierfür eine nachvollziehbare und belastbare Grundlage.

Da Bundes- und Gemeinschaftsstatistiken durch Gesetze bzw. Rechtsakte angeordnet werden, gibt es für diese in der Regel jeweils ein fachlich federführendes Ressort, das durch eine Ressortetatisierung in seiner Fach- und Finanzverantwortung gestärkt werden könnte. Dabei erscheint es dem Bundesrechnungshof nicht bedeutsam, ob das jeweilige Ressort auch Hauptnutzer einer Statistik ist. Ausschlaggebend ist vielmehr, dass die Anforderungen der Nutzer an die Statistiken, wie z. B. Umfang und Periodizität, von den federführenden Ressorts nach Kosten- und Nutzengesichtspunkten festzulegen sind. Auf dieser Grundlage arbeiten sie Gesetzentwürfe aus und tragen damit die Verantwortung für die Gestaltung der Statistiken. Der Hinweis des Bundesministeriums, Daten vieler Einzelstatistiken fänden zusätzlich Verwendung in übergreifenden statistischen Systemen wie der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, widerspricht nicht einer ressortbezogenen Veranschlagung. Im Einklang mit den Vorschlägen des Bundesrechnungshofes wären die Ausgaben entweder auf die verschiedenen Nutzer aufzuteilen oder der im Kapitel des Bundesamtes verbleibenden „Grundlast“ zuzurechnen.

Die Befürchtung des Bundesministeriums, wer bezahle, bestimme auch die Statistikergebnisse, vermag der Bundesrechnungshof nicht nachzuvollziehen. Das Bundesamt wäre auch bei einer Ressortveranschlagung unverändert für die „Neutralität und Objektivität der amtlichen Statistik“ verantwortlich. Die auftraggebenden Ressorts tragen im Rahmen ihrer gesetzgeberischen Aufgaben die Verantwortung für den Umfang und die Leistungsmerkmale einer Statistik. Die Objektivität der Ergebnisse ist durch die Unabhängigkeit des Bundesamtes in Methodenfragen der Statistik sichergestellt.

Auch die Finanzierung von Statistiken durch Bund und Länder berührt den Vorschlag des Bundesrechnungshofes nicht. Es sollen lediglich die Bundesmittel für Statistiken ressortbezogen zugeordnet werden.

Die Ansicht des Bundesministeriums, dass die Ziele der Ressortetatisierung einfacher und wirksamer durch ein entsprechendes Berichtswesen erreicht würden, teilt der Bundesrechnungshof nur bedingt. Ein Berichtswesen erhöht zwar die Transparenz, wird aber immer dann nur eine untergeordnete Rolle bei der Entscheidungsfindung spielen, wenn keine Verbindung zur Haushaltsplanung hergestellt wird. Daher stiftet es nur geringe Anreize zur Überprüfung der Leistungen des Bundesamtes. Nur wenn die Ressorts für Leistungen Haushaltsmittel aufzuwenden haben, kann sich ein Wettbewerbsmechanismus entwickeln, der erstmals auch eine nachhaltige Statistikbereinigung nach Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten begünstigt.

Insgesamt empfiehlt der Bundesrechnungshof, eine dezentrale Veranschlagung der Ausgaben für Statistiken des Bundesamts anzustreben und dies auch für weitere Dienstleistungsbehörden im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums, z. B. für das Bundesverwaltungsamt, zu prüfen.

In einer Vorstufe hierzu könnte, wie vom Bundesministerium vorgeschlagen, das Berichtswesen des Bundesamtes so gestaltet werden, dass die Voraussetzungen für mehr Transparenz und eine klare Verantwortung geschaffen werden. Hierfür wäre zu ermitteln, auf welche Statistikbereiche welche Ausgaben entfallen, welche federführenden Bundessressorts betroffen sind und für welche anderen Statistiksysteme die Daten noch genutzt werden. Diese nutzerbezogenen Informationen sollten Teil der haushaltsbegründenden Unterlagen des Bundesamtes werden, um bei der Haushaltsaufstellung die Verantwortlichkeiten deutlicher zu machen.

Das Bundesministerium der Finanzen hat gegen die Ausführungen des Bundesrechnungshofes keine Einwände erhoben.

11 Förderung hauptamtlicher Führungskräfte der Bundessportfachverbände (Kapitel 0602 Titel 684 11)

11.0

Das Bundesministerium finanziert im Rahmen der Spitzensportförderung des Bundes auch Verwaltungspersonal der Bundessportfachverbände. Dabei hat es jedoch in einer Vielzahl von Fällen seine selbst aufgestellten, gegenüber dem Deutschen Bundestag für verbindlich erklärten Fördergrundsätze nicht ausreichend beachtet. Bei einem Drittel der geförderten Verbände war ein Bundesinteresse an der Finanzierung hauptamtlicher Führungskräfte nicht erkennbar. Die Entscheidungsgründe für die Förderung waren in aller Regel nicht dokumentiert. Konkrete Vorgaben des Bundesministeriums zur Anwendung und Umsetzung der Fördergrundsätze fehlten.

11.1

Im Rahmen der Spitzensportförderung stellt das Bundesministerium 44 von 56 Bundessportfachverbänden und vier weiteren Sportverbänden jährlich Haushaltsmittel in Höhe von rd. 2,3 Mio. EUR für die Beschäftigung hauptamtlichen Führungspersonals bereit. Die Grundlagen der Förderung sind in verschiedenen, vom Bundesministerium als verbindlich bezeichneten Dokumenten enthalten. Diese hat es Mitgliedern des Deutschen Bundestages vorgelegt, u. a. den „Neunten Sportbericht der Bundesregierung“ vom 26. Oktober 1999, Drucksache 14/1859, und das „Förderkonzept 2000“ des Deutschen Sportbundes vom 2. Dezember 1995. Sie regeln in erster Linie die Förderung der Sportler und Trainer, gelten aber auch für Verwaltungspersonal.

Das Bundesministerium fördert hauptamtliches Führungspersonal, um die organisatorische und verwaltungstechnische Leistungsfähigkeit der Verbände zu stärken und die ordnungsgemäße Bewirtschaftung der Bundesmittel zu sichern. Für die Förderung ist – neben drei weiteren Kriterien – die internationale und nationale Verbreitung der Sportart und deren Öffentlichkeitswirksamkeit maßgebend, wobei den olympischen Sportarten Vorrang zukommt. Zur Umsetzung des Leistungsprinzips soll sie sich nur auf hauptamtliche Führungskräfte bei Verbänden mit Sportarten oder -disziplinen, die den obersten Leistungsgruppen angehören, beziehen. Die zu fördernden Funktionen werden in den verschiedenen Dokumenten unterschiedlich bezeichnet. Sie stimmen nur teilweise mit den (nicht verbindlichen) Erläuterungen im Haushaltsplan überein. Insbesondere sollen aber Sportdirektoren finanziert werden, die bei großen Verbänden mit mehreren Sportarten oder -disziplinen die unterschiedlichen Aufgaben koordinieren und die hauptamtlichen Bundestrainer entlasten.

Der Bundesrechnungshof stellte im Jahre 2000 fest, dass

- mehr als ein Drittel der 44 geförderten Bundessportfachverbände weniger als 100 000 – in zehn Fällen sogar weniger als 50 000 – Mitglieder hatte und wenig öffentlichkeitswirksame Sportarten wie Bahnengolf, Eisstockschießen oder Sporttauchen betrieb;
- die Hälfte der Verbände Sportarten oder -disziplinen betrieb, die nicht oder nur teilweise zu den förderfähigen Leistungsgruppen gehörten;
- die unterschiedlichsten Funktionen von der Schreibkraft bis zum Vereinspräsidenten gefördert wurden. Dabei waren weniger als ein Fünftel der Geförderten Sportdirektoren, bei mehr als einem Viertel der Fälle handelte es sich nicht um Führungspositionen. Mit leistungssportbezogenen Aufgaben waren die Funktionsträger überhaupt nicht oder nur zu einem nicht näher bestimmten Teil ihrer Arbeitszeit befasst.

Darüber hinaus war nicht erkennbar, ob und inwieweit das Bundesministerium bei der Förderentscheidung das Bundesinteresse, den Vorrang der olympischen Sportarten und andere in den Fördergrundlagen erwähnte Voraussetzungen wie die Größe eines Verbandes und dessen internationale Erfolgsbilanz beachtete. Die Gründe für die Anzahl der in einem Verband geförderten Funktionen und die Bemessungsgrundlage für die Höhe der Förderung waren gleichfalls nicht angegeben.

Mit dem Vollzug des Förderverfahrens beauftragte das Bundesministerium das Bundesverwaltungsamt. Es gab ihm nicht vor, wie die Förderkriterien konkret anzuwenden seien, räumte ihm aber auch keine wesentlichen Spielräume hinsichtlich der Förderentscheidung ein. Die Förderhöhe richtete sich regelmäßig nach den Beträgen des Vorjahres. Das Bundesverwaltungsamt bewilligte die Mittel als Projektförderung, ohne sie zeitlich oder inhaltlich ausreichend abzugrenzen.

11.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesministerium – entgegen den von ihm selbst festgelegten Fördervoraussetzungen – mitgliederschwache Verbände mit wenig öffentlichkeitswirksamen Sportarten und nicht ausschließlich spitzensportbezogenen Tätigkeiten förderte. In diesen Fällen war außerdem nicht feststellbar, ob überhaupt ein Fall gesamtstaatlicher Repräsentation und damit ein berechtigtes Bundesinteresse an der Förderung vorlag. Ein solches Interesse war bei keiner Einzelfallentscheidung begründet. Andere Fördervoraussetzungen wie die Zugehörigkeit einer Sportart zu den förderfähigen Leistungsgruppen oder die internationale Leistungsbilanz der Bundessportfachverbände wurden nicht ausreichend oder nicht erkennbar beachtet. Auch die Anzahl der pro Verband geförderten Funktionen sowie die Höhe der einzelnen Förderungen waren nicht transparent.

Der Bundesrechnungshof hat ferner darauf hingewiesen, dass die vorrangig auf Sportler bezogenen Fördergrundla-

gen in der Praxis nicht ohne weiteres auf die Förderung von Verwaltungspersonal übertragbar sind. In einigen Fällen, z. B. bei der Bezeichnung der zu fördernden Funktionen und des Förderzwecks, sind sie nicht eindeutig. Soweit der Förderzweck in der ordnungsgemäßen Mittelbewirtschaftung besteht, ist er zudem haushaltsrechtlich nicht vertretbar, weil der Zuwendungsempfänger dies selbst sicherstellen muss.

Da das Bundesministerium bisher keine im Verwaltungsverfahren anwendbaren Richtlinien erlassen hat, gestaltet sich auch die Bewilligung unnötig aufwendig. Dem beauftragten Bundesverwaltungsamt fehlen die für eine selbstständige und sachgerechte Aufgabenerledigung nötigen Handlungsanweisungen. Das führt zu einem Förderautomatismus, der eine quasi-institutionelle, von den haushaltsrechtlichen Bestimmungen nicht gedeckte Förderungsform zur Folge hat.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, sachgerechte, dem Zuwendungsrecht entsprechende Förderrichtlinien zu erarbeiten. Darüber hinaus sollte das Bundesministerium die Förderfähigkeit im Hinblick auf das Bundesinteresse überprüfen und künftig die Fördervoraussetzungen beachten.

11.3

Das Bundesministerium hat eingewandt, das Bundesinteresse an der Förderung könne nicht am Umfang der Medienberichterstattung und an der Mitgliederzahl der Bundessportfachverbände gemessen werden. Dies seien keine belastbaren Kriterien. Sie seien in den Fördergrundlagen nur alternativ zu anderen Voraussetzungen genannt. Vielmehr müsse der Hochleistungssport in der Bundesrepublik Deutschland als wichtiger gesellschaftspolitischer Faktor seiner Aufgabenstellung national und international gerecht werden können. Für die Bundesförderung sei deshalb der internationale Wettkampfkalender ausschlaggebend.

Zur Einhaltung der weiteren Fördervoraussetzungen hat das Bundesministerium dargelegt, dass die Verbände inzwischen aktuelle Funktionsbeschreibungen vorgelegt hätten. Aus ihnen gingen auch die prozentualen Anteile der leistungssportbezogenen Aufgaben hervor. Daran orientiere sich die Förderhöhe. Im Übrigen laufe die Förderung seit geraumer Zeit; die Entscheidungsgründe würden daher nur bei gravierenden Änderungen dokumentiert. Eine quasi-institutionelle Förderung sei darin nicht zu erblicken, da die unveränderten jährlichen Förderbeträge mit den seit Jahren nicht mehr erhöhten Haushaltsmitteln zusammenhingen und nur eine Basiszahlung darstellten.

Das Bundesministerium hat Mängel bei den vorhandenen Fördergrundlagen eingeräumt und angekündigt, für die Förderung der hauptamtlichen Führungskräfte aktualisierte und klarstellende Kriterien zu erarbeiten. Dazu hat es auf seinen Entwurf der „Grundsätze für die Förderung von hauptamtlichen Führungskräften der Bundessportfachverbände“ verwiesen. Im Übrigen habe es das Bundesverwaltungsamt gebeten, seine Aufgaben künftig unter Beachtung der Feststellungen des Bundesrechnungshofes wahrzunehmen, und ihm weitere Aufgaben übertragen.

11.4

Der Bundesrechnungshof hält es nicht für überzeugend, wenn das Bundesministerium die auch gegenüber dem Deutschen Bundestag für anwendbar erklärten Fördervoraussetzungen, insbesondere die Öffentlichkeitswirksamkeit und die Verbreitung einer Sportart, nun nicht mehr in vollem Umfang gelten lassen will. Der Wortlaut der Dokumente bietet keine Anhaltspunkte für die Annahme des Bundesministeriums, es müssten nur einzelne der dort genannten Fördervoraussetzungen vorliegen. Zudem können im Hinblick auf die verfassungsrechtlich beschränkte Zuständigkeit des Bundes für die Sportförderung nicht wesentliche Kriterien ersatzlos entfallen.

Dass das Bundesministerium auch andere Förderkriterien vielfach nicht oder nicht nachweislich eingehalten hat, kann es nicht mit der langen Dauer der Förderung und der unveränderten Höhe der verfügbaren Bundesmittel erklären. Vielmehr sieht sich der Bundesrechnungshof bestätigt, dass das Förderverfahren einen gewissen Automatismus und damit einen quasi-institutionellen Charakter angenommen hat. Dabei hätten unterschiedliche Leistungsentwicklungen, sich ändernde Verbandsstrukturen und sich wandelnde Aufgabenstellungen zwangsläufig zu Anpassungen führen müssen. Diese wären schriftlich zu begründen gewesen.

Das – inzwischen veranlasste – Einholen von Tätigkeitsbeschreibungen für gefördertes oder für eine Förderung vorgesehenes Personal und das Bemühen des Bundesministeriums um konkretere Fördervoraussetzungen wertet der Bundesrechnungshof als wichtige Schritte zu einem wirtschaftlichen Einsatz der Bundesmittel. Allerdings genügt der vorgelegte Entwurf von Fördergrundsätzen den Anforderungen an eine sachgerechte Entscheidungsgrundlage noch nicht und sollte daher überarbeitet werden. Insbesondere wird der Entwurf hinsichtlich des Bundesinteresses wie auch weiterer Fördervoraussetzungen in Übereinstimmung mit den geltenden Fördergrundlagen zu bringen sein. Die Fördervoraussetzungen sind bisher nur allgemein beschrieben, so dass sie in der Praxis des Bewilligungsverfahrens keine Entscheidungshilfe geben können. Auch die Kriterien zur Ermittlung der Förderhöhe sind bisher nicht konkretisiert.

11.5

Das Bundesministerium sollte künftig sicherstellen, dass die Förderentscheidungen sämtlichen Fördervoraussetzungen genügen. Es sollte dabei insbesondere das Bundesinteresse und das Leistungsprinzip als zentralen Grundsatz der Sportförderung beachten. Darüber hinaus wird es dafür Sorge tragen müssen, dass die getroffenen Entscheidungen ausreichend begründet und die Gründe schriftlich niedergelegt werden.

12 Einsatz und Verwendung von Selbstbewirtschaftungsmitteln im Einzelplan 06

12.0

Haushaltsmittel waren im Einzelpan 06 auch dann zur Selbstbewirtschaftung zugelassen, wenn dies keine sparsame Bewirtschaftung fördern konnte und insoweit die gesetzlichen Voraussetzungen für eine solche Veranschlagung nicht erfüllt waren. Das Bundesministerium nutzte in diesen Fällen die Selbstbewirtschaftung, um die mit der Übertragbarkeit von Haushaltsmitteln verbundene Verpflichtung zur Einsparung im Einzelplan zu vermeiden. So sammelte es Selbstbewirtschaftungsmittel bis zum Jahresende 2000 von rd. 66 Mio. DM (rd. 33,8 Mio. EUR) gezielt zur überjährigen Nutzung an, wies aber in seinen Beiträgen zu den Haushaltsvoranschlägen hierauf nicht hin. Die Selbstbewirtschaftungsmittel könnten dadurch – für den Haushaltsgesetzgeber nicht erkennbar – den Charakter eines „Dauerfonds" neben dem Haushaltsansatz annehmen.

12.1

Die Selbstbewirtschaftung von Haushaltsmitteln ist dadurch gekennzeichnet, dass

- die Mittel über das laufende Haushaltsjahr bereitstehen, ohne dass – wie bei anderen Übertragungsverfahren – eine Einsparung im Einzelplan zu erbringen ist,
- die bei der Bewirtschaftung erzielten Einnahmen den Selbstbewirtschaftungsmitteln wieder zufließen und
- die zugewiesenen Mittel bei der Rechnungslegung – unabhängig von einer Zahlung – bereits als Ist-Ausgabe gelten.

Diese Art der Bewirtschaftung durchbricht wichtige haushaltsrechtliche Grundsätze wie die Jährlichkeit, die Deckung aller Ausgaben durch alle Einnahmen und die getrennte Veranschlagung und Buchung aller Einnahmen und Ausgaben. Dementsprechend dürfen Mittel nur ausnahmsweise zur Selbstbewirtschaftung veranschlagt werden. Gesetzliche Voraussetzung dafür ist, dass eine sparsame Bewirtschaftung gefördert wird (§ 15 Abs. 2 Satz 1 BHO).

12.2

Im Einzelplan 06 waren Haushaltsmittel zur Selbstbewirtschaftung auch in Fällen veranschlagt, in denen sie

- zur Erfüllung gesetzlicher Ansprüche bestimmt waren,
- nach festen Kostensätzen zugewiesen oder
- durch die ermächtigten Stellen als Zuwendungen oder Projektmittel an Dritte weitergeleitet wurden.

Zum Ende des Jahres 2000 betrugen die in diesen Fällen vorgehaltenen Mittel rd. 66 Mio. DM (rd. 33,8 Mio. EUR). Dies entsprach nahezu 90 % der gesamten Selbstbewirtschaftungsmittel im Einzelplan 06.

So sammelten sich in den Haushaltsjahren 1998 bis 2000 bei den Eingliederungshilfen für Spätaussiedler (Kapitel 0640 Titel 681 12 Erläuterung Nr. 1) auf dem Selbstbewirtschaftungskonto rd. 40 Mio. DM (rd. 20,5 Mio. EUR) an, ohne dass das Bundesministerium diese Mittel im genannten Zeitraum für Zahlungen an die Länder verwendete. Im Haushaltsjahr 2001 verminderte das Bundesministerium den Haushaltsansatz, da die angesammelten Mittel für den Ausgabezweck noch zur Verfügung standen. Auf die Höhe der Reserven und den Grund für den verringerten Ansatz wies das Bundesministerium in seinem Beitrag zum Haushaltsvoranschlag nicht hin.

In anderen Fällen verwendeten die ermächtigten Stellen die Bundesmittel durch den Abschluss privatrechtlicher Verträge am Markt. Ob sie in diesen Fällen tatsächlich Einsparungen erzielten, blieb offen. Das Bundesministerium konnte keine Auswertungen vorlegen, aus denen konkrete Ergebnisse der Selbstbewirtschaftung hervorgingen.

12.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesministerium die Selbstbewirtschaftung auch für die Auszahlung von Beträgen vorgesehen hatte, deren Höhe dadurch nicht beeinflusst werden konnte. Eine sparsame Bewirtschaftung – etwa infolge von Kostenvorteilen durch flexibles Handeln am Markt – war hier nicht zu erreichen. Die rechtlichen Voraussetzungen für eine Veranschlagung zur Selbstbewirtschaftung lagen deshalb nicht vor.

Das Bundesministerium hat in diesen Fällen die mit anderen Verfahren der überjährigen Nutzung von Haushaltsmitteln verbundenen Verpflichtungen zur Einsparung im Einzelplan vermieden und erhebliche Mittel angesammelt. Die Verfahrensweise bei den Eingliederungshilfen für Spätaussiedler hat die bei der Selbstbewirtschaftung bestehende Gefahr gezeigt, dass hohe Dauerfonds gebildet und zum verwaltungsinternen Ausgleich von Titelkürzungen eingesetzt werden. Bei der Selbstbewirtschaftung gelten zugewiesene Mittel bereits als ausgegeben, obwohl sie noch verfügbar sind. Dies beeinträchtigt die Transparenz der Haushaltswirtschaft, insbesondere wenn es sich – wie bei den Eingliederungshilfen – um große Summen handelt und der Haushaltsgesetzgeber darauf nicht gezielt hingewiesen wird.

Da das Bundesministerium die mit der Selbstbewirtschaftung erreichten Wirkungen und Ergebnisse nicht untersucht hat, ist auch in den Fällen, in denen die Mittel unmittelbar am Markt eingesetzt wurden, offen geblieben, ob ein wirtschaftlicher Erfolg tatsächlich eintrat. Daher kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Selbstbewirtschaftung beibehalten wird, wenn die materiellen Voraussetzungen nicht oder nicht mehr erfüllt sind.

12.4

Das Bundesministerium hat eingeräumt, dass es in den genannten Fällen die Selbstbewirtschaftung vielfach als Ersatz für die fehlende Überjährigkeit bzw. für die fehlende Einbeziehung in die Haushaltsflexibilisierung genutzt habe. Es halte aber insbesondere die überjährige Nut-

zungsmöglichkeit der Haushaltsmittel für eine wirtschaftliche Aufgabenerledigung für unverzichtbar. Bei den Eingliederungshilfen für Spätaussiedler könne es durch die Selbstbewirtschaftung auf die stark schwankenden Länderanmeldungen besser reagieren. Die Selbstbewirtschaftungsmittel hätten sich in diesem Bereich zum Ende des Jahres 2001 nur noch auf rd. 9,8 Mio. DM (rd. 5 Mio. EUR) belaufen. Die Höhe der Mittel sei Gegenstand der mündlichen Erörterungen mit den Berichterstattern des Haushaltsausschusses zum Einzelplan 06 gewesen.

Den Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes sei das Bundesministerium im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens für das Jahr 2003 nachgekommen, indem es verschiedene Selbstbewirtschaftungsvermerke aufgegeben habe. Es verfolge nur noch in drei der vom Bundesrechnungshof beanstandeten Fällen die Beibehaltung der Selbstbewirtschaftung.

Um eine Beurteilungsgrundlage für die Erfolgskontrolle bei der Selbstbewirtschaftung zu schaffen, will das Bundesministerium die Erarbeitung von Erfahrungsberichten mit den Beauftragten für den Haushalt des Geschäftsbereichs abklären.

12.5

Die Stellungnahme des Bundesministeriums bestätigt die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass die Selbstbewirtschaftung in den genannten Fällen lediglich eine überjährige Nutzung der Haushaltsmittel ermöglichen sollte. Zwar behauptet das Bundesministerium, dies diene auch einer wirtschaftlichen Mittelverwendung. Dies kann aber nicht überzeugen, weil mit Mitteln, die nicht zur unmittelbaren Verwendung am Markt bestimmt sind, durch die Selbstbewirtschaftung keine Kostenvorteile erzielt werden können.

Auch das zur Selbstbewirtschaftung bei Eingliederungshilfen für Spätaussiedler vorgetragene Argument, dadurch besser auf die schwankenden Länderanmeldungen reagieren zu können, ist nicht tragfähig. Ergäbe sich im Laufe des Haushaltsjahres ein Mehrbedarf, stünde dem Bundesministerium das für überplanmäßige Ausgaben vorgesehene Verfahren offen. Allerdings wäre es grundsätzlich verpflichtet, entsprechende Einsparungen im Einzelplan (§ 37 Abs. 3 BHO) zu leisten.

Eine Unterrichtung der Berichterstatter des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages über die Mittelreserven ist nicht dokumentiert; im Hinblick auf die Höhe der Mittelreserven wäre ohnehin eine schriftliche Unterrichtung vorzuziehen gewesen.

Es reicht nicht aus, wenn das Bundesministerium die Selbstbewirtschaftung in einigen Fällen aufgeben, gerade in Fällen mit besonders hohen Mittelreserven daran jedoch festhalten will. Vielmehr sollte es Mittel nur dann zur Selbstbewirtschaftung veranschlagen, wenn aufgrund einer sorgfältigen Prognose davon auszugehen ist, dass die gesetzliche Voraussetzung einer sparsameren Bewirtschaftung tatsächlich erfüllt werden kann.

Um Fehlentwicklungen zu vermeiden, sollte das Bundesministerium den Haushaltsgesetzgeber in allen Fällen der Selbstbewirtschaftung über sich ansammelnde Mittelreserven unterrichten. Es sollte in den Haushaltsvoranschlägen zum Einzelplan 06 sowohl die Höhe des Bestandes zum Ende des letzten rechnungsmäßig abgeschlossenen Haushaltsjahres als auch die aus diesen Mitteln zu finanzierenden Maßnahmen aufführen.

Darüber hinaus sollte das Bundesministerium die Ergebnisse der Selbstbewirtschaftung regelmäßig untersuchen, um die Zielerreichung zu beurteilen und ggf. eine Veranschlagung der Selbstbewirtschaftungsmittel nicht mehr vorzusehen. Es sollte seine in dieser Richtung eingeleiteten Bemühungen verstärkt fortsetzen.

13 Auslandseinsätze der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk im Auftrag der Bundesregierung

(Kapitel 0629 Titel 532 01 und 532 03)

13.0

Die zum Geschäftsbereich des Bundesministeriums gehörende Bundesanstalt Technisches Hilfswerk ist vorrangig für Inlandsaufgaben zuständig, führt aber zunehmend umfangreichere Einsätze in ausländischen Spannungsgebieten durch. Ihre Strukturen passte die Bundesanstalt der veränderten Aufgabenstellung nicht ausreichend an; Grundlagen für eine sachgerechte Kostenermittlung fehlten. Die sich daraus ergebenden Mängel betrafen sowohl die Auswahl von Projekten als auch deren Planung, Umsetzung und Abrechnung. Ein wirtschaftlicher, an Zielen der Bundesregierung ausgerichteter Mitteleinsatz war deshalb nicht gewährleistet. Darüber hinaus sammelte die Bundesanstalt Bundesmittel in Höhe eines mehrstelligen Millionenbetrages auf ausländischen Konten an und entzog sie so über einen längeren Zeitraum dem Bundeshaushalt.

13.1

Die Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (Bundesanstalt) stützt sich im Wesentlichen auf die ehrenamtliche Tätigkeit von rd. 65 000 Helfern; sie leistet vorrangig technische Hilfe im Inland bei Großschadensereignissen. Auch im Ausland leistete die Bundesanstalt in der Vergangenheit vereinzelt Hilfe, insbesondere als Soforthilfe bei Naturkatastrophen. Inzwischen führt sie in zunehmendem Umfang länger dauernde Einsätze in ausländischen Spannungsgebieten durch, ohne ihre Strukturen den besonderen Anforderungen an diese Auslandseinsätze angepasst zu haben. Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes beziehen sich ausschließlich auf solche längerfristigen Auslandseinsätze.

Das Bundesministerium beauftragte die Bundesanstalt Ende des Jahres 1998, in der Provinz Kosovo Wiederaufbauhilfe zu leisten. In der Folge führte die Bundesanstalt bis zum Jahre 2001 Projekte mit einem Volumen von rd. 68 Mio. DM (rd. 34,8 Mio. EUR) durch. Das Bundesministerium finanzierte davon rd. 32 Mio. DM (rd. 16,4 Mio. EUR); die übrigen Mittel stellten andere Bundesressorts und einzelne Länder, insbesondere aber

ausländische Regierungen sowie inter- und supranationale Organisationen bereit. Bei allen mit Drittmitteln finanzierten Projekten der Bundesanstalt wurden auch Mittel des Bundesministeriums eingesetzt.

Die Projekte umfassten im Leistungsumfang sehr unterschiedliche Programme zur Instandsetzung von Häusern, Infrastrukturmaßnahmen wie z. B. Brückensanierungen, die Modernisierung von Krankenhäusern, die Errichtung eines Jugendzentrums oder die Verschönerung eines Stadtparks. Bis auf die von vornherein vorgesehene Instandsetzung von Häusern hatten weder das Bundesministerium noch die Bundesanstalt Kriterien für die Projektauswahl festgelegt. Die Auswahlentscheidung blieb weitestgehend der Bundesanstalt, zum Teil deren Beschäftigten vor Ort überlassen.

Die von verschiedenen Geldgebern stammenden Mittel waren projektbezogen zu planen und abzurechnen. Die Bundesanstalt verfügte über kein dafür geeignetes Instrumentarium. Bei der Planung schätzte sie die Kosten pauschal. Bei der Abrechnung konnte sie angefallene Kosten, z. B. für Maschinen, Material, Fahrzeuge, Personal, Kommunikations- und Informationstechnik nicht einzelnen Projekten und in der Folge auch nicht in zutreffender Höhe den Geldgebern zuschreiben. Die Bundesanstalt ordnete daher Rechnungen so lange Projekten zu, bis der verfügbare Finanzrahmen ausgeschöpft war, auch wenn diese Rechnungen erkennbar nicht zum jeweiligen Projekt gehörten.

Die der Bundesanstalt jährlich in unterschiedlicher Höhe zugewiesenen Haushaltsmittel waren nicht übertragbar. In den Jahren 1998 und 1999 setzte die Bundesanstalt diese Mittel nur zu einem geringen Teil nach den zeitlichen Vorgaben des Haushaltsgesetzgebers ein und überwies sie im Übrigen auf Konten bei Banken in Kroatien. Auf diese Weise umging die Bundesanstalt die haushaltsrechtlichen Einschränkungen. Dadurch verfügte sie im Jahre 2000 noch über mehr als 20 Mio. DM (rd. 10,2 Mio. EUR), die bereits in den Haushaltsrechnungen der Jahre 1998 und 1999 als Ausgaben gebucht waren. Durch Zinsaufwand und hohe Gebühren bei den Auslandsbanken entstanden Mehrausgaben für den Bund.

13.2

Der Bundesrechnungshof hat nicht das große Engagement der Angehörigen der Bundesanstalt oder die Bedeutung der Wiederaufbauhilfe im Kosovo infrage gestellt. Vielmehr hat er gerade im Hinblick auf eine wirksame und wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung durch die Bundesanstalt bei längerfristigen Auslandseinsätzen die unzureichenden Vorgaben des Bundesministeriums aufgezeigt und die fehlenden Voraussetzungen für eine sachgerechte Auswahl, Planung, Kostenermittlung und Abrechnung der Projekte mit ihm erörtert. Diese grundsätzlichen strukturellen Mängel haben dazu geführt, dass die Bundesanstalt den einzelnen Projekten Kosten fehlerhaft zugeordnet und die Projekte mit den Geldgebern unzutreffend abgerechnet hat. Der Bundesrechnungshof hat ferner die gegen das Haushaltsrecht und das Budgetrecht des Parlaments verstoßende Mittelbewirtschaftung der Bundesanstalt beanstandet.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, der Bundesanstalt für Auslandseinsätze klare Ziele vorzugeben und die Voraussetzungen für eine realistische Kosten- und Projektplanung sowie für die Abrechnung der Projekte zu schaffen. Er hat ferner Maßnahmen gefordert, die eine ordnungsgemäße Mittelbewirtschaftung unter Anwendung der haushaltsrechtlichen Instrumente sicherstellen.

13.3

Das Bundesministerium hat auf die Komplexität und Schwierigkeit der Aufgaben der Bundesanstalt im Ausland hingewiesen, die diese in hervorragender Weise bewältigt habe. Durch den Mitteltransfer ins Ausland habe die Bundesanstalt die Kontinuität der Aufgabenerledigung gesichert und den Abbruch der Maßnahmen vermieden. Ein Abbruch hätte zu einem erneuten Flüchtlingsstrom geführt oder zumindest die Rückkehrwilligkeit gestört und damit die Stabilität der Region gefährdet. Damit habe das schnelle Handeln der Bundesanstalt auch Kosten eingespart. Weiter sollte der Mitteltransfer ins Ausland die im Einsatzland vorgehaltenen Vermögenswerte der Bundesausstattung sichern. Zukünftig werde aber sichergestellt, dass Mittel in das Einsatzland nur in Höhe des Bedarfs überwiesen und überplanmäßige Ausgaben dann beantragt werden, wenn sie die Bundesanstalt in dem jeweiligen Haushaltsjahr auch tatsächlich benötigt.

Das Bundesministerium hat im Übrigen anerkannt, dass erhebliche Mängel bei den Auslandseinsätzen bestanden und zur Behebung Maßnahmen angekündigt oder bereits veranlasst.

13.4

Der Bundesrechnungshof hält auch bei Anerkennung der schwierigen Rahmenbedingungen, unter denen der Einsatz im Kosovo stattfand, einen unzulässigen Mitteltransfer ins Ausland nicht – wie vom Bundesministerium vorgebracht – für gerechtfertigt. Vielmehr bestätigt dies die Mängel bei den ministeriellen und haushaltsrechtlichen Vorgaben für die Planung und Durchführung der Hilfsmaßnahmen.

Eine rechtzeitige und sachgerechte Planung hätte frühzeitig erkennen lassen, dass die Bundesanstalt Beträge in dieser Größenordnung erst erheblich später einsetzen konnte. Mit dem Verstoß gegen das Haushaltsrecht wird der Haushaltsgesetzgeber unzutreffend über den finanziellen Bedarf und die Verwendung der Mittel unterrichtet und es entstehen finanzielle Nachteile und Risiken für den Bund. Dabei hätte das Bundesministerium den Haushaltsgesetzgeber – wie es rechtlich geboten gewesen wäre – beteiligen können, ohne dass dies zu einem Abbruch der Hilfsmaßnahmen geführt hätte. Für den Rücktransport von Geräten benötigte Mittel hätten innerhalb weniger Tage bereitgestellt werden können. Das Bundesministerium wird die sich aus dem Mitteltransfer ergebenden rechtlichen Folgen für die Verantwortlichen noch eingehend zu prüfen haben.

Der Bundesrechnungshof hält es im Hinblick auf die künftige Wahrnehmung längerfristiger Auslandseinsätze

durch die Bundesanstalt für unabdingbar, dass das Bundesministerium entsprechend seiner Ankündigung die notwendigen Maßnahmen einleitet, um die festgestellten Mängel umgehend zu beseitigen.

14 Zuwendungen für Paket- und Gesundheitshilfen zur Unterstützung deutscher Minderheiten in Ostmittel-, Ost- und Südosteuropa einschließlich nicht europäischer Nachfolgestaaten der UdSSR

(Kapitel 0640 Titel 684 22)

14.0

Das Bundesministerium versendet unter Einschaltung eines Zuwendungsempfängers Pakete, vor allem mit Lebensmitteln, und leistet Gesundheitshilfen an Angehörige der deutschen Minderheiten in Ostmittel-, Ost- und Südosteuropa, um ein Verbleiben in den Herkunftsgebieten zu fördern. Ob diese Maßnahmen dem Förderziel dienten, konnte es nicht plausibel darlegen. Darüber hinaus ließen zahlreiche Sachverhalte eine unwirtschaftliche Durchführung der Hilfeleistungen erkennen. Der Bundesrechnungshof forderte deshalb das Bundesministerium auf, die Hilfen einzustellen oder zumindest wirtschaftliche Alternativen zu prüfen. Nach mehr als einem Jahr entschiedener Ablehnung, die sich auf nicht belegte Behauptungen stützte, sagte das Bundesministerium schließlich Maßnahmen zu, um die Wirtschaftlichkeit der Verfahren und Alternativen zu bewerten. Teilweise hat es diese inzwischen auch eingeleitet.

14.1

14.1.1

Für Paket- und Gesundheitshilfen zur Unterstützung deutscher Minderheiten in Ostmittel-, Ost- und Südosteuropa einschließlich nicht europäischer Nachfolgestaaten der UdSSR (Aussiedlungsgebiete) gewährte das Bundesministerium in den Jahren 1998 bis 2000 Zuwendungen in Höhe von durchschnittlich rd. 5 Mio. DM (rd. 2,6 Mio. EUR) im Jahr. Die Hilfen sollten einen Anreiz zum Verbleiben im Herkunftsland bieten und so die Aussiedlung begrenzen. Mit dieser Zielsetzung begründete das Bundesministerium sowohl das Bundesinteresse an der Förderung als auch seine ressortmäßige Zuständigkeit. Es verfolgte nicht, ob sich die ergriffenen Maßnahmen eigneten, die Ziele zu erreichen. Darüber hinaus erließ es keine Förderrichtlinien.

Da das Bundesministerium in den Jahren 1998 bis 2000 über erhebliche Restmittel aus anderen Projekten verfügte, stockte es die Mittel insbesondere für die Pakethilfen jeweils kurz vor Jahresende erheblich auf. Es bewilligte in diesen Jahren statt der jeweils vorgesehenen Beträge von zusammen rd. 4,5 Mio. DM (rd. 2,3 Mio. EUR) insgesamt rd. 11,6 Mio. DM (rd. 5,9 Mio. EUR). Das führte zum Verzicht auf Ausschreibungen für den Warenversand und zur Versendung besonders teurer Einzelpakete, weil andernfalls ein erheblicher Haushaltsrest verblieben wäre. Weitere für die Pakethilfen angefallenen Personal- und Versandausgaben wies das Bundesministerium nicht beim entsprechenden Haushaltstitel aus.

Die für Einkauf, Verpackung und Versand der Waren anfallenden Nebenkosten ließ das Bundesministerium nicht ermitteln. Da der Zuwendungsempfänger des Bundesministeriums seinerseits ein privates Unternehmen mit dem Paketversand beauftragt hatte, war der Einkaufspreis der versandten Waren nicht erkennbar. In einem Einzelfall konnte aber aufgrund eines Sachverständigengutachtens festgestellt werden, dass mit rd. 80 DM (40,90 EUR) berechnete Stiefel im Einkauf zwischen 19,50 DM und 29 DM (9,97 EUR und 14,83 EUR) kosten sollten. Das Lieferunternehmen behauptete unter Hinweis auf den Katalogpreis, seine Einkaufs- und „Einstandspreise“ seien deutlich höher. Eine Veröffentlichung der von ihm genannten Beträge und deren konkreten Nachweis lehnte es aber ab. Es gab an, unter „Einstandspreis“ seien neben den Einkaufskosten die mit dem Transport zum jeweiligen Auslieferungslager in Russland oder Kasachstan verbundenen Kosten und Gebühren zu verstehen.

Der Einstandspreis wird dem Zuwendungsempfänger mit einem Aufschlag u. a. für weitere, vor Ort entstehende Kosten in Rechnung gestellt und als „Warenwert“ bezeichnet. Hinzu kommen Versandkosten durch die anschließende Versendung an die Hilfsbedürftigen. Auf der Grundlage der verfügbaren Daten und unter Berücksichtigung der vom Bund finanzierten Personalkosten des Zuwendungsempfängers schätzte der Bundesrechnungshof die Nebenkosten bei dem am häufigsten versandten Pakettyp auf mehr als 50 % der für Pakethilfen aufgewendeten Beträge.

In diesem Zusammenhang zeigte sich ferner, dass Hilfslieferungen nicht immer auf einen individuellen Bedarf abgestimmt waren. So wurden bei einer Sonderaktion über 1 300 Stiefel der Größen 43/44 versandt.

Für Gesundheitshilfen gab das Bundesministerium in den Jahren 1998 bis 2000 durchschnittlich rd. 1,2 Mio. DM (rd. 0,6 Mio. EUR) aus. Der Zuwendungsempfänger bezog die zu versendenden Medikamente bei Apotheken seines Organisationsbereichs und stellte dem Bundesministerium die Apothekenverkaufspreise abzüglich eines Rabatts von 14 % in Rechnung. Eine Bestätigung, dass die Arzneimittel beim Empfängerkreis angekommen waren, lag bei Sendungen im Wert von über 1 Mio. DM (über 0,51 Mio. EUR) nicht vor.

Günstigere Einkaufsmöglichkeiten, z. B. unmittelbar in den Empfängerländern, oder andere – wirtschaftliche – Alternativen, um die deutschen Minderheiten zu unterstützen, prüfte das Bundesministerium nicht.

14.1.2

Der Bundesrechnungshof unterrichtete das Bundesministerium im April 2001 über die von ihm festgestellten Mängel. Er wies dabei insbesondere auf den nicht plausibel

dargelegten Zusammenhang zwischen den Hilfen und einem Verbleib im Wohnsitzland sowie die unwirtschaftliche Durchführung der Paket- und Gesundheitshilfen hin.

Das Bundesministerium widersprach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes. Während der Haushaltsberatungen für das Jahr 2002 bezeichnete es diese gegenüber den Berichterstattern des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages aufgrund eigener Überprüfungen als widerlegt:

- Empirische Erkenntnisse des Zuwendungsempfängers und Feststellungen von Bediensteten des Bundesministeriums sowie deutscher Auslandsvertretungen belegten, dass die Hilfspakete ein Verbleiben im Wohnsitzland bewirkten.
- Das Bundesministerium habe mit dem Zuwendungsempfänger Grundsätze vereinbart, die den Anforderungen an spezifische Förderrichtlinien entsprächen.
- Der Inhalt der Pakete werde auf den individuellen, angemeldeten Bedarf der Empfänger abgestimmt. Die Restmittel würden bewilligt, um einen bereits zum Jahresanfang objektiv feststehenden Bedarf zu decken.
- Keinesfalls seien Schuhe für 80 DM (40,90 EUR) in Rechnung gestellt worden, vielmehr werde immer nur der gesamte Paketwert kalkuliert.
- Der Anteil des Warenwertes an den Gesamtkosten betrage rd. 77 %.
- Der bei den Apotheken im Organisationsbereich des Zuwendungsempfängers erwirtschaftete Gewinn werde für Betriebs- und Personalausgaben aufgebraucht.
- Der Einkauf der Waren und Arzneimittel vor Ort scheide aus, da diese dort in der geforderten Menge nicht oder nur schwer beschaffbar seien; das vom Bundesministerium zugelassene Verfahren sei wirtschaftlich, Alternativen bestünden nicht.

Der Bundesrechnungshof forderte aufgrund dieser Darlegungen die belegenden Unterlagen dafür an. Ihre Auswertung führte zu folgendem Ergebnis:

- Hinsichtlich des Zusammenhangs zwischen den Hilfslieferungen und einem Verbleib im Wohnsitzland ergab sich, dass in Armenien nahezu alle Deutschstämmigen einen Ausreiseantrag gestellt hatten; die Botschaft in Moskau konnte nicht bestätigen, dass die wirklich Hilfsbedürftigen erreicht werden; das Generalkonsulat in Saratow bezweifelte das Kosten-Nutzen-Verhältnis und empfahl, die Hilfen einzustellen.
- Das Bundesministerium verfügte über keine schriftlichen, mit dem Zuwendungsempfänger vereinbarten Grundsätze der Förderung als Ersatz für die nicht vorhandenen Förderrichtlinien.
- Zum Nachweis, dass die Pakethilfen einen individuell ermittelten Bedarf deckten, legte das Bundesministerium ein Schreiben des Zuwendungsempfängers vor, wonach die Waren nach „Plausibilität“ ausgewählt würden. „Höherwertige Artikel“ (z. B. Stiefel) würden auch als Tauschobjekte versandt.
- Unbeschadet der Tatsache, dass dem Bundesministerium nicht einzelne Waren, sondern der Gesamtpaketpreis in Rechnung gestellt wurde, lagen im Fall der Stiefel Angebote mit Einzelpreisen vor.
- Zu den Nebenkosten beim Paketversand gab das Bundesministerium Angaben des Zuwendungsempfängers weiter, wonach sich die Nebenkosten nur auf 23 % beliefen. Dabei hatte er gegenüber einer Fernsehanstalt einen Nebenkostenanteil von 28 % genannt. Gegenüber dem Bundesrechnungshof bestritt er dies; es sei nur ein „aufgerundeter“ Betrag von 25 % genannt worden. Bei den verschiedenen Angaben ging er jeweils von einem „Warenwert“ aus, der weitere Nebenkosten enthielt. Überdies hatte er die Personalkosten für nahezu zehn aus Bundesmitteln finanzierte Beschäftigte des Zuwendungsempfängers, die für die Hilfssendungen tätig waren, nicht berücksichtigt.
- Um die Wirtschaftlichkeit des Medikamentenversands über den Zuwendungsempfänger nachzuweisen, legte das Bundesministerium eine summarische Aufstellung des Zuwendungsempfängers mit zwölf Beträgen vor, die höhere Aufwendungen als Erträge belegen sollten. Die Angaben waren jedoch weder bestätigt noch ließen sie den Bestand erkennen.
- Die vorgelegten Unterlagen enthielten keine Hinweise, dass benötigte Waren oder Arzneimittel nicht vor Ort verfügbar seien. Vielmehr empfahlen verschiedene deutsche Auslandsvertretungen, Hilfslieferungen vor Ort einzukaufen, da so der Bevölkerung auf zweifache Weise geholfen und gleichzeitig wirtschaftlich verfahren werde.

Das Ergebnis der Auswertung teilte der Bundesrechnungshof dem Bundesministerium im November 2001 mit. Da es auf eine Stellungnahme verzichtete, erhob der Bundesrechnungshof im Juni 2002 beim Bundesministerium den aktuellen Sachstand und erörterte mit ihm Anfang Juli 2002 die Ergebnisse.

14.2

Der Bundesrechnungshof hat es nicht für sachgerecht gehalten, dass das Bundesministerium seine Einwände gegen die Feststellungen des Bundesrechnungshofes auf Behauptungen stützte, die einer Überprüfung nicht standhielten. Es ist im Rahmen seiner Verantwortung für die Haushaltsmittel des Bundes verpflichtet, die Ordnungsmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit einschließlich der Zweckmäßigkeit sowie die Zielerreichung der von ihm verantworteten Maßnahmen zu gewährleisten. Dies schließt die sorgfältige Überwachung der an Zuwendungsempfänger weitergeleiteten Mittel ein. Es muss daher vom Bundesministerium erwartet werden, dass es sich mit den Feststellungen des Bundesrechnungshofes konstruktiv auseinander setzt.

14.3

Das Bundesministerium hat im Hinblick auf die weiteren Erhebungsergebnisse des Bundesrechnungshofes im Juli

2002 die Sachverhaltsdarstellung des Bundesrechnungshofes als grundsätzlich zutreffend anerkannt.

Zur Förderung der Bleibewilligkeit im Wohnsitzland hat es die Auffassung vertreten, dass diese durch die Paket- und Arzneimittellieferungen zusammen mit weiteren Hilfen der Bundesregierung gestärkt werde, ohne dass dies konkret nachweisbar sei. Das Bundesministerium wolle aber sowohl bei den Paket- als auch bei den Arzneimittelhilfen wirtschaftliche Alternativen prüfen. Es beschaffe bereits in einzelnen Regionen versuchsweise Lebensmittel und Medikamente vor Ort, um die sich daraus ergebenden Erfahrungen für die Entscheidung über das weitere Verfahren heranzuziehen. Auch günstigere Möglichkeiten der Beschaffung im Inland würden geprüft. Das Bundesministerium werde sich ferner bemühen, die tatsächlichen Kosten der Paket- und Arzneimittelhilfen sowie das Verhältnis von tatsächlichem Warenwert und Nebenkosten zutreffend zu ermitteln, schon um Alternativen sachgerecht beurteilen zu können. Um das Förderverfahren zu verbessern, habe das Bundesministerium inzwischen Fördergrundsätze entworfen.

14.4

Dass ein Zusammenhang zwischen den Hilfsmaßnahmen und dem Verbleiben der Hilfeempfänger im Herkunftsland besteht, ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes weiterhin nicht erkennbar. Aufgrund dessen handelt es sich eher um humanitäre Hilfsmaßnahmen. Diese liegen in der Zuständigkeit des Auswärtigen Amtes und sollten, sofern sie dauerhaft beibehalten werden, dorthin überführt werden.

Der Bundesrechnungshof hat im Übrigen zur Kenntnis genommen, dass das Bundesministerium seine bisherigen Behauptungen als widerlegt anerkennt und nicht mehr aufrecht erhält. Er sieht darin eine Grundvoraussetzung für eine sachgerechte und verantwortliche Arbeitsweise, die eine objektive Überprüfung des bisherigen Verfahrens und eine unvoreingenommene Erkundung wirtschaftlicher Alternativen gebietet. Der Bundesrechnungshof erwartet daher vom Bundesministerium, dass es sich künftig zeitnah und konstruktiv mit den Feststellungen des Bundesrechnungshofes auseinandersetzt.

Die vom Bundesministerium nunmehr vorgesehenen oder bereits eingeleiteten Maßnahmen zeigen Möglichkeiten auf, wie in der Zukunft den deutschen Minderheiten in den Aussiedlungsgebieten wirksam und wirtschaftlich Hilfe geleistet werden könnte. Der Bundesrechnungshof hält daher die zügige Fortführung der versuchsweise ergriffenen Maßnahmen, die Erkundung anderer von ihm aufgezeigter Alternativen und die baldige Auswertung der Ergebnisse für entscheidend. Auch die weiteren vom Bundesministerium angekündigten Maßnahmen sollte es zügig umsetzen. Werden die bisherigen Hilfsmaßnahmen fortgeführt, sollte das Bundesministerium die haushaltsrechtlich einwandfreie Ausweisung der mit den Hilfslieferungen verbundenen Ausgaben sicherstellen und geeignete Förderrichtlinien erlassen.

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

(Kapitel 0628 Titel 684 31)

15.0

Das Bundesministerium fördert den nicht militärischen Schutz der Bevölkerung im Verteidigungsfalle, indem es u. a. Ausbildungsmaßnahmen zum Selbstschutz finanziert. Vom Bundesrechnungshof bereits vor Jahren festgestellte Mängel behob das Bundesministerium bisher nicht, obwohl der Deutsche Bundestag bereits im Jahre 2000 dazu aufgefordert hatte. Ob die Förderhöhe angemessen war, konnte nicht beurteilt werden, weil das Bundesministerium die tatsächlichen Kosten der geförderten Maßnahmen nicht ermittelte. Auch klärte das Bundesministerium bisher nicht, inwieweit aufgrund der Bundeszuwendungen – zusätzlich zu den von den Zuwendungsempfängern ohnehin ausgebildeten Kräften – Personen in Erster Hilfe und zu Pflegehilfskräften ausgebildet werden und im Bedarfsfall zur Verfügung stehen. Dem Bundesministerium fehlte überdies eine ausreichende Grundlage zur Beurteilung, ob die geförderten Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung geeignet und angemessen sind.

15.1

Das Bundesministerium verfügt zur Förderung der Ausbildung der Bevölkerung in Erster Hilfe und zu Pflegehilfskräften jährlich über Haushaltsmittel in Höhe von rd. 3 Mio. EUR. Die Maßnahmen sollen den nicht militärischen Schutz der Bevölkerung vor Kriegseinwirkungen sicherstellen. Der Bundesrechnungshof hatte das Bundesministerium bereits im Jahre 1998 auf einen überhöht festgelegten Bedarf, fehlende Kostentransparenz, erhebliche Überfinanzierungen und Doppelabrechnungen hingewiesen und darüber in seinen Bemerkungen 1999 (Drucksache 14/1667 Nr. 15) berichtet.

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) nahm die Bemerkung mit Beschluss vom 20. März 2000 zustimmend zur Kenntnis. Er forderte das Bundesministerium auf, dafür zu sorgen, dass es zu keiner Überfinanzierung kommt, und die Voraussetzungen für eine Vergabe der Leistungen im Wettbewerb zu schaffen. Aufgrund vorgetragener Bedenken des Bundesministeriums stimmte der Rechnungsprüfungsausschuss mit Beschluss vom 7. Juli 2000 zu, die Kosten anhand eines Gutachtens ermitteln zu lassen. Er setzte dabei eine genaue Leistungsbeschreibung voraus und erwartete eine Überprüfung des Verfahrens nach spätestens zwei Jahren.

Nachdem das Bundesministerium bis Ende des Jahres 2001 die Beschlüsse des Rechnungsprüfungsausschusses nicht erkennbar umgesetzt hatte, prüfte der Bundesrechnungshof den Verfahrensstand. Dabei stellte er fest:

- Die tatsächlichen Kosten der Ausbildungsmaßnahmen waren nach wie vor unbekannt. Das Bundesministerium hatte erst nach Ankündigung der Prüfung des

Bundesrechnungshofes die Ausschreibung eines Gutachtens zur Kostenermittlung veranlasst, wobei es den Bereich der Ersten Hilfe weiter ausklammerte.

- Das Bundesministerium hatte von den Zuwendungsempfängern, die auch unabhängig von der Bundesförderung solche Ausbildungen durchführen, einen Eigenanteil von mindestens 25 % an der Förderung verlangt, aber nicht durchgesetzt. Es hatte weder das Eigeninteresse der Zuwendungsempfänger noch das Interesse der Ausgebildeten an den geförderten Maßnahmen näher ermittelt.
- Die Abrechnungen der Zuwendungsempfänger blieben überwiegend ungeprüft. Vom Bundesrechnungshof aufgezeigte Doppelabrechnungen wurden nur ausnahmsweise aufgeklärt.

Weiter zeigte sich, dass bereits früher festgestellte grundlegende Defizite der Förderung verstärkt hervortraten und sich auch bei neueren Maßnahmen des Bundesministeriums auswirkten. So untersuchte es weder nach Auflösung des Warschauer Paktes im Jahre 1991 noch nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001, welche Ausbildungsmaßnahmen den veränderten Gefahrenlagen angemessen wären.

Den Annahmen zum Bedarf an Pflegehilfskräften lagen keine belastungsfähigen Daten zugrunde. So hielt das Bundesministerium ab dem Jahre 1998 – ohne schlüssige Begründung – die Ausbildung von zwei Pflegehilfskräften als Ersatz für eine Krankenpflegefachkraft für ausreichend, während es zuvor immer vier Pflegehilfskräfte als notwendig angesehen hatte. Den über Jahre mit 348 000 Kräften angegebenen und mit Millionenbeträgen aus dem Bundeshaushalt finanzierten Ausbildungsbedarf setzte es daraufhin innerhalb von drei Jahren auf 100 000 Kräfte herab.

Obgleich das Bundesministerium mit jährlich bis zu 1,6 Mio. DM (rd. 0,8 Mio. EUR) die Führung von Adresskarteien finanzierte, hatte es keine verlässlichen Erkenntnisse über die im Bedarfsfall verfügbaren, mit Bundesmitteln ausgebildeten Pflegehilfskräfte. Unbekannt war insbesondere, wie viele von ihnen in Pflegeberufen arbeiten und daher im Verteidigungsfall nicht abkömmlich wären.

Das Bundesministerium ermittelte den Finanzbedarf für die Fortbildung von Ausbildern im Rahmen eines so genannten Multiplikatorenprogramms im Bereich Erste Hilfe, ohne über ein Konzept zur inhaltlichen Ausgestaltung und andere Grunddaten zu verfügen. So gab es den Bedarf im Dezember 2000 mit rd. 1,4 Mio. DM (rd. 0,7 Mio. EUR), einen Monat später – bei gleichen Grundannahmen – mit rd. 3 Mio. DM (rd. 1,5 Mio. EUR) im Jahr an. Den im Haushalt für das Jahr 2001 bereitgestellten Betrag von rd. 2,8 Mio. DM (rd. 1,4 Mio. EUR) machte das Bundesministerium auch für die Jahre 2002 und 2003 als Bedarf geltend. Vor allem wegen der fehlenden Konzeption gab das mit der Ausführung beauftragte Bundesverwaltungsamt die Mittel jedoch nicht aus.

15.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesministerium die tatsächlichen Kosten und die angemessene Eigenbeteiligung der Zuwendungsempfänger an den von ihm geförderten Maßnahmen noch nicht ermittelt hatte, obwohl ihm die Mängel seit Jahren bekannt waren und der Rechnungsprüfungsausschuss ihre Beseitigung gefordert hatte. Die erst im Zusammenhang mit der erneuten Prüfung des Bundesrechnungshofes vom Bundesministerium veranlasste Ausschreibung eines Gutachtens war dabei aufgrund der unzureichenden Leistungsbeschreibung nicht geeignet, zur Beseitigung der Mängel beizutragen. Die Prüfung der Verwendungsnachweise, um die Doppelzahlungen aufzuklären, blieb lückenhaft.

Als wesentlichen Mangel hat der Bundesrechnungshof aber angesehen, dass das Bundesministerium Ausgaben leistete, ohne mögliche Gefährdungs- und Schadenslagen untersucht und deren Wahrscheinlichkeit abgeschätzt zu haben. Inwiefern die von ihm vorgesehenen Gegenmaßnahmen geeignet und angemessen waren, konnte es daher nicht beurteilen. Das galt in gleicher Weise für die Festlegung des Ausbildungsbedarfs und der Ausbildungsinhalte wie auch für die Ermittlung der benötigten Haushaltsmittel. Für eine zuverlässige Bedarfsermittlung fehlten dem Bundesministerium zudem weitere wesentliche Grundlagen: Es konnte weder beurteilen, wie viele ausgebildete Personen für anzunehmende Schadenslagen unter Berücksichtigung der sonst (z. B. in den Ländern) vorhandenen Einsatzkräfte benötigt würden, noch wusste es, wie viele davon im Bedarfsfall verfügbar wären. Der Bundesrechnungshof hat es darüber hinaus als haushaltsrechtlich bedenklich angesehen, dass das Bundesministerium für die Finanzierung des Multiplikatorenprogramms den – nicht auf verlässlicher Grundlage angemeldeten – Mittelbedarf ohne schlüssige Begründung verdoppelte.

15.3

Das Bundesministerium hat in seiner Stellungnahme erneut eine verstärkte Prüfung der Verwendungsnachweise zugesagt. Zur noch ausstehenden Kostenermittlung hat es dargelegt, dass es aufgrund der Hinweise des Bundesrechnungshofes die Ausschreibung des vorgesehenen Gutachtens aufgehoben habe und nunmehr beabsichtige, die Leistung im Wettbewerb zu vergeben. Allerdings könne die Kostenstruktur für die Ausbildung in Erster Hilfe derzeit noch nicht ermittelt werden, weil die konzeptionellen Überlegungen dazu nicht abgeschlossen seien.

Eine Kostenbeteiligung der Zuwendungsempfänger an der Erste-Hilfe-Ausbildung scheide aus, da hier das öffentliche Interesse überwiege; als Eigenleistung trügen diese den von ihnen erbrachten Steuerungs- und Koordinierungsaufwand bei. Bei der Ausbildung von Pflegehilfskräften liege ein solches Interesse überhaupt nicht vor, da die Ausbildung nur gefördert werden dürfe, wenn die Teilnehmer im Bedarfsfall verfügbar, also nicht in Pflegetätigkeiten bei den Zuwendungsempfängern beschäftigt seien. Die dazu benötigten Namens- und Adresskarteien würden künftig vom Bundesverwaltungsamt geführt. Im Übrigen werde die Frage des Eigeninteresses bei einer Vergabe der Leistungen im Wettbewerb keine Rolle mehr spielen.

Zum Bedrohungsszenario habe das Bundesministerium bereits in dem Bericht der Bundesregierung zur zivilen Verteidigung vom 27. Juni 1995 an den Innen- und den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages Stellung genommen. Danach sei zwar derzeit keine verbindliche Aussage über künftige Schadensbilder möglich, es sei aber auch künftig ein Instrumentarium bereitzuhalten, um kriegerischen Ereignissen zu begegnen. Mit dem am 25. März 2002 beschlossenen Konzept „Für eine neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland" habe der Arbeitskreis V der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder die bisherige Konzeption fortentwickelt.

Den innerhalb eines Monats verdoppelten Mittelbedarf für die Multiplikatorenausbildung im Bereich Erste Hilfe hat das Bundesministerium mit einer geplanten Verdoppelung der Ausbildungszahlen erklärt, für die ein fast etatreifes Konzept vorgelegen habe. Allerdings verfolge es aufgrund der Ereignisse vom 11. September 2001 seine diesbezügliche Absicht nicht mehr vorrangig und sehe nunmehr die Ausbildung von Schülerinnen und Schülern im Alter zwischen 10 und 16 Jahren vor.

15.4

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass das Bundesministerium nunmehr die bisher ausstehenden Prüfungen der Verwendungsnachweise wie zugesagt vorantreiben wird. Die vom Bundesministerium zur überfälligen Kostenermittlung bei den Ausbildungsmaßnahmen in Betracht gezogene Vergabe der Leistungen im Wettbewerb hält er – nach vorangegangener Bedarfsermittlung – für ein geeignetes Verfahren. Dies müsste allerdings auch etwaige Ausbildungsmaßnahmen im Bereich Erste Hilfe einschließen.

Die Äußerungen des Bundesministeriums zum geringen oder fehlenden Eigeninteresse der Zuwendungsempfänger an der Förderung stehen im Widerspruch zu der von ihm selbst bisher vertretenen Auffassung und zu den Angaben der Zuwendungsempfänger. Derzeit kann nicht angegeben werden, inwieweit aufgrund der Zuwendungen mehr Personen in Erster Hilfe und zu Pflegehilfskräften ausgebildet werden als ohne diese Leistungen. Darüber hinaus ist dem Bundesministerium gerade nicht bekannt, in welchem Umfang die mit Bundesmitteln ausgebildeten Pflegehilfskräfte im Anschluss an die Ausbildung oder zu einem späteren Zeitpunkt bei den Zuwendungsempfängern in Pflegeberufen beschäftigt sind. Die vorgesehene Übernahme der Karteiführung durch das Bundesverwaltungsamt allein kann hier nicht zu einer Lösung führen.

Bei dem vom Bundesministerium genannten Bericht zur zivilen Verteidigung aus dem Jahre 1995 handelt es sich – wie schon der Name sagt – um einen Bericht der Bundesregierung zu den Tätigkeiten des Bundes in diesem Bereich. Der Bericht geht dabei zwar auch auf künftige Entwicklungen ein, enthält aber keine Analyse und Bewertung möglicher Gefahren, der sich daraus ergebenden potenziellen Schadenslagen und geeigneter Schutzmaßnahmen. Auch das vom Arbeitskreis V beschlossene Konzept enthält solche Präzisierungen nicht; vielmehr werden sie an dieser Stelle ausdrücklich angemahnt. Ohne solche Überlegungen sind weder der Schutzzweck der Maßnahmen noch der wirtschaftliche Einsatz der Haushaltsmittel zu erreichen.

Das zeigt sich beispielhaft an der zunächst vorgesehenen, nunmehr zurückgestellten Fortbildung von Multiplikatoren im Bereich Erste Hilfe. Wenn das Bundesministerium aufgrund der Ereignisse des 11. September 2001 seine bisherigen Vorstellungen nicht weiterverfolgen will, weil dadurch nur die – mittelfristig angelegte – Vorbereitung einer Ausbildung der Bevölkerung gefördert werden sollte, dann müsste das auch für die nunmehr vorgesehene Ausbildung von Kindern und Jugendlichen in Erster Hilfe gelten. Diese kann nicht unmittelbar zur Bekämpfung überraschend auftretender neuer Gefahrenlagen beitragen.

Das Bundesministerium bestätigt überdies die Kritik des Bundesrechnungshofes an der vorzeitigen Veranschlagung von Haushaltsmitteln, wenn es auf sein fast etatreifes Konzept hinweist, zugleich aber darlegt, es könne die Erste-Hilfe-Ausbildung aufgrund der noch nicht abgeschlossenen Konzeption nicht in eine Ausschreibung einbeziehen. Hinsichtlich der vom Bundesrechnungshof beanstandeten überhöhten Veranschlagungen überzeugt die Erklärung des Bundesministeriums nicht. Die Behauptung, der gestiegene Bedarf sei auf verdoppelte Ausbildungszahlen zurückzuführen, entspricht nicht der Aktenlage. Vielmehr lagen auch der späteren Bedarfsmeldung unveränderte Ausbildungszahlen zugrunde. Die Erhöhung war daher gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber weder sachlich noch rechnerisch begründet.

15.5

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass die Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung auf ihre Wirksamkeit gegen aktuell denkbare Schadenslagen untersucht und ggf. neu ausgerichtet werden müssen. Auf dieser Grundlage muss das Bundesministerium den Inhalt und Umfang seiner Ausbildungsmaßnahmen – auch in Abgrenzung zu den Katastrophenschutzmaßnahmen der Länder – zuverlässig ermitteln und den zur Umsetzung erforderlichen Finanzbedarf gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber belegen. Die vom Bundesministerium mehrfach zugesagte Aufklärung von Doppelzahlungen wird es nunmehr unverzüglich in Angriff nehmen müssen.

16 Förderung Deutsch-Russischer Häuser im Rahmen der kulturellen Breitenarbeit (Kapitel 0640 Titel 896 22)

16.0

Die Deutsch-Russischen Häuser sind als Begegnungszentren Teil der kulturellen Programmarbeit des Bundesministeriums zugunsten der deutschen Minderheiten in den Staaten der ehemaligen UdSSR. Der Bundesrechnungshof stellte bei den beiden Einrichtungen mit dem größten Investitionsvolumen Mängel bei der Planung und Durchführung der Umbaumaßnahmen fest, die zu vermeidbaren Mehrausgaben für den Bund führten. Darüber hinaus

wurde die Zweckbestimmung der Häuser nur teilweise eingehalten. Der Auftragnehmer forderte die Bundesmittel zu früh an. Dadurch entstand dem Bund ein Zinsverlust, der aufgrund einer entsprechenden Vereinbarung mit dem Bundesministerium nur teilweise ausgeglichen wurde.

16.1 Herrichtung und Nutzung Deutsch-Russischer Häuser

16.1.1

Die Deutsch-Russischen Häuser sind Teil der kulturellen Programmarbeit des Bundesministeriums zugunsten der deutschen Minderheiten in den Staaten der ehemaligen UdSSR. Nach der Förderkonzeption des Bundesministeriums sollen sie von zentralen russlanddeutschen Vereinigungen als Heimstatt und Begegnungszentren mit weitem Einzugsbereich sowie für Aktivitäten deutscher Kultureinrichtungen im Ausland genutzt werden. Das Bundesministerium finanzierte solche Einrichtungen mit bisher mehr als 10 Mio. EUR. Der Bundesrechnungshof hat die Herrichtung und Nutzung der beiden Einrichtungen mit dem größten Investitionsvolumen in Moskau und Nowosibirsk geprüft. Die Deutsch-Russische Regierungskommission beschloss auf ihrer Sitzung in Saratow im Jahre 2000, sechs weitere Häuser zu schaffen.

16.1.1.1

Das Bundesministerium hatte in den Jahren 1994 bis 1996 zunächst verschiedene Objekte für ein Deutsch-Russisches Haus in Moskau mit erwarteten Kosten zwischen 6 Mio. DM und 11,2 Mio. DM (3,1 Mio. EUR und 5,7 Mio. EUR) in Betracht gezogen, ohne sich auf ein Objekt festzulegen. Schließlich billigte es Anfang des Jahres 1997 den Erwerb eines Wohnheims, das zu einem Festpreis von rd. 9,8 Mio. DM (rd. 5 Mio. EUR) als Bürogebäude zur Verfügung gestellt werden sollte. Kriterien für die Auswahl des zu erwerbenden Gebäudes sowie die Wirtschaftlichkeit der Entscheidung waren weder in den Akten des Bundesministeriums noch des Unternehmens (Auftragnehmer), welches das Projekt abwickelte, gesondert dokumentiert.

Statt der ursprünglich für Juli 1997 vorgesehenen Fertigstellung des Gebäudes wurde der Umbau erst im Juni 1998 abgenommen und nach verschiedenen Nachbesserungen im Dezember 1998 endgültig fertig gestellt. Durch vorher nicht eingeplante Maßnahmen, wie den Einbau eines Fahrstuhls, einer Klimaanlage für zwei Veranstaltungsräume und von Gittern vor den Erdgeschossfenstern, stiegen die Umbaukosten um rd. 1,6 Mio. DM (rd. 0,8 Mio. EUR). Infolge von Währungsschwankungen erhöhte sich auch die Abfindungszahlung an die Stadt Moskau für die Umsiedlung der Bewohner des Wohnheims um rd. 0,7 Mio. DM (rd. 0,35 Mio. EUR). Insgesamt verteuerte sich die Baumaßnahme gegenüber der Planung um bisher 2,3 Mio. DM (1,2 Mio. EUR) auf rd. 12,1 Mio. DM (rd. 6,2 Mio. EUR).

Die Nutzfläche des Hauses von rd. 2 900 qm entsprach fast dem Doppelten des zuvor – einschließlich vorgesehener Fremdvermietungsflächen – für erforderlich gehaltenen Raumbedarfs. Entgegen vertraglicher Abmachungen auf Regierungsebene übernahm die russische Seite nicht die Folgekosten für die Unterhaltung des Gebäudes. Diese wurden seither zum Teil aus Bundesmitteln, zum Teil durch Einnahmen aus Fremdvermietung gedeckt.

16.1.1.2

Für das Deutsch-Russische Haus in Nowosibirsk vergab der Auftragnehmer die Bauplanung und Bauüberwachung ohne Ausschreibung an ein örtliches Architekturbüro. Die Bauleistung wurde aufgrund einer mündlichen Vereinbarung zwischen dem Bundesministerium und der Gebietsadministration über deren Bauverwaltung abgewickelt und von dieser vergeben. Als Gegenleistung hatte die russische Seite mündlich versichert, keine Mehrwertsteuer erheben zu wollen. Bedingt durch einen Wechsel in der Leitung der Gebietsverwaltung erhob diese gleichwohl die Steuer in Höhe von rd. 0,5 Mio. DM (rd. 0,25 Mio. EUR).

Das ohne Steuern mit rd. 1,57 Mio. DM (rd. 0,8 Mio. EUR) veranschlagte Projekt verteuerte sich dadurch und durch eine weitere Steuer auf mindestens rd. 2,63 Mio. DM (rd. 1,3 Mio. EUR). Die endgültigen Kosten der Baumaßnahme konnte der Auftragnehmer nicht beziffern, da zu diesem Zeitpunkt noch keine projektbezogene Kostenrechnung eingeführt war.

16.1.1.3

Von den in Moskau untergebrachten zehn Dachverbänden der Russlanddeutschen erfüllte der überwiegende Teil seine Funktion als zentrale Vertretung der deutschen Minderheit nicht mehr oder nur noch eingeschränkt. Darüber hinaus betätigten sich zwei Verbände in den aus Bundesmitteln geförderten Räumen – entgegen der Konzeption des Bundesministeriums – auch kommerziell. Miete für die kommerziell genutzten Räume verlangte das Bundesministerium zunächst überhaupt nicht, später in geringem Umfang. Seit Ende des Jahres 2001 erhob es in einem Fall eine nahezu ortsübliche Miete.

Im Deutsch-Russischen Haus in Nowosibirsk fanden die Verbände der deutschen Minderheit nicht im vorgesehenen Umfang Platz. Die Mehrzahl der Räume nutzte die russische Kulturverwaltung selbst, andere vergab sie nicht entsprechend der Zweckbestimmung der Förderung. Die angestrebte Einbindung deutscher Kultureinrichtungen wurde ebenso wenig verwirklicht wie die Integration der Jugendarbeit.

16.1.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Maßnahmen trotz ihres großen Investitionsvolumens nicht mit der nötigen, den Rahmenbedingungen in Russland entsprechenden Sorgfalt geplant und abgewickelt wurden und dadurch vermeidbare Mehrausgaben entstanden.

In Moskau dauerte es allein drei Jahre bis zur Auswahl und nahezu fünf Jahre bis zur Verwirklichung des Projekts, das sich in der Zwischenzeit schon aufgrund von Währungsschwankungen deutlich verteuerte. Mangels

ausreichender Dokumentation blieb dabei offen, warum das Bundesministerium das ausgewählte Objekt anderen, nach der Planung zum Teil günstigeren Möglichkeiten vorzog und ob die erworbene Nutzfläche für den Zweck erforderlich war. Mehrkosten entstanden auch durch anfangs nicht eingeplante Zusatzleistungen. Dabei hätte der Bedarf an zusätzlicher Ausstattung oder den in Russland allgemein üblichen Sicherheitsvorkehrungen frühzeitig erkannt werden können. In Nowosibirsk wurde auf eine öffentliche Ausschreibung verzichtet. Erhebliche Mittel mussten zusätzlich aufgewendet werden, da die Zusage der Gebietsverwaltung, keine Steuern zu erheben, nicht rechtsverbindlich abgesichert war.

Die Folgekosten des Deutsch-Russischen Hauses in Moskau hätte an sich die russische Seite übernehmen müssen. Sie über Fremdvermietung zu finanzieren, entspricht nicht der Zweckbestimmung des Hauses als Heimstatt der russlanddeutschen Dachverbände. Da ein wesentlicher Teil der dortigen Verbände ihrer Aufgabenstellung für die Russlanddeutschen nicht mehr gerecht wurde und in Nowosibirsk die maßgeblichen Verbände keine Räumlichkeiten im Haus erhielten, ist die Einhaltung der Zweckbestimmung der Häuser auch insoweit infrage gestellt. Der Bundesrechnungshof hat deshalb das Bundesministerium aufgefordert, die notwendigen rechtlichen und organisatorischen Schritte zur Behebung der Mängel einzuleiten.

16.1.3

Das Bundesministerium hat im Wesentlichen die Unwägbarkeiten der örtlichen Gegebenheiten für die Verzögerungen bei der Projektfindung in Moskau verantwortlich gemacht. Das Haus sei aber schon im Mai 1998 in Betrieb genommen worden. Die Zusatzmaßnahmen seien erforderlich gewesen, allerdings seien die Gründe mangelhaft dokumentiert. Ein Ausschreibungsverfahren für die Architektenleistungen in Nowosibirsk hätte nach dem Ergebnis einer entsprechenden Markterkundung wegen der geringen Anzahl qualifizierter Architekturbüros nicht zu verwertbaren Ergebnissen geführt und sei daher entbehrlich gewesen. Für die Bauausführung habe ein den Bestimmungen der Verdingungsordnung für Bauleistungen im Wesentlichen entsprechendes Verfahren stattgefunden.

Durch die Fremdvermietung im Moskauer Haus habe das Bundesministerium Unwägbarkeiten der Finanzierung von russischer Seite abfedern und Nachhaltigkeit erreichen wollen. Der weiterhin bestehende Zweck des Gebäudes werde dadurch nicht überlagert. Um die Übernahme der Folgekosten durch die russische Seite bemühe es sich.

Hinsichtlich der Nutzung der Gebäude habe das Bundesministerium inzwischen Konsequenzen gezogen und einigen in Moskau untergebrachten Verbänden gekündigt. In Nowosibirsk bemühe es sich, eine zweckentsprechende Nutzung des Hauses künftig sicherzustellen.

Im Hinblick auf die weitere Förderung von Deutsch-Russischen Häusern hat das Bundesministerium versichert, in neue Maßnahmen vergleichbarer Größenordnung nicht mehr investieren zu wollen.

16.1.4

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die besonderen Schwierigkeiten, denen bauliche Maßnahmen in Russland ausgesetzt sind. Diese Umstände waren dem Bundesministerium aus anderen Projekten jedoch bekannt. Daher wäre es nach Ansicht des Bundesrechnungshofes angezeigt gewesen, bei der räumlichen, zeitlichen und finanziellen Planung der Maßnahmen sowie der rechtlichen Gestaltung von Absprachen besondere Umsicht walten zu lassen. Sorgfältig dokumentierte Entscheidungsgrundlagen wären dabei Voraussetzung für sachgerechte und inhaltlich überprüfbare Entscheidungen von finanzieller Bedeutung gewesen.

Wenn sich das Bundesministerium beim Deutsch-Russischen Haus in Moskau schon im Vorfeld nicht sicher war, ob die russische Seite die Folgekosten wie vereinbart übernehmen werde, wäre es erst recht angezeigt gewesen, den für die Nutzfläche vorgesehenen Bedarfsrahmen nicht zu überschreiten. Damit hätte es die Herstellungs- und Folgekosten gering halten können. Es mag sinnvoll erscheinen, im Nachhinein die Folgekosten durch Einnahmen aus Fremdvermietung zu verringern, der vorgegebenen Zweckbestimmung der Häuser und der dafür eingesetzten Haushaltsmittel entspricht dies nicht. Ebenso wenig hätte das Bundesministerium sich im Falle Nowosibirsk durch nicht einmal schriftlich niedergelegte Versprechungen von einer ordnungsgemäßen öffentlichen Ausschreibung der Bau- und Architektenleistungen abhalten lassen sollen. In der Millionenstadt Nowosibirsk wurden durch die gesellschaftlichen Veränderungen nach dem Jahre 1989 eine Vielzahl von Architekturbüros und Bauunternehmen gegründet, so dass nicht von vornherein die Fruchtlosigkeit eines solchen Verfahrens angenommen werden konnte. Ob es geeignete Bewerber gab, hätte die Auswertung der Ergebnisse gezeigt.

Im Hinblick auf die Folgekosten für das Deutsch-Russische Haus in Moskau sollte das Bundesministerium weitere Anstrengungen unternehmen, um die Einhaltung der Zusagen zu erreichen. Über die bereits ergriffenen Maßnahmen hinaus wird das Bundesministerium die Entwicklung der Häuser zu beobachten und ggf. weitere Schritte einzuleiten haben, um die Zweckbestimmung der Häuser langfristig zu festigen. Andernfalls wäre eine grundsätzliche Entscheidung über die weitere Zukunft der Häuser zu treffen.

Sollte das Bundesministerium beabsichtigen, trotz der Bedenken des Bundesrechnungshofes in weitere Maßnahmen dieser Art zu investieren, wären die wesentlichen Kostenfaktoren, z. B. der Raumbedarf, sorgfältig zu ermitteln. Aufträge sollten zudem erst nach eingehender haushaltsrechtlicher Prüfung unter Abwägung aller Risiken erteilt und dabei die Entscheidungen mit erheblichen finanziellen Auswirkungen sorgfältig dokumentiert werden. Das Bundesministerium sollte ferner erwägen, statt einer Vollfinanzierung sich nur mit einem festen Betrag an Projekten zu beteiligen, um die Risiken zu begrenzen.

16.2 Zinsverluste des Bundes bei der Projektdurchführung

16.2.1

Nach den vertraglichen Regelungen, die auch zahlreiche andere Projekte umfassten, erhielt der Auftragnehmer die erforderlichen Mittel in entsprechender Anwendung der Richtlinien zur Auszahlung von Bundesmitteln an Zuwendungsempfänger. Danach darf nur der absehbare Finanzbedarf für jeweils zwei Monate abgefordert werden. Der Auftragnehmer hatte in den Jahren 1993 bis 1999 häufig Mittel in erheblichem Umfang zu früh abgerufen.

Nachdem das Bundesministerium zunächst von einer Zinserhebung hatte absehen wollen, wurde das Bundesverwaltungsamt dann doch mit der Ermittlung der Zinsansprüche beauftragt. Es errechnete für den Zeitraum bis August 1999 einen Zinsnachteil des Bundes von rd. 0,7 Mio. DM (rd. 0,4 Mio. EUR), wies aber darauf hin, dass es aus Kapazitätsgründen 43 Fälle nicht überprüfen konnte, für die der Auftragnehmer keine Zinsberechnung vorgelegt hatte. Der Auftragnehmer hatte für den gleichen Zeitraum einen Betrag von rd. 0,6 Mio. DM (0,3 Mio. EUR) ermittelt.

Das Bundesministerium vereinbarte im November 1999 mit dem Auftragnehmer, dass gegen Zahlung eines einmaligen Betrages von 0,7 Mio. DM (0,36 Mio. EUR) alle vom Jahre 1993 bis zur Einführung des Abrufverfahrens am 1. Januar 2000 entstandenen Zinsforderungen im Rahmen der Gesamtprojekttätigkeit für das Bundesministerium abgegolten seien.

16.2.2

Durch den verfrühten Mittelabruf des Auftragnehmers sind dem Bund finanzielle Nachteile entstanden. Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesministerium trotz der Hinweise des Bundesverwaltungsamtes auf eine genaue Ermittlung der Schadenshöhe verzichtet hat. Ungeklärt blieb insbesondere, in welcher Höhe Zinsschäden durch den Mittelabruf zwischen August und Dezember 1999 und durch die 43 nicht geprüften Fälle entstanden sind. Das Bundesministerium hat insoweit entgegen den haushaltsrechtlichen Bestimmungen versäumt darzulegen, dass die Vereinbarung für den Bund wirtschaftlich und zweckmäßig war.

16.2.3

Das Bundesministerium hat dazu ausgeführt, dass die Bezahlung der Projektkosten einem Zahlungsplan folgte und die Raten je nach Projektfortschritt sehr rasch hätten gezahlt werden müssen. Daher habe der Auftragnehmer einen relativ hohen Betrag an Bundesmitteln vorgehalten. Weil sich die Zinsen nicht mit wirtschaftlichem Aufwand berechnen ließen, habe es eine Festbetragsregelung gewählt. Der Bund habe jedoch keinen Schaden erlitten. Bei den 43 Fällen habe der Zuwendungsempfänger die Mittel innerhalb der Zweimonatsfrist ausgegeben.

16.2.4

Die Einlassung des Bundesministeriums, eine genaue Schadensermittlung sei nicht möglich gewesen, überzeugt schon wegen der vom Bundesverwaltungsamt für den Großteil der Projekte vorgelegten Berechnung nicht. Der in der Vereinbarung vorgesehene Zahlungsbetrag bleibt noch hinter dem Betrag zurück, den das Bundesverwaltungsamt für einen Teil der Projekte ermittelt hat. Daher ist davon auszugehen, dass dem Bundeshaushalt ein Nachteil entstanden ist. Das Bundesministerium hat überdies weder zu der offenen Zeitspanne zwischen August und Dezember 1999 noch zu den 43 Fällen plausibel darlegen und belegen können, dass Zinsnachteile nicht entstanden und ein Schadensausgleich deshalb nicht angezeigt war. Es erscheint deshalb zweifelhaft, ob die mit dem Auftragnehmer getroffene Vereinbarung wirtschaftlich war. Künftig sollte sich das Bundesministerium verstärkt bemühen, dem Bundeshaushalt entstandene Nachteile sorgfältig und vollständig zu ermitteln und die sich daraus ergebenden Ansprüche durchzusetzen.

17 Beschaffung von Informationstechnik beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (ehemals Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge)

(Kapitel 0633 Titelgruppe 55)

17.0

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge hatte bis zum Jahre 1995 durch überflüssige und zu teure IT-Ausstattung Mehrausgaben in Höhe von fast 8 Mio. DM (rd. 4,1 Mio. EUR) verursacht. Nunmehr führte die Auswahl zu aufwendiger oder unnötiger Komponenten und zu teurer Angebote bei der Beschaffung von Hardware in den Jahren 1998 bis 2001 wieder zu vermeidbaren Mehrausgaben in Höhe von insgesamt rd. 10 Mio. DM (rd. 5,1 Mio. EUR).

17.1

Der Bundesrechnungshof hatte im Jahre 1995 den Einsatz der Informationstechnik beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Bundesamt) geprüft, welches damals durch unnötige und zu teure IT-Ausstattung Mehrausgaben in Höhe von fast 8 Mio. DM (rd. 4,1 Mio. EUR) verursacht hatte. Das Prüfungsamt des Bundes Koblenz hat den IT-Einsatz beim Bundesamt erneut und nunmehr mit folgendem Ergebnis geprüft:

Unter anderem beschaffte das Bundesamt im Herbst 2000 im Zuge der Entwicklung von IT-Verfahren Speichersysteme für die Zentrale in Nürnberg und für jede seiner 32 Außenstellen. Schon im Frühjahr 2002 schloss das Bundesamt drei Außenstellen; fünf weitere sollen in den Jahren 2002 und 2003 folgen, bevor die neuen IT-Verfahren eingeführt werden. Ohne den tatsächlichen Speicherbedarf genauer ermittelt zu haben, ließ sich das Bundesamt Speichersysteme mit besonders hoher Kapazität und damit zu Mehrkosten von rd. 4,4 Mio. DM (rd. 2,3 Mio. EUR) liefern.

Nach Angaben des Bundesamtes ermögliche diese Beschaffung, an anderer Stelle Ausgaben von rd. 1 Mio. DM

(rd. 0,5 Mio. EUR) einzusparen. Die Wirtschaftlichkeit dieser Maßnahme hatte das Bundesamt nicht untersucht.

Im März 2001 kaufte das Bundesamt 1 400 18-Zoll-Flachbildschirme in Sonderbaugröße zu einem durchschnittlichen Stückpreis von rd. 4 700 DM (rd. 2 403 EUR). Das Bundesamt erklärte, mehrere Bildschirme getestet zu haben, doch nur bei diesem Modell seien die Buchstaben „ausreichend lesbar“ gewesen. Testunterlagen konnte es nicht vorlegen. Anstelle der Flachbildschirme hätte das Bundesamt 21-Zoll-Röhrenmonitore zum Stückpreis von rd. 2 000 DM (rd. 1 023 EUR) erwerben können, die auch technisch eine bessere Wahl gewesen wären. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hatte es nicht angestellt.

Das Bundesamt beschaffte im März 2001 rd. 1 000 Arbeitsplatzcomputer (APC) aus einem Rahmenvertrag, der u. a. eine kostenfreie Lieferung vorsah. Für die Inbetriebnahme und Installation von APC waren pauschale Kostensätze vereinbart. Anstatt diese Leistungen zu nutzen, ließ das Bundesamt die Geräte an einen anderen Auftragnehmer liefern, der die Programme aufspielte, die Geräte prüfte, auslieferte und vor Ort in Betrieb nahm, und zahlte rd. 20 % höhere pauschale Kostensätze als der Rahmenvertrag vorsah. Insgesamt entstanden zusätzliche Kosten in Höhe von 530 000 DM (270 985 EUR). Dabei kostete allein die Lieferung der Geräte in die Außenstellen rd. 107 000 DM (rd. 54 708 EUR). Diese Leistungen hatte das Bundesamt mit der Begründung freihändig vergeben, den „Übergang von alt nach neu reibungslos sicherzustellen“. Nach der Anlieferung waren 50 APC und drei Monitore defekt.

Das Bundesamt wollte die Akzeptanz des neuen IT-Verfahrens „MARiS“ bei seinen Beschäftigten mit einer „verstärkten internen Öffentlichkeitsarbeit“ erhöhen. Dazu bestellte es für über 180 000 DM (rd. 92 033 EUR) „Unterstützungsleistungen zur Akzeptanzsteigerung“. Diese umfassten neben einem Konzept zur Motivation der Mitarbeiter Werbeartikel wie Baumwolltaschen, Kaffeebecher, Urkunden und Motivaufkleber, um sie an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu verteilen. Der Beauftragte für den Haushalt des Bundesamtes bemängelte die unnötigen Ausgaben für diese Maßnahmen. Das Bundesamt ging jedoch auf seine Einwände nicht ein.

17.2

Der Bundesrechnungshof hat die fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung beanstandet, die das Bundesamt vor der Beschaffung der neuen Speichersysteme gemäß § 7 BHO hätte anstellen müssen. Es hätte dann nicht nur auf die Beschaffung der acht Systeme für bereits geschlossene Außenstellen verzichten müssen. Ihm wäre auch aufgefallen, dass eine Investition von rd. 4,4 Mio. DM (rd. 2,3 Mio. EUR), mit der an anderer Stelle ggf. 1 Mio. DM (rd. 0,5 Mio. EUR) einzusparen sind, unwirtschaftlich ist.

Vor der Beschaffung der Flachbildschirme hätte das Bundesamt seine Entscheidung dokumentieren und die Wirtschaftlichkeit der Mehrausgaben von rd. 3,8 Mio. DM (rd. 1,9 Mio. EUR) hinreichend untersuchen müssen. Es widerspricht aller Praxiserfahrung, dass bei hochwertigen und richtig eingestellten 21-Zoll-Röhrenmonitoren die Schriftzeichen schwer lesbar sein sollen.

Die Kosten der Auslieferung und Installation der rd. 1 000 APC überstiegen die Kosten der vom Systemhersteller im Rahmenvertrag angebotenen Leistungen um rd. 530 000 DM (rd. 270 985 EUR). Die Begründung des Bundesamtes, mit der freihändigen Vergabe eine reibungslose Umstellung garantieren zu wollen, hat sich angesichts von 50 defekt ausgelieferten APC nicht bestätigt.

Gesonderte Ausgaben von über 180 000 DM (rd. 92 033 EUR), u. a. für Geschenkartikel, zur Motivation der eigenen Beschäftigten stehen in deutlichem Widerspruch zu der zentralen Vorgabe der Bundeshaushaltsordnung, Ausgaben nur soweit zu leisten, als sie zur wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich sind.

17.3

Das Bundesamt hat später erklärt, durch die neuen Speichersysteme eine besonders hohe Ausfallsicherheit und eine noch schnellere Wiederherstellung versehentlich gelöschter Dateien erzielen zu können. Diese Leistungen seien bereits zum Beschaffungszeitpunkt die herausragenden Unterscheidungs- und Qualitätsmerkmale der Systeme gegenüber anderen Beschaffungsalternativen gewesen.

Die Flachbildschirme und ihre Sonderbaugröße hat das Bundesamt später mit seiner besonderen Fürsorgepflicht für Beschäftigte des mittleren Dienstes und dem hohen Anteil schwerbehinderter Beschäftigter begründet. Durch eine ergonomische und anwenderfreundliche Technik seien sinkende Krankenstände und damit Einsparungen im Millionenbereich denkbar. Wegen der besonderen Bedeutung der vom Bundesamt bearbeiteten Sachverhalte müsse die Fehlerhäufigkeit auf ein absolutes Mindestmaß reduziert werden. Tests hätten ergeben, dass bei kleineren Flachbildschirmen und 21-Zoll-Röhrenmonitoren „durch die dichtgedrängte Information ein unangenehmer Augendruck“ entstanden sei. Ihr Einsatz sei daher „krankmachend“ und unzumutbar. Für große Bildschirme hätte es die nicht geeignete Büroausstattung zumindest teilweise erneuern müssen. Für die Flachbildschirme sprächen im Übrigen eine Nutzungsdauer von mindestens sieben Jahren sowie ihr geringer Stromverbrauch. Damit seien sie nur noch wenig teurer als Röhrenmonitore.

Das Bundesamt habe eine Firma mit der Auslieferung und Installation von rd. 1 000 APC im März 2001 beauftragt, da es bis zum Juni 2001 die Voraussetzungen für computerbasiertes Training schaffen musste. Die Ausfallzeiten hätte es in den einzelnen Außenstellen auf jeweils einen Tag begrenzen wollen. Eigene Kräfte hätten erst weitere, im Herbst 2001 beschaffte 350 APC anliefern und installieren können.

Die Marketing-Maßnahmen wollte das Bundesamt „in einem Gesamtkontext“ sehen. Das Workflowsystem MARiS habe es zu einer Zeit entwickelt, als die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bezüglich ihrer weiteren Beschäftigung verunsichert gewesen seien und mit Einführung des Systems einen weiteren Arbeitsplatzabbau befürchteten. Die Verleihung von Urkunden und Anstecknadeln habe alle Beschäftigten angespornt, die Übungen des computerbasierten Trainings zu durchlaufen. Das „Kommunikationsmittel Tasse“ stelle den Mittelpunkt der

Kampagne dar und sei absolut und positiv in das Bewusstsein der Beschäftigten eingedrungen. „Auch wenn ein mit Logo bedruckter Leinensack nicht unbedingt und zielgenau mit Verwaltungshandeln in Verbindung gebracht wird, ist dies geübte und gewohnte Verwaltungspraxis." Die Marketingkosten hätten sich im Promillebereich des MARiS-Projektes bewegt.

17.4

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass die Beschaffung von 32 Speichersystemen für nur 24 verbleibende Außenstellen unwirtschaftlich ist. Mehrausgaben von rd. 4,4 Mio. DM (rd. 2,3 Mio. EUR) für eine besondere Ausfallsicherheit, die die Verfügbarkeit der alten Systeme von 99,9 % noch übersteigen soll, sind unverhältnismäßig hoch.

Die vom Bundesamt angeführten Gründe für die Beschaffung der Flachbildschirme, seine Beschäftigten würden von einem hochwertigen 21-Zoll-Röhrenmonitor erkranken, vermögen nicht zu überzeugen; die übrige Bundesverwaltung setzt einfache 17-Zoll-Röhrenmonitore als Standard ein. Der Versuch des Bundesamtes, die entstandenen Mehrausgaben von rd. 3,8 Mio. DM (rd. 1,9 Mio. EUR) mit geringeren Folgekosten zu begründen, geht fehl, solange es über die Nutzungsdauer von 18-Zoll-Flachbildschirmen keine verlässlichen Erkenntnisse gibt.

Die Ausführungen des Bundesamtes zur Auslieferung und Installation der rd. 1 000 APC bestätigen die Kritik des Bundesrechnungshofes. Es hätte mit einer Kostenersparnis von rd. 530 000 DM (rd. 270 985 EUR) den Hersteller der APC beauftragen müssen.

Den Sorgen von Beschäftigten vor Arbeitsplatzverlust lässt sich nicht mit Anstecknadeln und Aufklebern begegnen. Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass die Verteilung von Geschenken an die eigenen Bediensteten einer sparsamen und wirtschaftlichen Verwaltung widerspricht und damit gegen die BHO verstößt. Daran ändert auch der Hinweis des Bundesamtes nichts, dass die Marketingausgaben mit rd. 180 000 DM (rd. 92 033 EUR) nur einen Promilleanteil der gesamten Projektkosten betragen hätten.

Der Bundesrechnungshof fordert das Bundesamt auf, künftig Informationstechnik erst nach einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung und nach strengen Maßstäben hinsichtlich Umfang und Ausstattung zu beschaffen.

Er erwartet vom Bundesministerium, dass es die erneuten Verstöße des Bundesamtes gegen die BHO zum Anlass nimmt, künftig verstärkt auf eine sparsame Haushaltsführung des Bundesamtes hinzuwirken.

18 Umstellung zentraler Großrechnersysteme in der Bundesverwaltung
(Titelgruppe 55, alle Einzelpläne)

18.0

Die Umstellung zentraler Großrechnersysteme auf vernetzte Rechner war häufig unzureichend geplant und litt unter ungenügender Projektorganisation. Erhebliche Schwierigkeiten bereiteten der Einsatz und die Vertragsgestaltung mit externen Dienstleistern. Ein Projekt mit Gesamtkosten von ca. 25 Mio. EUR musste nach achtjähriger Laufzeit erfolglos abgebrochen werden.

18.1

Der Bundesrechnungshof hat in den Jahren 1999 bis 2001 querschnittlich Hardware-Umstellungsvorhaben von Bundesbehörden mit Schwerpunkt auf Migrationsprojekten zentraler Großrechnersysteme auf eine so genannte Client-Server-Architektur geprüft. Der Übergang auf z. B. aus vernetzten Personalcomputern bestehende Rechnersysteme verspricht bei sachgerechtem Einsatz wirtschaftliche Vorteile und flexible Nutzungsmöglichkeiten.

Den Behörden bereitete es im Allgemeinen keine Probleme, die Systeme zu beschaffen, einzurichten und miteinander zu vernetzen. Als besonders fehlerträchtig erwies sich hingegen, die vorhandenen Anwendungsprogramme auf die neue IT-Architektur umzustellen; auch damit zusammenhängende weitere Aufgaben, wie z. B. die Schulung der Benutzer und die Förderung der Akzeptanz der neuen Anwendungen, wurden häufig unterschätzt.

Eine Reihe von Mängeln war auf eine ungenügende Vorbereitung und Planung der Projekte zurückzuführen. Beispielsweise

- ließen sich die Behörden oft von einer rein technischen Sicht leiten; demgegenüber verkannten sie die Belange der Fachseite, das Gewicht organisatorischer Abläufe oder die Bedeutung zutreffender Mengengerüste;
- stellten sie nur selten geeignete Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen an;
- versuchten Behörden vergeblich, alle Geschäftsprozesse in einem Zuge auf die neue IT umzustellen oder Migrationsprojekte ohne Zwischenschritte durchzuführen;
- verzichteten sie überwiegend auf Pilotprojekte und Prototypen und ließen die Einsatzmöglichkeiten von Standardsoftware zu oft unberücksichtigt.

Das Projektmanagement und der Personaleinsatz wiesen folgende Defizite auf:

- Projektverantwortliche besaßen oft zu wenig Entscheidungsspielraum für die Koordinierung ihrer Projekte oder kein fachliches Weisungsrecht.
- Wiederholt fehlte eine mit Entscheidungsträgern besetzte Projektlenkungsgruppe, die Entscheidungen auch über die technischen Aufgabengebiete hinaus hätte treffen können.
- Behörden glichen die Qualifikationsdefizite ihrer am Projekt beteiligten Bediensteten nicht durch gezielte, systematische Schulungen aus.
- Die Bediensteten waren zumeist nicht ausschließlich für das Migrationsprojekt freigestellt und konnten sich daher nur anteilig im Projekt betätigen.

In einem Projekt mit 25 Mio. EUR Gesamtkosten entstanden nahezu 10 Mio. EUR an internen Personalkosten; der Personaleinsatz stieg auf das zehnfache des anfäng-

lich geplanten Bedarfs. Obwohl die Behörde eigens Personal aus Fachabteilungen abzog, deren Aufgaben nicht mehr wahrgenommen werden konnten, oder zusätzlich Zeitangestellte beschäftigte, brach sie das Projekt nach achtjähriger Laufzeit erfolglos ab.

Im Ablauf der Projekte und deren Steuerung zeigten sich weitere Probleme:

- Vielfach gab es keinen geeigneten Plan des Projektablaufes mit Meilensteinen; bei anderen Projekten waren nur für einen Teil der Aktivitäten Meilensteine vorgegeben, die auch nicht immer eingehalten wurden.
- Behörden hatten keine geordneten Verfahren, um Probleme frühzeitig zu erkennen, ihnen entgegenzuwirken bzw. sie zu lösen; sie reagierten meist erst bei Zuspitzung des Problems.
- Von beauftragten Externen erbrachte Leistungen nahmen Behörden zum Teil nicht formell ab; auch prüften sie nicht, ob sie die vorgegebenen Meilensteine erreicht hatten.
- Einige Behörden verlangten Nachbesserungen an Produkten, die sie bereits abgenommen hatten, und mussten diese daher zusätzlich vergüten.
- Eine Behörde stellte erst während des Projektes fest, dass mit Externen vertraglich vereinbarte Anforderungen unvollständig waren. Zu notwendigen Ergänzungen der Vertragsinhalte waren die Externen nur zu erheblich höheren Preisen bereit.

Eine Behörde sah zunächst keinerlei Anlass, auf verspätete Lieferzeiten für Teilprogramme zu reagieren. Eine andere Behörde führte ein Projekt trotz bekannter Missstände mehrere Jahre ohne wesentliche Änderungen weiter.

Das Ende von Migrationsprojekten musste teilweise mehrfach verschoben werden, in einem Fall sogar mehr als zehnmal. Oft war die geplante Projektdauer insgesamt zu lang, in einem Fall ging die Behörde von einer Gesamtdauer von mehr als zwölf Jahren aus.

18.2

Der Bundesrechnungshof hat bei den betrachteten Migrationsprojekten auf die Notwendigkeit überschaubarer Abschnitte, auf die Vorteile einer klaren Projektgliederung und auf den Nutzen von Pilotprojekten, von Prototypen sowie des Einsatzes von Standardsoftware hingewiesen. Die Bundesverwaltung sollte für größere IT-Projekte Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen nach den einschlägigen Vorschriften des Bundesministeriums anstellen. Ausgangspunkt für Migrationsprojekte müssen eine umfassende Analyse des fachlichen Bedarfs und ein bezifferbares Mengengerüst sein.

Die Umstellung der IT auf eine neue Architektur erweist sich als eine sehr anspruchsvolle Aufgabe, die besonders qualifiziertes Fachpersonal erfordert. Das Projektmanagement sollte für eine möglichst verzögerungsfreie Projektabwicklung sorgen, Schwachstellen im Projektablauf aufgreifen sowie Lösungen erarbeiten und muss dazu mit den notwendigen Entscheidungskompetenzen ausgestattet sein. Beschäftigte, die zwar dem Projekt zugeordnet, für dieses aber nicht völlig freigestellt sind, werden nicht nur häufig überlastet; ihr ständiger Wechsel in den Tätigkeiten kann den Fortschritt des Projektes behindern und es hinsichtlich seiner Zeitplanung unkalkulierbar machen. Fortwährend anwachsendes Personal in IT-Projekten deutet darauf hin, dass diese außer Kontrolle geraten.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass zur Sicherung des Ablaufs und der Steuerung von Projekten hinreichend genaue, verbindliche Meilensteine unverzichtbar sind und ständig überprüft werden müssen. Bei Abweichungen vom Meilensteinplan sind Maßnahmen zu ergreifen, die das Projekt wieder in einen kalkulierbaren Zeit- und Ressourcenplan zurückführen. Unentbehrlich ist eine funktionierende Steuerung des Einsatzes externer Dienstleister; bei Vertragsverletzungen, etwa Verzug, sind Konsequenzen zu ziehen. Aller Erfahrung nach führen fehlerhafte oder ungenaue Leistungsbeschreibungen zu hohen Zusatzkosten, die der Auftragnehmer für notwendige Mehrleistungen fordern kann. Ist er zu Mehrleistungen mangels freier Ressourcen nicht in der Lage, kann eine solche Situation sogar zum Abbruch eines Projektes führen.

Nach Prüfungserfahrungen des Bundesrechnungshofes sind IT-Projekte, die länger als zwei Jahre dauern, in der Regel bereits vor ihrem Abschluss vom technischen Fortschritt überholt; überschreitet ihre Dauer mehr als fünf Jahre, sind sie wegen der notwendigen zeitaufwendigen Änderungen besonders kritisch zu betrachten.

18.3

In ihren Stellungnahmen haben die geprüften Behörden über eine Vielzahl von Maßnahmen berichtet, die sie ergriffen hätten, um die vom Bundesrechungshof aufgezeigten Fehlentwicklungen zu korrigieren. Der Umstellung der maßgeblichen Anwendungen auf ein Client-Server-System werde nunmehr sehr hohe Priorität eingeräumt. Bestehende Anwendungen würden vor allem unter wirtschaftlichen Aspekten daraufhin überprüft, ob sie sich umstellen lassen. In einem eigens aufgesetzten Vor-Projekt sollen zunächst die Abläufe in der Verwaltung analysiert und optimiert werden, um eine möglichst bedarfsgerechte IT-Architektur zu installieren. Die insgesamt anstehenden Aufgaben würden in Teilprojekte gegliedert, die eine zuverlässigere Planung erlaubten.

Viele Behörden haben zugesichert, künftig die haushaltsrechtlich vorgeschriebenen Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen vorzunehmen; für die neu einzuführenden Rechner werde der Einsatz von Standard-Software verstärkt geprüft. Um die Qualifikationsdefizite ihrer Beschäftigten auszugleichen, wollten sie ihre Schulungsplanung künftig auf die neue IT-Architektur ausrichten und entsprechende Konzepte entwickeln.

Ferner haben die Behörden die Absicht geäußert, sich mehr um moderne, anerkannte Projektmanagementmethoden zu bemühen. Projektteams würden aus der Linienorganisation herausgelöst und nur der Lenkungsgruppe unterstellt. Qualitätssicherung und Projektcontrolling seien fester Bestandteil künftiger IT-Projekte.

Um Mehrkosten zu vermeiden, beabsichtigen die Behörden, künftig methodisch abgesicherte, regelmäßige Leistungskontrollen im Projektverlauf vorzunehmen. Abweichungen von der Projektplanung würden dabei kritisch betrachtet. Eine Behörde hat zur strategischen Fortentwicklung ihrer IT eine Lenkungsgruppe „Verwaltungsmodernisierung“ eingesetzt. Durch schrittweise Realisierung der Maßnahmen könnten deren Umsetzung anhand von Meilensteinen überprüft und erforderliche Anpassungen berücksichtigt werden.

Die geprüften Behörden haben versichert, dass sie nunmehr die Leistungen externer Beteiligter in Pflichtenheften exakter festlegen und deren Aufgaben in Verträgen verbindlich vereinbaren wollten. Künftig würden sie verstärkt und regelmäßig die Leistungen Externer, u. a. in Bezug auf Vollständigkeit und Qualität, kontrollieren.

18.4

Der Bundesrechnungshof hat dem ressortübergreifend für die IT in der Bundesverwaltung zuständigen Bundesministerium empfohlen, die Koordinierungs- und Beratungsstelle für IT in der Bundesverwaltung zu veranlassen, aus den aufgezeigten Mängeln Handlungsempfehlungen für die Bundesbehörden abzuleiten. Es sollte diese in geeigneter Weise verbreiten, aber auch einen Erfahrungsaustausch fördern. Geeignet hierzu sind:

- Herausgabe von Schriften zum Thema IT-Projektmanagement und Verbreitung der Projektmanagementliteratur des Bundesministeriums über den Interministeriellen Koordinierungsausschuss für Informationstechnik in der Bundesverwaltung;
- Anbieten zusätzlicher Fortbildungskurse zu den Themen IT-Projektmanagement, Vertragsgestaltung, Projektcontrolling und Qualitätssicherung;
- Anregen und Moderieren eines verstärkten bi- und multilateralen Erfahrungsaustauschs zu IT-Projekten innerhalb der Bundesverwaltung mit Einrichtung einer Veranstaltungsreihe zum ressortübergreifenden Erfahrungsaustausch über IT-Projektmanagement;
- Auflegen einer Projektbörse für IT-Projekte der Bundesverwaltung im Intranet;
- Vermitteln von Erfahrungsaustausch zum IT-Projektmanagement auch mit Dritten, d. h. Ländern und Kommunen, der Wirtschaft und ausländischen Behörden.

18.5

Nach seiner Stellungnahme vom April 2002 will das Bundesministerium verschiedene Empfehlungen des Bundesrechnungshofes bei der Überarbeitung seiner Schriften zur Verwaltungsorganisation aufgreifen. Mit den Arbeiten an Unterlagen zur Unterstützung des IT-Projektmanagements in der Bundesverwaltung hat es allerdings noch nicht begonnen. Insbesondere fehlen eine zeitliche und inhaltliche Planung der zugehörigen Maßnahmen. Angesichts der hohen Ausgaben des Bundes für IT-Projekte von jährlich mehreren 100 Mio. EUR drängt der Bundesrechnungshof auf einen zügigen Abschluss und die Wirksamkeit der vom Bundesministerium angekündigten Maßnahmen. Die Umsetzung seiner noch nicht aufgegriffenen Vorschläge wird er aufmerksam begleiten.

19 Mietbeiträge nach dem Bundesumzugskostengesetz
(verschiedene Einzelpläne)

19.0

Mietbeiträge für Angehörige des öffentlichen Dienstes sollen die rasche Anmietung einer Wohnung am neuen Dienstort erleichtern und gleichzeitig Trennungsgeld einsparen. Im Jahre 2000 gab es in der gesamten Bundesverwaltung noch rd. 400 Fälle, in denen Mietbeiträge gezahlt wurden. Fast ein Viertel der Empfänger zählte zu den so genannten einkommensstarken Gruppen. Mehr als die Hälfte aller ehemaligen Mietbeitragsempfänger verblieb nach Einstellung der Zahlungen in der angemieteten Wohnung und war demnach in der Lage, auch ohne Unterstützung die Kosten zu tragen. Das Bundesministerium sollte prüfen, ob Mietbeiträge künftig noch erforderlich sind.

19.1

Nach dem Bundesumzugskostengesetz (BUKG) und den dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften können Mietbeiträge an Angehörige des öffentlichen Dienstes gewährt werden, um die Anmietung einer Wohnung am neuen Dienstort zu erleichtern und gleichzeitig Trennungsgeld einzusparen (§ 12 Abs. 5 BUKG). Mietbeiträge werden bewilligt, wenn der Empfänger voraussichtlich vor Ablauf von zehn Monaten nach dem Bezug der Wohnung an seinem Dienstort einschließlich des Einzugsgebietes (Umkreis von 30 Kilometern) keine angemessene Wohnung zu einer zumutbaren Miete erhalten kann. Die Miete ist zumutbar, wenn sie 18 % der monatlichen Bezüge nicht übersteigt. Der monatliche Mietbeitrag beträgt maximal 620 DM (317 EUR) und darf insgesamt 22 296 DM (11 400 EUR) für Verheiratete und 16 680 DM (8 528 EUR) für Ledige nicht überschreiten.

19.1.1

Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes München die Praxis der Zahlung von Mietbeiträgen geprüft. Im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Verteidigung wurden im Jahre 2000 bei rd. 22 500 Versetzungen Mietbeiträge an durchschnittlich rd. 400 Zahlungsempfänger gewährt. In der gesamten übrigen unmittelbaren Bundesverwaltung gab es drei Mietbeitragsfälle. Die Ausgaben für Mietbeiträge betrugen im Jahre 2000 rd. 1,5 Mio. DM (rd. 760 000 EUR).

Fast ein Viertel aller Mietbeitragsempfänger gehörte der Besoldungsgruppe A 13 oder einer höheren Besoldungsgruppe an. Dieser Personenkreis ist nach der Definition im Ersten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung vom 25. April 2001, auch ohne Berücksichtigung eines eventuellen Einkommens des Ehegatten, den einkommensstarken Haushalten zuzuordnen. Mehr als die Hälfte aller ehemaligen Mietbeitragsempfänger verblieb

nach Einstellung der Zahlungen in der angemieteten Wohnung und war demnach in der Lage, auch ohne Unterstützung die Kosten für diese Wohnung zu tragen.

Ein Zweck der Vorschrift besteht darin, übermäßige Belastungen von häufiger versetzten Angehörigen des öffentlichen Dienstes durch ein hohes Mietpreisniveau insbesondere in Ballungsgebieten auszugleichen. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass Mietbeiträge unabhängig vom Mietniveau am jeweiligen Dienstort gewährt wurden. In Orten mit niedrigem Mietniveau wurden sogar mehr Mietbeiträge gezahlt als in Großstädten, die die höchsten Mieten in Deutschland aufweisen.

Die Annahme, dass durch Mietbeiträge Bundesmittel eingespart werden, bestätigten die Prüfungsergebnisse nicht. Eine Wohnung, für die Mietbeiträge gewährt werden, gilt immer als „vorläufige Wohnung" mit der Folge, dass für einen weiteren Umzug „in eine endgültige Wohnung" ein zusätzlicher Anspruch auf Umzugskostenvergütung besteht. Dieser ist daher beim Gesamtvergleich zu berücksichtigen.

Die Verwaltung legte den Begriff der „Angemessenheit" einer Wohnung uneinheitlich aus. Mietbeiträge wurden daher bei gleichen Voraussetzungen teilweise gewährt und teilweise abgelehnt. Auch bei der Prognose, ob der Berechtigte eine angemessene und zumutbare Wohnung innerhalb von zehn Monaten erhalten kann, verfuhr die Verwaltung nach unterschiedlichen Maßstäben. So wurden Mietbeiträge in vergleichbaren Fällen an ein und demselben Dienstort teilweise wegen positiver Prognose abgelehnt, teilweise wegen negativer Prognose (weiter-)bewilligt.

Eine Miete ist zumutbar, wenn sie 18 % der monatlichen Bezüge nicht übersteigt. Dabei sind nur bestimmte, in den Verwaltungsvorschriften zu § 12 BUKG abschließend aufgezählte Bezüge zu berücksichtigen. Maßgeblich sind die jeweiligen Bruttobezüge des Berechtigten. Der Bundesrechnungshof hat aufgezeigt, dass diese Bezugsgröße bei vergleichbarem Bruttoeinkommen und damit auch vergleichbarer zumutbarer Miete zu unterschiedlichen Belastungen führt. So verfügte z. B. ein Angestellter bei einer zumutbaren Miete von rd. 700 DM (rd. 358 EUR) über ein Nettoeinkommen von rd. 2 400 DM (rd. 1 227 EUR). Ein Soldat mit vergleichbarer zumutbarer Miete bezog dagegen ein Nettoeinkommen von rd. 4 100 DM (rd. 2 096 EUR). Damit wurden dem Angestellten rd. 29 % seines Nettoeinkommens an Miete zugemutet, während es beim Soldaten nur rd. 17 % des Nettoeinkommens waren. Sachliche Gründe für diese Ungleichbehandlung waren nicht ersichtlich.

Die Regelung stellt ausschließlich auf die Bezüge der Berechtigten ab, obwohl inzwischen zunehmend beide Ehepartner berufstätig sind. Es ist sogar möglich, dass ein Ehegatte Mietbeiträge bezieht, obgleich der andere Ehegatte ein deutlich höheres Einkommen hat. Änderungen der Wohn- und Einkommenssituation in Deutschland in den letzten dreißig Jahren sowie Änderungen maßgeblicher Rechtsvorschriften für die Zahlung von Mietbeiträgen erfordern nach Auffassung des Bundesrechnungshofes eine Anpassung der Bemessungsgröße für die zumutbare Miete.

19.1.2

Der Bundesrechnungshof hat angesichts dieser Prüfungsergebnisse bezweifelt, dass Mietbeiträge künftig noch erforderlich sind und darauf hingewiesen, dass das Bundesministerium jedenfalls umfangreiche Änderungen der Verwaltungsvorschriften vorzunehmen hat.

19.2

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, dass es aufgrund der Prüfung des Bundesrechnungshofes eine Umfrage bei den obersten Bundesbehörden durchgeführt habe. Danach halte es Mietbeiträge auch künftig grundsätzlich für erforderlich. Insbesondere im Bundesministerium der Verteidigung werde für den Weiterbestand ein dringender Bedarf gesehen.

Das Bundesministerium der Verteidigung habe darauf hingewiesen, dass die Mietbeiträge für die Bundeswehr von besonderer Bedeutung seien. Soldaten würden häufiger versetzt als alle anderen Angehörigen des öffentlichen Dienstes. Der Mietbeitrag biete auch bei Verweilzeiten an einem Dienstort von nur wenigen Jahren die Möglichkeit, kurzfristig mit der Familie umzuziehen. Nur durch die schnelle Anmietung einer Wohnung verbleibe bis zur Weiterversetzung noch ein Zeitraum, für den ein Umzug überhaupt Sinn ergebe. Andererseits sei negativ festzustellen, je länger ein Soldat eine angemessene und zumutbare Wohnung suche, umso eher nehme seine Bereitschaft zu einem Umzug ab, was nicht im Interesse des Dienstherren liege. Eine besondere Lage ergebe sich für die Bundeswehr auch mit Blick auf die umfangreiche Strukturreform, die mit einer Vielzahl von Versetzungen verbunden sein werde. Die Betroffenen würden die Maßnahmen weniger gut annehmen, wenn finanzielle Hilfen gestrichen würden.

Das Bundesministerium hat hervorgehoben, dass über drei Viertel der Empfängerinnen und Empfänger von Mietbeiträgen nicht zu den einkommensstarken Gruppen gehörten. Häufig verblieben die Berechtigten nach Einstellung der Zahlung von Mietbeiträgen nur deshalb in der angemieteten Wohnung, weil aufgrund einer mittlerweile bevorstehenden weiteren Versetzung ein zeitnaher Umzug an den nächsten Dienstort zu erwarten sei.

Unter Berücksichtigung der Prüfungsergebnisse hat das Bundesministerium allerdings eingeräumt, dass die Anspruchsvoraussetzungen für die Mietbeiträge überarbeitet werden sollten.

19.3

Die Argumente, die das Bundesministerium für das Festhalten an Mietbeiträgen anführt, können nicht überzeugen. Ein dringender Bedarf hierfür ist nicht zu erkennen, da bei rd. 22 500 Versetzungen im Bereich der Bundeswehr jährlich in nur rd. 400 Fällen Mietbeiträge in Anspruch genommen wurden. Der Sinn der Gewährung von Mietbeiträgen steht infrage, wenn fast ein Viertel der Empfänger zu den einkommensstarken Gruppen zählte, für die Mietbeiträge nicht gedacht sind, und mehr als die Hälfte aller ehemaligen Mietbeitragsempfänger nach Einstellung der Zahlungen in der angemieteten Wohnung verblieb.

Der Bundesrechnungshof sieht keinen dringenden Bedarf an Mietbeiträgen. Eine Änderung der Verwaltungsvorschriften hätte längst vorgenommen werden können und steht auch ein Jahr nach den Beanstandungen des Bundesrechnungshofes noch aus. Das Bundesministerium

sollte die vom Bundesrechnungshof festgestellten Mängel bei den Anspruchsvoraussetzungen umgehend beseitigen. Darüber hinaus sollte geprüft werden, ob Mietbeiträge nach dem Bundesumzugskostengesetz im Zuge der Verwaltungsvereinfachung eingestellt werden können, da kein dringender Bedarf besteht.

20 Ausgleichszulagen
(verschiedene Einzelpläne)

20.0

Mit Ausgleichszulagen sollen Bezügeminderungen vermieden werden, die aus unterschiedlichen dienstlichen Gründen entstehen können. Im Bundesbesoldungsgesetz und in anderen Gesetzen sind acht verschiedene Ausgleichszulagen geregelt. Der Bundesrechnungshof hat zahlreiche Fehler bei der Bearbeitung der Zulagen festgestellt. Die hohe Fehlerquote war nicht zuletzt auf komplizierte Regelungen zurückzuführen. Außerdem verursachten die Ausgleichszulagen einen außerordentlich hohen Verwaltungsaufwand, weil sie überwiegend manuell berechnet werden mussten. Durch nicht gerechtfertigte Zahlungen von Ausgleichszulagen sind dem Bund allein in den Jahren 1999 und 2000 vermeidbare Ausgaben von jeweils über 4 Mio. DM (über 2 Mio. EUR) entstanden. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, die Regelungen erheblich zu vereinfachen.

20.1

Ausgleichszulagen sollen Bezügeminderungen ausgleichen, die aus unterschiedlichen dienstlichen Gründen eintreten können. Im Bundesbesoldungsgesetz und in anderen Gesetzen (z. B. Dienstrechtliches Begleitgesetz, Dienstrechtsreformgesetz aus dem Jahre 1997) sind nicht weniger als acht verschiedene Ausgleichszulagen geregelt. In der Praxis kommen auch mehrere Ausgleichszulagen nebeneinander und in Kombinationen mit anderen Zulagen vor.

20.2

Der Bundesrechnungshof hat in den Jahren 1999 und 2000 mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Koblenz bei mehreren Oberfinanzdirektionen die Bearbeitung von Ausgleichszulagen geprüft. Er hat festgestellt, dass bei der Anwendung der komplizierten Bestimmungen eine hohe Fehlerquote auftrat. Nachfolgend werden beispielhaft Bestimmungen für Ausgleichszulagen dargestellt:

Verringern sich die Dienstbezüge nach einer Versetzung aus von der Behörde zu vertretenden dienstlichen Gründen, so erhalten die betroffenen Beamtinnen und Beamten eine Ausgleichszulage. Diese ist ruhegehaltfähig, soweit sie ruhegehaltfähige Dienstbezüge ausgleicht. Ein Ausgleich für den Wegfall einer Stellenzulage setzt eine mindestens zehnjährige zulageberechtigende Verwendung voraus. Der Anspruch auf die Ausgleichszulage besteht in Höhe des Differenzbetrages zwischen den Dienstbezügen im neuen Amt und den Dienstbezügen, die in der bisherigen Verwendung zugestanden hätten.

Ausgleichszulagen vermindern sich je nach Art in unterschiedlichen Abstufungen („Aufzehrgraden"), wenn die Dienstbezüge im neuen Amt erhöht werden. Zur Verminderung von Ausgleichszulagen heißt es in den Verwaltungsvorschriften zum Bundesbesoldungsgesetz: „Beim Zusammentreffen mehrerer Ausgleichszulagen wird die Zulage mit dem höchsten Aufzehrgrad vorrangig vermindert (z. B. hälftige vor Eindrittelaufzehrung). Bei mehreren Zulagen mit gleichem Aufzehrgrad wird die älteste dieser Zulagen zuerst abgebaut. Ausgleichszulagen dürfen insgesamt nur in Höhe des Erhöhungsbetrages verringert werden, der durch den höchsten Aufzehrgrad bestimmt wird. Eine Addition verschiedener Aufzehrbeträge ist nur so weit zulässig, als der nach dem höchsten Aufzehrgrad bestimmte Erhöhungsbetrag nicht überschritten wird. Dabei ist der für jede Zulage bestehende Aufzehrgrad zu beachten."

Diese Regelungen bereiteten in der Praxis besondere Schwierigkeiten. Sie führten dazu, dass die Ausgleichszulagen fast ausnahmslos manuell bearbeitet werden mussten. Nach Aufnahme der Zahlung von Ausgleichszulagen wurden regelmäßig so genannte Warnlisten mit den Namen der Bezügeempfängerinnen und Bezügeempfänger erstellt, deren Zulagen aufgrund von allgemeinen Bezügeanpassungen, Stufensteigerungen im Grundgehalt oder anderen Ereignissen neu zu berechnen waren. Häufig mussten je Fall jährlich zwei oder drei Neuberechnungen vorgenommen werden.

Sowohl bei der erstmaligen Berechnung von Ausgleichszulagen als auch bei der nachfolgenden Berechnung ihrer Aufzehrung traten zahlreiche Fehler auf. In einer Reihe von Fällen versäumte es die Verwaltung, Ausgleichszulagen zu vermindern, nachdem eine allgemeine Besoldungserhöhung eingetreten war oder einzelne Bedienstete wegen besonderer Leistungen erhöhte Bezüge erhielten (z. B. eine sog. Leistungsstufe). In vielen Fällen berechnete die Verwaltung die vorgeschriebene Abschmelzung von Ausgleichszulagen fehlerhaft. Dabei wurde z. B.

- anstelle der gleichbleibenden Stellenzulage eine Ausgleichszulage gewährt, die dynamisch berechnet wurde,
- die Ausgleichszulage nicht um ein Drittel des Erhöhungsbetrages der Dienstbezüge, sondern um ein Drittel des Zahlbetrages der nebenher gewährten Ausgleichszulage für ein geringeres Grundgehalt vermindert,
- der Erhöhungsbetrag der Dienstbezüge mit falschen Beträgen für das Grundgehalt, die Dienstaltersstufe bzw. die Allgemeine Stellenzulage ermittelt,
- die Ausgleichszulage um die Hälfte des Erhöhungsbetrages der Dienstbezüge verringert und
- bereits bei der Erstfestsetzung der Ausgleichszulage ein Aufzehrbetrag angerechnet.

Daneben nahm die Verwaltung Korrekturen häufig mit falschen Zahlbeträgen vor, setzte den Zahlungsbeginn für die Ausgleichszulage fehlerhaft fest oder zahlte die Stellenzulage und die Ausgleichszulage für diese Zulage nebeneinander. Durch nicht gerechtfertigte Zahlungen von Ausgleichszulagen sind dem Bund allein in den Jahren 1999 und 2000 vermeidbare Ausgaben von jeweils über 4 Mio. DM (über 2 Mio. EUR) entstanden.

20.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass allein das Nebeneinander von acht verschiedenen und jeweils sehr komplizierten Ausgleichsregelungen die für die Bearbeitung zuständigen Bediensteten überfordert. Er hat das Bundesministerium aufgefordert, die Regelungen zu vereinfachen.

Der Bundesrechnungshof hat dargelegt, dass z. B. ein gleichmäßiger Abbau aller zur Wahrung des Besitzstandes gewährten Ausgleichs- und Überleitungszulagen um einen bestimmten Bruchteil oder in festen Beträgen nach regelmäßigen Zeitabständen weniger fehleranfällig wäre. Ein solches Berechnungsverfahren, das die Verminderung der Zulagen von Bezügeerhöhungen entkoppelte, könnte automatisiert werden und würde den Verwaltungsaufwand wesentlich vermindern.

20.4

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, dass es die Kritik des Bundesrechnungshofes bezüglich der Kompliziertheit und des Verwaltungsaufwandes bei der Bearbeitung der Ausgleichszulagen für berechtigt halte. Es habe bereits mit dem 6. Besoldungsstrukturgesetz eine Bereinigung eingeleitet. Weitere Schritte müssten folgen.

20.5

Die Änderungen durch das 6. Besoldungsstrukturgesetz wertet der Bundesrechnungshof als einen Schritt in die richtige Richtung. Das Bundesministerium bleibt jedoch aufgefordert, alsbald Vorschläge für eine grundlegende Reform der Ausgleichszulagen zu erarbeiten und dem Gesetzgeber zur Entscheidung vorzulegen.

21 System der Auslandszuschläge (verschiedene Einzelpläne)

21.0

Mit dem Auslandszuschlag sollen die materiellen Mehraufwendungen und die immateriellen Belastungen von Bediensteten (Beamtinnen und Beamten, Richterinnen und Richtern sowie Soldatinnen und Soldaten) im Ausland abgegolten werden. Das Bundesbesoldungsgesetz sieht dazu acht Fallgruppen mit verschieden hohen Auslandszuschlägen vor. Bedienstete, auf die das Gesetz über den Auswärtigen Dienst Anwendung findet, erhalten einen erhöhten Auslandszuschlag. Dies gilt auch für diejenigen, die nur vorübergehend in den Auswärtigen Dienst übernommen werden. Der Bundesrechnungshof hält die Unterscheidungen bei den Auslandszuschlägen weder für systematisch noch für sachgerecht. Besondere oder zusätzliche Belastungen im Auswärtigen Dienst, die einen erhöhten Auslandszuschlag rechtfertigten, waren nicht ersichtlich.

21.1

Der Auslandszuschlag ist neben Auslandskinderzuschlag, Mietzuschuss und Kaufkraftausgleich Hauptbestandteil der Auslandsdienstbezüge. Er soll die materiellen und immateriellen Belastungen der Verwendung am ausländischen Dienstort ausgleichen.

Das Bundesbesoldungsgesetz (BBesG) sieht in § 55 ein System von Auslandszuschlägen für verschiedene Besoldungsgruppen und Dienstortstufen vor. In den Anlagen zum Bundesbesoldungsgesetz ist die Höhe der Auslandszuschläge für acht Fallgruppen festgelegt. Die Fallgruppe mit den höchsten Auslandszuschlägen setzt voraus, dass der oder die Bedienstete verheiratet ist und am ausländischen Dienstort mit dem Ehegatten eine gemeinsame Wohnung bewohnt. Anspruch auf Auslandszuschlag nach der nächstniedrigen Stufe haben u. a. Bedienstete, die verpflichtet sind, am ausländischen Dienstort einen eigenen Hausstand zu führen, sowie solche, die das vierzigste Lebensjahr vollendet haben. Zu dieser Fallgruppe rechnen ferner Bedienstete, die einen eigenen Hausstand besitzen, deren Ehegatten am ausländischen Dienstort jedoch noch keinen Wohnsitz begründet oder diesen wieder aufgegeben haben. Weitere Fallgruppen mit geringeren Auslandszuschlägen gibt es für die übrigen Dienstkräfte. Drei zusätzliche Varianten beziehen sich auf Bedienstete, für die das Gesetz über den Auswärtigen Dienst (GAD) gilt. Die Auslandszuschläge liegen für diesen Personenkreis im Durchschnitt um mehr als 10 % über den Beträgen für Bedienstete, für die das Gesetz über den Auswärtigen Dienst nicht gilt.

Zum Beispiel erhielten Beamtinnen und Beamte der Besoldungsgruppe A 15 je nach Zugehörigkeit zum entsprechenden Personenkreis im Jahre 2001 folgende Auslandszuschläge (vgl. **Tabelle**):

Tabelle

Auslandszuschläge

Personenkreis	Dienstort Stufe 1 z. B. Amsterdam	Dienstort Stufe 6 z. B. Miami	Dienstort Stufe 12 z. B. Dhaka
	– Zuschläge je Monat –		
(a)	3 505,00 DM (rd. 1 792 EUR)	5 622,00 DM (rd. 2 874 EUR)	8 162,00 DM (rd. 4 173 EUR)
(b)	3 872,00 DM (rd. 1 980 EUR)	6 066,00 DM (rd. 3 101 EUR)	8 699,00 DM (rd. 4 448 EUR)

(a) Bedienstete, für die das Gesetz über den Auswärtigen Dienst nicht gilt
(b) Bedienstete, für die das Gesetz über den Auswärtigen Dienst gilt

Der erhöhte Auslandszuschlag soll die berufstypischen Belastungen der Angehörigen des Auswärtigen Dienstes abgelten, die in Nachteilen und materiellen Mehraufwendungen durch ständig wiederkehrende Auslandsverwendungen während des gesamten Berufslebens bestehen. Das Gesetz über den Auswärtigen Dienst gilt „sinngemäß“ auch für die Angehörigen anderer Bundesbehörden, die für besondere Fachaufgaben zur vorübergehenden Dienstleistung in den Auswärtigen Dienst übernommen werden (§ 13 Abs. 1 GAD).

21.2

Der Bundesrechnungshof hat zusammen mit dem Prüfungsamt des Bundes Koblenz im Jahre 1999 stichprobenweise die Auslandseinsätze von Bediensteten geprüft, für die das Gesetz über den Auswärtigen Dienst sinngemäß gilt.

Besondere und zusätzliche Belastungen von Bediensteten im Anwendungsbereich des Gesetzes über den Auswärtigen Dienst gegenüber anderen Bediensteten, die ebenfalls im Ausland tätig waren, konnten nicht nachgewiesen werden. Bedienstete, die dem Auswärtigen Dienst nur vorübergehend angehörten, bezogen erhöhte Auslandszuschläge, obwohl sie das Merkmal ständig wiederkehrender Auslandsverwendungen bei wechselnden Dienstorten in vielen Fällen nicht erfüllten. So erhielt ein Beamter, der während einer zunächst einjährigen Auslandstätigkeit den einfachen Auslandszuschlag bezogen hatte, zu einem späteren Zeitpunkt, nachdem er vorübergehend in den Auswärtigen Dienst übernommen worden war, für ein weiteres Jahr Auslandstätigkeit über 5 000 DM (über 2 556 EUR) mehr an Bezügen.

Beamtinnen und Beamte des Bundesgrenzschutzes, die zur Sicherung der Auslandsvertretungen eingesetzt waren, erhielten den erhöhten Auslandszuschlag, obwohl nach internen Vereinbarungen in der Regel drei Auslandsverwendungen von je elf Monaten nicht überschritten werden sollen. Dagegen erhielten Bedienstete, die nicht dem Auswärtigen Dienst angehörten, für häufigere Auslandstätigkeiten nur den einfachen Auslandszuschlag; dies gilt besonders für Angehörige des Verteidigungsbereichs.

21.3

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass das System der Auslandszuschläge zu kompliziert ist und den tatsächlichen Verhältnissen nicht gerecht wird. Er hat das Bundesministerium aufgefordert, das System der Auslandszuschläge nach § 55 BBesG zu überprüfen und zu vereinfachen. Insbesondere sollte die Abgrenzung der Fallgruppen einer nachvollziehbaren, klaren Struktur folgen. Ein neu gestaltetes System sollte kostenneutral sein.

21.4

Das Bundesministerium hat dem Bundesrechnungshof darin zugestimmt, dass bestimmte Voraussetzungen des § 55 BBesG zu ungewollten Ergebnissen führten. Eine Neufassung der gesetzlichen Bestimmungen habe jedoch bislang nicht durchgesetzt werden können. Danach sollte der höhere Auslandszuschlag nur noch bei einer auf das ganze Berufsleben bezogenen Auslandsverwendung gezahlt werden. Diese Voraussetzung erfüllten in erster Linie die Angehörigen des „klassischen“ Auswärtigen Dienstes. Andere Bedienstete sollten den höheren Auslandszuschlag nur erhalten, wenn sie vergleichbaren Anforderungen unterlägen. Dies sei der Fall, wenn sie von der Dienststelle für eine überwiegende Auslandsverwendung ausgewählt worden seien und sich für die weitere Dauer ihres Berufslebens wie Angehörige des Auswärtigen Dienstes für eine Verwendung an allen ausländischen Dienstorten bereitzuhalten hätten. Das Bundesministerium teile die Kritik des Bundesrechnungshofes und werde bemüht bleiben, innerhalb der Bundesregierung einen Konsens herbeizuführen.

21.5

Die Ausführungen des Bundesministeriums bestätigen die Feststellungen des Bundesrechnungshofes. Das Bundesministerium bleibt aufgefordert, das System der Auslandszuschläge alsbald zu überprüfen und zu vereinfachen sowie einen schlüssigen Entwurf zur Änderung des Bundesbesoldungsgesetzes vorzulegen.

22 Schicht- und Wechselschichtzulagen (verschiedene Einzelpläne)

22.0

Die Regelungen über Schicht- und Wechselschichtzulagen für Angehörige des öffentlichen Dienstes sind unnötig kompliziert und überfordern die Verwaltung. Folgen sind hohe Fehlerquoten bei der Festsetzung der Zulagen, die Ungleichbehandlung von Bediensteten sowie ein außerordentlich großer Verwaltungsaufwand bei ordnungsgemäßer Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen.

22.1

Wechselschicht- und Schichtzulagen sollen die besonderen Erschwernisse bei Dienstleistungen außerhalb regelmäßiger Arbeitszeiten abgelten, weil durch den dauernden Wechsel der täglichen Arbeitszeit der Lebensrhythmus ständig umzustellen ist. Die Ausgaben für diese Zulagen betragen jährlich rd. 50 Mio. EUR.

Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes in den Jahren 1998 bis 2001 die Gewährung der Wechselschicht- und Schichtzulagen in verschiedenen Behörden querschnittlich geprüft. Er hat dabei festgestellt, dass die Verwaltung mit den komplizierten Regelungen zur Festsetzung und Gewährung der Zulagen überfordert ist.

So erhalten Bedienstete eine Wechselschichtzulage von 200 DM (rd. 102 EUR) monatlich, wenn sie ständig nach

einem Schichtplan eingesetzt werden und in je fünf Wochen durchschnittlich mindestens 40 Dienststunden Nachtschicht leisten. Für die Feststellung des Anspruchs auf die Zulage gilt jedoch ein Betrachtungszeitraum von zehn Wochen, in denen mindestens 80 Nachtschichtstunden erreicht werden müssen. Weiter ist festgelegt, dass der für die Berechnung des Durchschnitts der Arbeitsstunden in der Nachtschicht maßgebende Zeitraum von zehn Wochen vom Ende des Monats (letzter Tag des Kalendermonats 24:00 Uhr) an zurückzurechnen ist, für den die Anspruchsvoraussetzungen auf die Zulage festgestellt werden sollen. Die Frage, zu welchem Zeitpunkt die Zulagen gezahlt werden dürfen, lässt sich aufgrund der geltenden Regelungen nicht eindeutig beantworten. Wird die Wechselschichttätigkeit im Laufe eines Monats aufgenommen, beendet oder unterbrochen, so gestaltet sich die ordnungsgemäße Festsetzung der Zulage besonders schwierig.

Die Regelungen führten zu sehr unterschiedlichen Verfahrensweisen und widersprüchlicher Handhabung.

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes (Tarifbereich) erhielten im ersten Monat der Aufnahme einer Wechselschichttätigkeit grundsätzlich keine Zulage. Nach Auffassung der geprüften Stellen konnte noch kein Anspruch auf die Wechselschichtzulage entstehen, weil die Anspruchsvoraussetzung von „80 Nachtdienststunden in zehn Wochen“ bis zum Ende des ersten Monats nicht erfüllt werden konnte. Teilweise gewährten die geprüften Stellen deshalb auch im zweiten Monat noch keine Zulage. Erst wenn am Ende des dritten Monats die Anspruchsvoraussetzungen eindeutig erfüllt waren, zahlten sie die Zulage nachträglich für den dritten Monat. Die geprüften Stellen bezeichneten die Feststellung der Anspruchsvoraussetzungen als äußerst aufwendig und zeitintensiv. Grund seien insbesondere die unterschiedlichen Zeiträume, an die die Zahlung von Gehältern (monatlich) und Zulagen (Fünf- bzw. Zehn-Wochenzeitraum) anknüpft. Trotz der zum Teil sehr intensiven Überprüfungstätigkeiten im Tarifbereich war die Fehlerquote erheblich.

Anders als im Tarifbereich wurden Zulagen an Beamtinnen und Beamte (Besoldungsbereich) überwiegend bereits ab dem ersten Monat einer Wechselschichttätigkeit gezahlt. Im Besoldungsbereich fanden darüber hinaus in der Regel nachträgliche Prüfungen der Anspruchsvoraussetzungen, wie sie durch die Erschwerniszulagenverordnung vorgeschrieben sind, weder bei Aufnahme noch bei Beendigung des Wechselschichtdienstes statt. Außerdem sind die Weitergewährungsregelungen der Erschwerniszulagenverordnung vielfach fehlerhaft angewandt worden. So wurden durch Urlaub, Krankheit und andere Unterbrechungen nicht geleistete dienstplanmäßige Nachtdienststunden fiktiv berücksichtigt. Folge war, dass die Wechselschichtzulage häufig mehrere Monate weitergewährt wurde, ohne dass die vorgeschriebenen Nachtdienststunden tatsächlich erbracht worden waren. Im Bereich des Bundesministeriums der Verteidigung erhielt die Feldjägertruppe unzulässigerweise Wechselschichtzulagen für Bereitschaftsdienste von 24 Stunden. Die entstandenen Überzahlungen betrugen allein in den Jahren 1998 bis 2000 insgesamt über 3 Mio. DM (über 1,5 Mio. EUR).

Der Verwaltungsaufwand für die Gewährung von Zulagen ist außerordentlich hoch. Soweit die vorgeschriebenen monatlichen Überprüfungen stattfinden, beträgt er rd. 20 % des Ausgabevolumens der Zulagen.

22.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Regelwerke unnötig kompliziert sind, im Tarif- und Besoldungsbereich zu widersprüchlichen Ergebnissen führen und bei ordnungsgemäßer Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand verursachen. Er hat dargelegt, dass die Anwendung der Vorschriften in der Praxis beinahe zwangsläufig zu Fehlern führt. Der Bundesrechnungshof hat es für dringend erforderlich gehalten, die Regelungen zu vereinfachen. Er hat dazu Vorschläge unterbreitet. Insbesondere sollte der Kalendermonat als zeitlicher Bezug für die Gewährung der Zulage gewählt werden. Außerdem könnte z. B. stichprobenweise in größeren Zeitabständen rückschauend geprüft werden, ob die erforderlichen Nachtdienststunden erbracht wurden.

22.3

Das Bundesministerium hat erklärt, es teile die Auffassung des Bundesrechnungshofes, wonach die Berechnung der Schicht- und Wechselschichtzulagen zu kompliziert sei. Die Prüfung habe gezeigt, dass die Zulagen in zahlreichen Fällen fehlerhaft festgesetzt worden seien. Deshalb bestehe Handlungsbedarf. Das Bundesministerium beabsichtige, gesonderte Durchführungshinweise für die Gewährung von Zulagen an Besoldungsempfänger herauszugeben, weil für viele Anwender z. B. unklar sei, wie im Besoldungsbereich dienstplanmäßige Nachtdienststunden, die wegen Urlaub und Krankheit tatsächlich nicht geleistet wurden, zu behandeln seien. Mit den vorgesehenen Durchführungshinweisen werde darüber hinaus versucht, die Rechtslage für die vom Bundesrechnungshof dargestellten problematischen Sachverhalte zu erläutern.

22.4

Der Bundesrechnungshof hält die vom Bundesministerium beabsichtigten Maßnahmen für unzureichend und bezweifelt, dass sich allein mith ilfe weiterer Durchführungshinweise die Anzahl von Bearbeitungsfehlern entscheidend verringern lässt. Auch würde sich der Verwaltungsaufwand voraussichtlich noch erhöhen. Gegebenenfalls wäre sogar zusätzliches Personal erforderlich, wenn die bisher nur unzureichend durchgeführten Anspruchsprüfungen im vorgeschriebenen Umfang stattfänden. Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, wonach sich die dargestellten Probleme nur dadurch beheben lassen, dass die Regelungen über die Zulagen entscheidend vereinfacht werden. Das Bundesministerium ist daher aufgefordert, entsprechende Vorschläge für eine gesetzliche Änderung zu erarbeiten.

Bundesministerium der Finanzen
(Einzelplan 08)

23 Liquiditätsplanung und kurzfristige Mittelaufnahme des Bundes
(Kapitel 3205 Titel 575 21)

23.0

Das Bundesministerium kann nach den jährlichen Haushaltsgesetzen Kassenverstärkungskredite bis zu 10 % des festgelegten Gesamtvolumens des Bundeshaushalts aufnehmen. Diese kurzfristigen, am Geldmarkt aufgenommenen Kredite sollen die Lücken zwischen Einzahlungen und Auszahlungen (Liquiditätssaldo) auf dem Zentralkonto des Bundes bei der Deutschen Bundesbank ausgleichen. Das Konto muss an jedem Tagesende ausgeglichen sein.

Die Planungsdaten für den täglichen Kassenausgleich werden vom Bundesministerium aufwendig und nicht mehr zeitgemäß erhoben.

Um den täglichen Liquiditätssaldo zu decken, hat das Bundesministerium als Geldmarktinstrumente nur Tages- und Termingeld eingesetzt. Weitere Geldmarktinstrumente, die eventuell kostengünstiger gewesen wären, wurden nicht genutzt.

23.1

23.1.1

Das Bundesministerium konnte gemäß Haushaltsgesetz 2001 Kassenverstärkungskredite bis zu 10 % des festgelegten Gesamtvolumens des Bundeshaushalts, bis zu rd. 47,7 Mrd. DM (rd. 24,4 Mrd. EUR), aufnehmen. Im Jahre 2002 sind dies bis zu rd. 24,8 Mrd. EUR. Diese kurzfristigen, am Geldmarkt aufgenommenen Kredite sollen die Lücken zwischen Einzahlungen und Auszahlungen (Liquiditätssaldo) auf dem Zentralkonto des Bundes bei der Deutschen Bundesbank schließen. Dieses Konto muss an jedem Tagesende ausgeglichen sein.

Das Bundesministerium gründete im September 2000 die „Bundesrepublik Deutschland-Finanzagentur GmbH“ (Finanzagentur). Die Finanzagentur übernahm im Juni 2001 die Kassenkreditaufnahme anstelle des Bundesministeriums. Im Bundesministerium überwacht ein Kontroll- und Steuerungsreferat die Tätigkeit der Finanzagentur.

Das Bundesministerium stellt Daten über die erwarteten Ein- und Auszahlungen für die Jahres-, Quartals-, Monats- und Tagesliquiditätsplanung zusammen. Arbeitstäglich erfasst ein Referat im Bundesministerium Daten der Bundeskassen und einer Vielzahl anderer öffentlicher Stellen. Bei der Planung des Kassenausgleichs teilen die öffentlichen Stellen am Vortage der Zahlung, teilweise auf Nachfrage des Bundesministeriums, die erwarteten Ein- und Auszahlungsdaten des Folgetages mit Fax oder telefonisch mit. Das Bundesministerium stellt die gemeldeten Daten zusammen und übermittelt sie anschließend der Finanzagentur, wobei die Daten während des Tages der Zahlung oftmals noch aktualisiert werden. Aus diesen Daten ergibt sich der Liquiditätssaldo des Bundes.

23.1.2

Der Bund glich den Liquiditätssaldo durch die Neuaufnahme, Prolongation oder Rückführung von Tages- und Termingeld (bis 14 Tage) aus. Neben Tages- und Termingeld setzte der Bund keine weiteren Geldmarktinstrumente zum Ausgleich des Saldos ein. Das Bundesministerium ermittelte nicht regelmäßig und zeitnah den Erfolg der Aufnahme von Tages- und Termingeld im Hinblick auf eine Zinskostenoptimierung. Es prüfte nicht umfassend und fortlaufend, ob ein regelmäßig auftretender kurzfristiger Liquiditätsbedarf auch durch andere Geldmarktinstrumente hätte kostengünstiger finanziert werden können.

Der Bund gab lediglich einmalig so genannte Bundeskassenscheine zur Deckung seines kurzfristigen Liquiditätsbedarfs heraus. Diese Bundeskassenscheine sollten teilweise an die Stelle von am Geldmarkt beschafften Tages- und Termingeldern treten.

Derzeit ist am Geldmarkt die Tendenz feststellbar, den Mittelbedarf auch durch Wertpapierpensionsgeschäfte zu decken. Bei diesen Geschäften werden Wertpapiere aus dem Eigenbestand übertragen. Mit dem Käufer dieser Wertpapiere wird gleichzeitig vereinbart, diese Papiere zu einem späteren Zeitpunkt zu einem festgelegten Preis zurückzuübertragen. Die Zinssätze können unter dem korrespondierenden Geldmarktzinssatz liegen. Erste Überlegungen im Bundesministerium, Wertpapierpensionsgeschäfte unter Verwendung der Eigenbestände des Bundes bei der Deutschen Bundesbank zur Liquiditätssteuerung und Zinskostenminimierung einzusetzen, wurden nicht weiterverfolgt. Erst im Haushaltsgesetz für das Jahr 2002 wurde in § 3 eine Regelung aufgenommen, die Wertpapierpensionsgeschäfte ermöglicht. Für diese Geschäfte dürfen zusätzliche Kassenverstärkungskredite bis zur Höhe von 10 % des festgelegten Gesamtvolumens des Bundeshaushalts aufgenommen werden.

Die Finanzagentur beabsichtigt, den Einsatz neuer Geldmarktinstrumente zu prüfen.

23.2

23.2.1

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass es nicht mehr zeitgemäß ist, wenn insbesondere die Daten für den täglichen Kassenausgleich per Fax und telefonisch mitgeteilt werden oder bei der Vielzahl der unterschiedlichen Stellen zeitaufwendig und mit viel persönlichem Einsatz abgefragt werden müssen.

Der Bundesrechnungshof hat daher angeregt, für einen mittel- und langfristigen Zeitraum ein durchgängig automatisiertes Meldeverfahren für alle Beteiligten aufzubauen. Dabei hat der Bundesrechnungshof nicht verkannt,

dass es besonderer Anstrengungen bedarf, die Stellen außerhalb der Bundesverwaltung einzubeziehen.

23.2.2

Der Bundesrechnungshof hat es für unerlässlich gehalten, dass künftig regelmäßig und zeitnah der Erfolg der eingesetzten Finanzierungsinstrumente gemessen wird. Er geht davon aus, dass diese Erfolgsmessung – jeweils unabhängig voneinander – sowohl durch das Steuerungs- und Kontrollreferat des Bundesministeriums als auch durch das Controlling der Finanzagentur vorgenommen wird.

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass der Einsatz einer weiter gefächerten Palette von Geldmarktinstrumenten zur Zinskostenoptimierung anzustreben ist. Nach seiner Ansicht hat der Bund die Möglichkeit, weitere Geldmarktpapiere, wie die Bundeskassenscheine, zur möglichen Zinskostensenkung einzusetzen, nicht weiter genutzt. Er sollte versuchen, durch seine hohe Bonität auch in diesem Marktsegment Zinskostenvorteile zu erzielen.

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 2001 außerdem vorgeschlagen zu prüfen, ob die Eigenbestände des Bundes im Rahmen von Wertpapierpensionsgeschäften zur Finanzierung des Liquiditätsbedarfs genutzt werden können. Dabei hat der Bundesrechnungshof nicht verkannt, dass ein solcher Schritt Auswirkungen auf den Kassamarkt (z. B. Kursveränderungen für die entsprechenden Papiere) haben könnte. In diesem Zusammenhang ist der Bundesrechnungshof davon ausgegangen, dass weitere Finanzierungsinstrumente das Tages- und Termingeld teilweise ersetzen.

23.3

23.3.1

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es beabsichtige, den Liquiditätsplanungsprozess innerhalb eines mittel- bis langfristigen Zeitraumes auf der Grundlage der technischen Möglichkeiten neu zu gestalten. Die technische Ausstattung der beteiligten Stellen solle dabei voll genutzt werden. Gleichzeitig sei die Soft- und Hardware für die Liquiditätsplanung im Bundesministerium den neuen Anforderungen anzupassen. Die Liquiditätsplanung in der Finanzagentur solle durch ein neu anzuschaffendes Handels- und Abwicklungssystem ergänzt werden.

23.3.2

Das Bundesministerium hat eingeräumt, dass für eine Zinskostenoptimierung der Erfolg der einzelnen Finanzierungsinstrumente zu messen sei. Der Erfolg im Tages- und Termingeldgeschäft werde durch das Kontroll- und Steuerungsreferat seit Beginn der operativen Geschäftsaufnahme durch die Finanzagentur regelmäßig festgestellt. Die vorgeschlagenen Maßnahmen würden in das Controllingkonzept für die Finanzagentur einfließen.

Das Bundesministerium hat weiter ausgeführt, die Finanzagentur habe den Einsatz neuer Instrumente am Geldmarkt geprüft und arbeite in enger Abstimmung mit dem Bundesministerium an der Aufnahme von Wertpapierpensionsgeschäften, der Wiederbelebung der Bundeskassenscheine und dem Einsatz geldmarktbezogener Swaps. Mit ersten Einsätzen sei noch im Jahre 2002 zu rechnen. Von den neuen Instrumenten erwarte das Bundesministerium eine Kostenersparnis bei begrenztem Risiko.

Das Bundesministerium und die Finanzagentur würden eine Erhöhung der kurzfristigen Verschuldung bei begrenztem Zinsrisiko, auch teilweise über den Geldmarkt, anstreben.

23.4

Die Absicht des Bundesministeriums, den Liquiditätsplanungsprozess innerhalb eines mittel- bis langfristigen Zeitraumes auf der Grundlage der technischen Möglichkeiten neu zu gestalten, findet die Zustimmung des Bundesrechnungshofes. Allerdings ist es wegen der großen finanziellen Bedeutung der Kassenverstärkungskredite – mit einem Ermächtigungsrahmen im Jahre 2001 von bis zu rd. 24,4 Mrd. EUR – unverzichtbar, zeitnah eine Konzeption für ein durchgängig automatisiertes und umfassendes Liquiditätsmelde- und -planungsverfahren zu entwickeln.

Der Bundesrechnungshof hält es für sachgerecht, dass der Erfolg im Tages- und Termingeldgeschäft nunmehr regelmäßig gemessen wird. Dabei sind auch die noch einzuführenden Finanzierungsinstrumente in die Erfolgsmessung einzubeziehen. Er hält es ferner für notwendig, diese Verfahren als Teil eines umfassenden Controllingsystems unverzüglich einzuführen. Darüber hinaus ist darauf zu achten, dass sich die einzelnen Finanzierungsinstrumente des Bundes künftig nicht gegenseitig Konkurrenz machen.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, die neuen Instrumente kurzfristig einzusetzen, damit mögliche Zinskostenreduzierungen ausgeschöpft werden. Dabei sollte jedoch der Anteil der kurzfristigen Verschuldung an der Gesamtverschuldung des Bundes nicht deutlich erhöht werden.

24 Prägung von Zahlungsverkehrs-, Sammler- und Gedenkmünzen (Kapitel 6001 Titel 092 01, Kapitel 6002 Titel 540 01)

24.0

Der Bund hat die Prägemengen von auf Deutsche Mark und Pfennig lautenden Münzen im Hinblick auf die Währungsumstellung nicht bedarfsgerecht angepasst. Bei Zahlungsverkehrsmünzen fehlte ein langfristiges Konzept, um Überbestände an Münzen abzubauen oder zu vermeiden und Münzen bis zum Euro-Umstellungstag nur noch im benötigten Umfang zu prägen. Bei Sammler- und Gedenkmünzen führten zu hohe Auflagen zur Vernichtung prägefrischer Münzen. Zudem mussten Überbestände an

Münzplättchen vernichtet werden. Durch langfristige Planung und Anpassung der Prägemengen hätten insgesamt zweistellige Millionenbeträge eingespart werden können.

Die Prägeaufträge für die Erstausstattung von Euro-Zahlungsverkehrsmünzen bei den Münzstätten der Länder sind abgewickelt. Der Bund sollte Überbestände an Euro-Münzen vermeiden. Das Bundesministerium sollte ein Konzept über künftige Prägemengen entwickeln. Damit erhielten auch die Münzstätten einen Überblick über die zu erwartenden Anschlussaufträge.

24.1 Vorbemerkung

Die Deutsche Bundesbank übernimmt die im Auftrag des Bundes von den fünf Münzstätten der Länder geprägten Münzen in ihren Zentralbankbestand und gibt sie nach Bedarf in den Geldkreislauf. Der Bund erhält dafür den Nennwert der Münzen gutgeschrieben.

Die Einführung der neuen europäischen Währung wurde bereits im Vertrag von Maastricht vom 7. Februar 1992 vereinbart. Eine EU-Verordnung vom Dezember 1993 schränkte die Gutschrift von Münzen im Zentralbankbestand auf 10 % des Wertes der umlaufenden Münzen ein. Für die Bundesrepublik Deutschland galt während einer Übergangsfrist bis Ende 1996 eine Obergrenze von 15 % des Wertes der umlaufenden Münzen.

24.2 Prägung von Zahlungsverkehrsmünzen

24.2.1

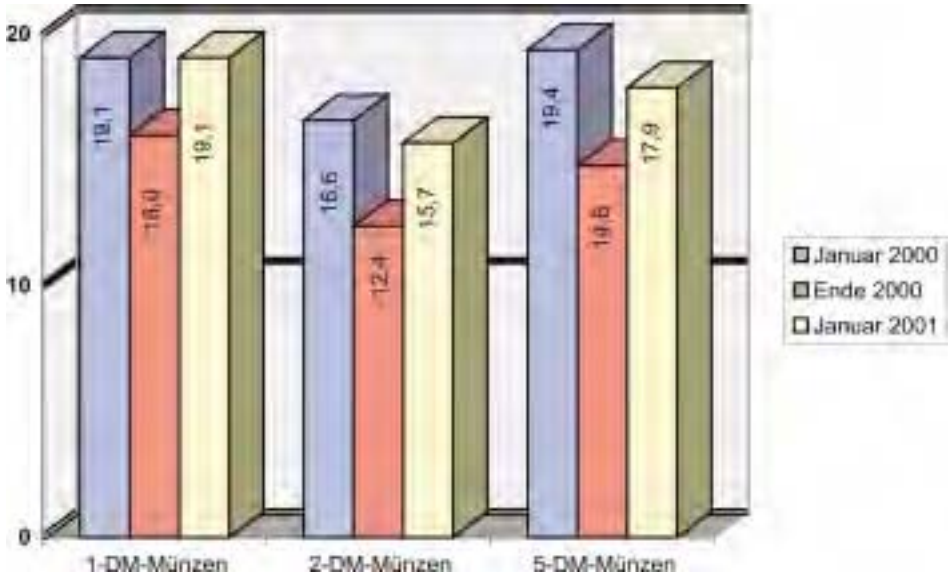
Der Wert der Münzen im Zentralbankbestand stieg seit dem Jahre 1989 an. Ursache hierfür waren hohe Prägeaufträge bei den großen Münzen von 1 DM bis 5 DM. In den Jahren 1995 und 1996 überschritten die Münzbestände jeweils im Januar und Februar die 15-%-Grenze des Münzumlaufs (bis 15,5 %). Das Bundesministerium ergriff seit dem Jahre 1995 verschiedene Maßnahmen zur Bestandsregulierung. Es veranlasste die Münzstätten, Münzen erst später oder nicht zu prägen und prägefrische Münzen vorerst nicht abzuliefern. Dadurch wurden weitere Überschreitungen der 15-%-Grenze vermieden. Ab dem Jahre 1997 lag der Münzbestand bis zu rd. 710 Mio. DM (rd. 360 Mio. EUR) über der von der EU-Verordnung vorgegebenen 10-%-Grenze.

Das Bundesministerium verfügte darüber hinaus, prägefrische Umlaufmünzen bei den Münzstätten zu vernichten. Zudem wurden umlauffähige Münzen aus dem Zentralbankbestand verschrottet. Die 10-%-Grenze wurde dennoch nur im Jahre 2000 kurzfristig unterschritten.

Die großen Nominale bestimmen im Wesentlichen den Wert der Münzen des Zentralbankbestandes. Wie das Schaubild (vgl. **Abbildung 1**) zeigt, lag der Bestand bei 1-DM-, 2-DM- und 5-DM-Münzen deutlich über der 10-%-Grenze.

Abbildung 1

Münzbestand in % des Münzumlaufes



Vom Münzbestand Ende 2000 verursachte jeder Prozentpunkt an 1-DM-, 2-DM- und 5-DM-Münzen zusammen 15 Mio. DM (7,6 Mio. EUR) an Herstellungskosten.

Am Beispiel der 5-DM-Zahlungsverkehrsmünzen lässt sich die Verwendung dieser Nominale wie folgt darstellen: Der Bestand hatte Anfang 1995 einen Wert von 940 Mio. DM. Bis Ende 2000 verringerte er sich um 270 Mio. DM. Vom Gesamtbestand dieser Nominale wurden damit von Anfang 1995 bis Ende 2000 nur rd. 29 % verwendet.

Abbildung 2

Verbrauch an 5-DM-Zahlungsverkehrsmünzen von Anfang 1995 bis Ende 2000 aus dem Bestand

Neben den hohen Münzbeständen verfügten die Münzstätten noch über Überbestände an Münzplättchen (Ronden), die der Bund für rd. 2 Mio. DM (rd. 1 Mio. EUR) beschafft hatte. Diese Münzrohlinge mussten ebenfalls vernichtet werden.

24.2.2

Das Bundesministerium hat es versäumt, die Prägung von Zahlungsverkehrsmünzen langfristig zu planen. Es hat auch die gebotenen Ziele verfehlt, nur Münzen innerhalb der von der EU-Verordnung vorgegebenen Grenzen herzustellen und Bestände zur Umstellungszeit auf den Euro auf den Umfang zu beschränken, der für den Zahlungsverkehr notwendig war. Die ab dem Jahre 1995 ergriffenen Maßnahmen haben die erheblichen Münz-Überbestände nur sehr kurzfristig und nicht nennenswert vermindert.

Durch eine langfristige, auf den Umstellungstag hin ausgerichtete Planung hätten durch Prägeverzicht Präge-, Ronden- und Vernichtungskosten in zweistelliger Millionenhöhe vermieden werden können.

24.2.3

Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, dass der vom Bundesrechungshof herangezogene langfristige Zeithorizont wenig geeignet sei, frühzeitig verlässliche Entscheidungen über die Münzprägungen zu treffen. Eine endgültige Entscheidung über eine Teilnahme Deutschlands an der Wirtschafts- und Währungsunion sei erst im Mai 1998 gefallen. Die Bürgerinnen und Bürger und sonstigen Beteiligten hätten sich auch erst Ende der 90er-Jahre mit der Euro-Umstellung befasst.

Münzmengen seien auch nicht von vornherein entbehrlich gewesen; die Einsparungen seien nur im Nachhinein ersichtlich. Die 15-%-Grenze sei nicht ausgenutzt worden. Eine vom Bundesministerium erstellte Übersicht zeige, dass die über 10 % hinausgehenden Mengen ab April 1999 aufgebraucht gewesen seien. Der Münzbestand sei Ende 2000 gesunken und liege damit zum ersten Mal zu einem Jahresende seit dem Jahre 1990 wieder unter der 10-%-Grenze. Bei den Überbeständen an Ronden handele es sich um Folgen der ab dem Jahre 1995 eingeleiteten Verschiebungen und gestoppten Prägungen, weil für die Ronden bereits Abnahmeverpflichtungen bestanden hätten. Dadurch seien Prägekosten vermieden worden.

24.2.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die in Nr. 24.2.2 genannten Ziele nicht erreicht worden sind. Eine langfristige Planung für die Münzprägung wäre notwendig gewesen, um die Münzbestände auf das von der EU-Verordnung vorgesehene Maß zurückzuführen. Außerdem wären die Prägemengen vor dem Hintergrund der absehbaren Währungsumstellung auf den zahlungsverkehrsnotwendigen Umfang anzupassen gewesen. Nach dem Vertrag von Maastricht von Anfang 1992 und dem erklärten politischen Willen der damaligen Bundesregierung war von der Einführung des Euro auszugehen.

Die Feststellungen zeigen darüber hinaus, dass selbst die hohe 15-%-Grenze während der Jahre 1995 und 1996 mehrmals überschritten wurde. Entgegen der Behauptung des Bundesministeriums ist die 10-%-Grenze im Jahre 1999 nicht eingehalten worden. Die 10-%-Grenze des gesamten Münzbestands wurde zwar am Jahresende 2000 kurzfristig unterschritten. Doch stellen die Münzbestandszahlen zum 31. Dezember jedes Jahres traditionell die niedrigsten Werte im jeweiligen Jahr dar. Die Bestandszahlen lagen Ende Januar 2001 wieder über dieser Grenze.

Die auch noch Ende 2000 aufgezeigten hohen Bestände bei den großen Nominalen und die beispielhaft dargestellte relativ geringe Verwendung der Bestände bei 5-DM-Zahlungsverkehrsmünzen belegen die hohe und weit über den Bedarf hinausgehende Prägung und Bestandshaltung. Dabei zeigt sich ein beachtliches Einsparpotenzial in zweistelliger Millionenhöhe; zudem hätten weniger Münzen verschrottet werden müssen.

Durch eine langfristige Planung der Prägung von Zahlungsverkehrsmünzen wären ebenfalls die Bestellmengen von Ronden genauer bestimmbar gewesen, so dass auch hier keine großen Überbestände entstanden wären.

24.3 Sammler- und Gedenkmünzen

24.3.1

Ab November 1995 mussten von den 10-DM-Gedenkmünzen in Spiegelglanzausführung über 900 000 Gedenkmünzen prägefrisch vernichtet werden. Diese Münzen waren wegen zu hoher Auflage unverkäuflich. Aus dem gleichen Grunde wurden in den Jahren 1997 bis 2000 rd. 15 300 für Sammler angebotene Umlaufmünz-Serien prägefrisch vernichtet. Die Herstellungs- und Vernichtungskosten abzüglich des Metallwertes betrugen insgesamt rd. 5 Mio. DM (rd. 2,5 Mio. EUR).

24.3.2

Durch rechtzeitige Prägereduzierungen wären bei Sammler- und Gedenkmünzen rd. 5 Mio. DM (rd. 2,5 Mio. EUR) weniger Kosten entstanden. Der Bundesrechnungshof hat gefordert, die Prägung von Sammler- und Gedenkmünzen auf nachfragegerechte Mengen zu verringern.

24.3.3

Das Bundesministerium hat zugesichert, dass es die Auflagenhöhe bei den Sammler- und Gedenkmünzen verringert habe und ab dem Prägejahr 2002 nochmals verringere sowie bedarfsgerecht kalkulieren werde.

24.3.4

Die Forderungen des Bundesrechnungshofes zu den Sammler- und Gedenkmünzen sind damit für die Zukunft erfüllt.

24.4 Prägeplanung von Euromünzen

24.4.1

Die Prägeaufträge zur Erstausstattung von Euro-Zahlungsverkehrsmünzen sind abgewickelt. Das Bundesministerium hat über die Erstausstattungsmenge hinaus für das Jahr 2002 eine Prägung von ursprünglich 6 Mrd. Euro-Zahlungsverkehrsmünzen vorgesehen, diesen Auftrag jedoch auf zunächst 2,5 Mrd. Münzen begrenzt. Ein Planungskonzept hierüber und über die künftigen Prägemengen liegt nicht vor.

24.4.2

Das Bundesministerium sollte Überbestände an Euro-Zahlungsverkehrsmünzen vermeiden. Nachdem die Euro-Münzen als Erstausstattung ausgeliefert worden sind und Erfahrungen zum kurzfristigen Bedarf vorliegen, ist der mittel- und langfristige Bedarf an Euro-Zahlungsverkehrsmünzen zu ermitteln. Auf dieser Grundlage sollte der Umfang der künftigen Prägeaufträge einschließlich der Sammler- und Gedenkmünzen (vgl. Nr. 24.3) durch ein Konzept sachgerecht festgelegt werden. Die zu erwartenden Prägemengen sind auch Planungsdaten für die fünf Münzstätten der Länder. Sie erhalten damit einen Überblick über die künftige Gesamtauftragslage.

24.4.3

Das Bundesministerium hat zur Forderung des Bundesrechnungshofes nicht Stellung genommen.

25 Verlustreicher Grundstücksverkauf (Kapitel 0807 Titel 131 01)

25.0

Das Bundesministerium verkaufte ein mit Munitionsresten belastetes Grundstück zur Errichtung eines Freizeitparks. Der Kaufpreis betrug 16,9 Mio. DM (rd. 8,6 Mio. EUR); die Ausgaben des Bundes für die Entmunitionierung und Altlastensanierung beliefen sich auf mindestens 31,5 Mio. DM (rd. 16,1 Mio. EUR).

25.1

Der Bund besaß eine 140 ha große, bewaldete Liegenschaft, die in den Jahren 1935 bis 1992 als Munitionsanstalt (Muna), Sprengplatz und militärisches Übungsgelände genutzt wurde und deshalb extrem stark mit Munition und Altlasten belastet war.

Im Oktober und November 1996 unterrichtete ein ranghoher Angehöriger eines Bayerischen Staatsministeriums den damaligen Bundesminister persönlich darüber, dass eine Betreiberin von Freizeitparks an dem Muna-Gelände interessiert sei. Die Interessentin wolle auf 30 % bis 35 % der Kauffläche einen „Erlebnisbereich“ errichten, rd. 200 Mio. DM (rd. 100 Mio. EUR) investieren, etwa 100 Dauer- sowie bis zu 1 000 Saisonarbeitsplätze einrichten und den Freizeitpark im Mai 2002 eröffnen. Er bat den Bundesminister, der Interessentin eine Teilfläche von rd. 60 ha der Liegenschaft, die allerdings noch entmunitioniert werden müsse, günstig anzubieten und nannte Preisvorstellungen. Die Liegenschaft lag im Wahlkreis sowohl des bayerischen Vermittlers, der zugleich Abgeordneter des bayerischen Landtages war, als auch des damaligen Bundesministers als Mitglied des Deutschen Bundestages.

Der zuständige Abteilungsleiter des Bundesministeriums übersandte auf Weisung des Bundesministers im Dezember 1996 der Interessentin – ohne deren Anforderungen an den Grad der Munitions- und Altlastenfreiheit des Geländes zu kennen – nach vorheriger Abstimmung mit dem bayerischen Vermittler ein Angebot über eine Fläche von 64 ha. Auf der Grundlage einer Wertermittlung bot der Abteilungsleiter die Fläche für einen Preis von 7,9 Mio. DM (rd. 4,0 Mio. EUR) an. Der Preis lag etwa in der Mitte der Preisvorstellungen des Vermittlers (6,4 Mio. DM bis 9,6 Mio. DM, rd. 3,3 Mio. EUR bis 4,9 Mio. EUR). An dieses Angebot sah sich das Bundesministerium fortan gebunden. Zu der Frage, wer die Kosten für die Entmunitionierung und Altlastensanierung zu tragen habe, enthielt das Angebot keine Aussage. Das Bundesministerium schätzte damals die Entmunitionierungskosten auf etwa 6 Mio. DM (rd. 3 Mio. EUR); allerdings griff es auf eine Kostenschätzung zurück, die auf einer forstwirtschaftlichen Weiternutzung der Lie-

genschaft beruhte. Kosten für die Altlastenbeseitigung brachte es nicht in Ansatz.

Ob das Gelände wegen seiner hohen Belastung überhaupt für einen Freizeitpark geeignet war, untersuchte das Bundesministerium nicht. Bei einem Verzicht auf den Verkauf wäre für die Entmunitionierung und Altlastensanierung – verteilt über einen längeren Zeitraum – mit Ausgaben in der Größenordnung von 5 Mio. DM (rd. 2,6 Mio. EUR) zu rechnen gewesen. Ein späterer Verkaufserlös hätte, wenn die forstwirtschaftliche Nutzung beibehalten worden wäre, diese Ausgaben voraussichtlich aufgewogen.

Im Oktober 1997 übersandte das Bundesministerium im Einklang mit seiner ursprünglichen Absicht der Interessentin einen Vertragsentwurf, demzufolge die Erwerberin etwaige den Kaufpreis überschreitende Kosten für die Entmunitionierung und Altlastensanierung tragen sollte. Daraufhin teilte der Vermittler die ablehnende Haltung der Interessentin dem Bundesminister mit. Auf Drängen des Vermittlers erklärte sich das Bundesministerium danach bereit, bis auf 10 % der Kosten für die Beseitigung der sonstigen Altlasten, die bayerische Gebietskörperschaften tragen sollten, sämtliche Kosten für die Herrichtung des Geländes zu übernehmen.

Ende des Jahres 1997 unterzeichneten der Bundesminister, die zukünftige Erwerberin sowie Vertreter bayerischer Gebietskörperschaften ein Memorandum. Dieses hob die arbeitsmarkt- und strukturpolitische Bedeutung sowie das Interesse des bayerischen Fremdenverkehrs an der Ansiedlung des Freizeitparks auf dem Muna-Gelände hervor. Es enthielt auch den Vorbehalt der Interessentin, über den Standort des Freizeitparks und damit den Kauf des Muna-Geländes erst später zu entscheiden, und die Verpflichtung des Bundes, die Liegenschaft vorbereitend bis Ende 1999 zu entmunitionieren und die Altlasten zu beseitigen. Der Bundesminister erklärte in einer Pressekonferenz, dass er persönlich die Angelegenheit als Chefsache voran gebracht habe.

Wenige Monate nach dem Memorandum ließ das Bundesministerium die Entmunitionierungsarbeiten aufnehmen. Auf Betreiben der Erwerberin weiteten sich die Arbeiten im Laufe der Zeit immer mehr aus.

Im Sommer 1998 schloss das Bundesministerium mit der Interessentin einen so genannten Optionsvertrag 1, in dem es sich einseitig unwiderruflich zum Verkauf der gewünschten Flächen verpflichtete. Für die Fläche von 64 ha vereinbarten die Vertragspartner den Preis von 7,9 Mio. DM (rd. 4 Mio. EUR). Für eine inzwischen gewünschte weitere Fläche von 16 ha sollten nutzungsabhängig die gleichen Quadratmeterpreise gelten. Im Optionsvertrag 1 wurde festgeschrieben, dass der Bund das Gelände munitions- und altlastenfrei übergibt, ohne allerdings die Intensität der Beseitigungsarbeiten genauer zu bestimmen. Das Bundesministerium rechnete inzwischen mit Kosten allein für die Entmunitionierung in Höhe von 7,9 Mio. DM (rd. 4 Mio. EUR). Die Höhe der Kosten für die Sanierung der Altlasten konnte es noch nicht einschätzen, da noch keine ausreichenden Voruntersuchungen vorlagen. Das Bundesministerium unterstellte zu diesem Zeitpunkt noch immer, dass die Kosten insgesamt den Kaufpreis von rd. 10 Mio. DM (rd. 5,1 Mio. EUR) nicht übersteigen würden.

Unmittelbar nach Abschluss dieses Optionsvertrages verhandelte die Interessentin mit dem Bundesministerium – wiederum über den bayerischen Vermittler – über den Kauf der restlichen Fläche (60 ha) des Muna-Geländes. Bei dem Teilbereich, auf dem die Interessentin bereits in ihrem Masterplan vom September 1998 einen Forschungs- und Entwicklungsbereich (rd. 7 ha) vorgesehen hatte und der im Flächennutzungsplan auch so ausgewiesen worden war, gab das Bundesministerium sich mit dem Preis für außerforstwirtschaftlich genutzte Waldflächen zufrieden. Die Vergleichspreise für hochwertige Gewerbeflächen lagen mehr als zehnmal höher. Es vereinbarte lediglich eine Nachzahlungsklausel für den Fall einer Bebauung innerhalb von zehn Jahren nach Abschluss des Kaufvertrages. Im August 1999 schlossen die Vertragspartner für diese restliche Fläche den so genannten Optionsvertrag 2; der Bund bot darin zu Konditionen des Optionsvertrages 1 den Abschluss eines Kaufvertrages zum Preis von rd. 6,7 Mio. DM (rd. 3,4 Mio. EUR) an.

Im September 1999 nahm die Interessentin beide Angebote an. Damit veräußerte das Bundesministerium die Liegenschaft zu einem Gesamtkaufpreis von 16,9 Mio. DM (rd. 8,6 Mio. EUR). Bis zum Abschluss der Maßnahme summierten sich die Kosten für die Entmunitionierung und Beseitigung sonstiger Altlasten für den Bund auf mindestens 31,5 Mio. DM (rd. 16,1 Mio. EUR).

Bei der Veräußerung von bundeseigenen Grundstücken im Wert von über 10 Mio. DM (rd. 5,1 Mio. EUR) oder von besonderer Bedeutung ist der Deutsche Bundestag zu beteiligen. Als das Bundesministerium über den Optionsvertrag 2 verhandelte, unterrichtete es die parlamentarischen Gremien über den beabsichtigten Verkauf des Muna-Geländes zum Preis von insgesamt 16,9 Mio. DM (rd. 8,6 Mio. EUR). Es gab an, die Entmunitionierung belaste den Bund mit Kosten in Höhe von 20 Mio. DM (rd. 10,2 Mio. EUR), die Kosten für die Altlastenbeseitigung trage er im üblichen Rahmen. Zu dieser Zeit war dem Bundesministerium bereits bekannt, dass die Herrichtung des Geländes mindestens 25 Mio. DM (rd. 12,8 Mio. EUR) kosten wird.

25.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesministerium nicht geprüft hat, ob die sehr stark mit Munitionsresten belastete Liegenschaft wegen der von vornherein zu erwartenden überdurchschnittlich hohen Kosten für die Herrichtung des Grundstücks unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten überhaupt zu den üblichen Verkaufsbedingungen für eine Nutzung als Freizeitpark zu verkaufen ist. Aufgrund dieses Versäumnisses machte es den Verkauf nicht davon abhängig, dass die potenzielle Erwerberin sich hieran durch höhere Preise oder die Übernahme von Kosten beteiligt.

Darüber hinaus hat das Bundesministerium bei der Vereinbarung der Preise die Belange des Bundes nicht ausreichend

gewahrt. Insbesondere hätte es für die im Flächennutzungsplan als Forschungs- und Entwicklungsbereich ausgewiesene Fläche nicht den Preis für Waldflächen, sondern den zehnmal höheren Wert für hochwertige Gewerbeflächen, zumindest aber den viermal höheren Wert für gewöhnliche Gewerbeflächen fordern müssen. Dadurch, dass es der Erwerberin zugestanden hat, nur im Falle einer Bebauung den Preis für Gewerbeflächen zu zahlen, ist dem Bund die sofortige Einnahme von mindestens 1,4 Mio. DM (rd. 0,7 Mio. EUR) entgangen. Zudem kann die Erwerberin durch geschickte Terminierung der Baumaßnahme die Nachzahlung vermeiden. Das Bundesministerium hat dadurch die Liegenschaft entgegen § 63 Abs. 3 BHO unter dem vollen Wert verkauft.

Vor allem aber auf der Kostenseite hat das Bundesministerium die Belange des Bundes nicht ausreichend gewahrt.

Es hat versäumt, die Anforderungen der zukünftigen Nutzerin an die Entmunitionierung und Altlastensanierung des Muna-Geländes ausreichend zu klären und verbindlich zu vereinbaren. Dadurch war es später nicht in der Lage, den ständig weitergehenden und kostentreibenden Forderungen der Erwerberin entgegenzutreten.

Dem Bundesministerium ist auch vorzuhalten, dass es Verpflichtungen eingegangen ist, ehe es die Folgekosten übersehen konnte. Bei seinem ersten Angebot hat es auf eine alte Kostenschätzung für die Entmunitionierung zurückgegriffen, die von einer forstwirtschaftlichen Weiternutzung des Geländes ausging. Die sonstigen Altlasten hatte es bis dahin überhaupt nicht näher betrachtet. Wegen dieser unsicheren Erkenntnislage hätte der damalige Abteilungsleiter in seinem Angebot zumindest vorsorglich Vorstellungen äußern sollen, welche Seite sich in welchem Umfang an den Kosten für die Herrichtung des Geländes zu beteiligen hat. Dieses voreilig abgegebene Angebot und die Tatsache, dass sich das Bundesministerium in den folgenden Verkaufsschritten an dieses erste Angebot gebunden sah, obwohl Ausstiegsmöglichkeiten bestanden, sind nach Ansicht des Bundesrechnungshofes wesentliche Ursachen für den unwirtschaftlichen Verkauf. Außerdem hat der Bundesminister durch seine öffentliche Erklärung anlässlich des Memorandums, die Liegenschaft munitions- und altlastenfrei zu übergeben, ohne dass Klarheit über die Kosten bestand, das Bundesministerium noch stärker gebunden. Hätte es zuvor eine so genannte Gefährdungsabschätzung und ein Räumkonzept für die Munitionsbelastung und die sonstigen Altlasten in Auftrag gegeben, hätte es zu diesem Zeitpunkt erkennen können, dass die Kosten den vorgesehenen Kaufpreis deutlich übersteigen werden. Nachdem die Erwerberin eine Beteiligung an den Kosten abgelehnt hatte, hätte das Bundesministerium seine Verkaufsabsicht überdenken müssen. Statt dessen hat es sich mit dem Optionsvertrag 1 auch rechtlich verpflichtet, nahezu alle Kosten zu tragen.

Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes hat das Bundesministerium den vom bayerischen Vermittler vertretenen und auf den Wahlkreis des Vermittlers sowie des Bundesministers bezogenen regionalen Arbeitsmarkt- und Fremdenverkehrsinteressen zu sehr nachgegeben und dadurch das Bundesinteresse an einem wirtschaftlichen Verkauf vernachlässigt. Dafür spricht auch die Verlautbarung des Bundesministers in der Presseerklärung, er betreibe die Veräußerung als Chefsache.

Der Bundesrechnungshof hat auch angeführt, angesichts der besonderen Bedeutung des Verkaufs, die an dem großen Interesse des Landes Bayern und an der Einstufung als Chefsache sichtbar werde, sei es erforderlich gewesen, schon beim Optionsvertrag 1 das Parlament einzubeziehen. Darüber hinaus sei dem Bundesministerium vorzuwerfen, dass es in seiner späteren Vorlage den Umfang des bevorstehenden negativen Ergebnisses nicht deutlich sichtbar gemacht habe.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, künftig auch bei beabsichtigten Verkäufen, an denen die Leitung ein besonderes Interesse hat oder die der Bundesminister als Chefsache einstuft, sorgfältig zu prüfen, ob der Verkauf zu den vorgesehenen Bedingungen wirtschaftlich ist. Nicht nur der Wert eines Verkaufsobjekts ist zutreffend zu ermitteln, auch die mit dem Verkauf entstehenden Kosten sind gründlich und umfassend zu erforschen, bevor das Bundesministerium nicht auflösbare Bindungen eingeht.

25.3

Das Bundesministerium hat zu der Beanstandung, dass es nicht gründlich geprüft habe, ob das Gelände zu den üblichen Bedingungen als Freizeitpark geeignet sei, ausgeführt, die Initiative sei von der Interessentin ausgegangen, für die dieser Standort vor allem wegen der günstigen Lage infrage gekommen sei.

Zum ersten Angebot hat das Bundesministerium dargelegt, dass die Interessentin zeitnah ein verbindliches Angebot des Bundes erwartet habe, um es mit anderen Standorten außerhalb Deutschlands zu vergleichen. Die Interessentin habe noch keine konkreten Vorstellungen besessen, wie der Freizeitpark ausgestaltet werden sollte, da noch aktuelle Trends zum Freizeitverhalten einfließen sollten. Es sei daher aus Zeitgründen nicht möglich und wirtschaftlich nicht sinnvoll gewesen, umfangreiche Untersuchungen über Bodenverunreinigungen und Munitionsbelastungen vorzunehmen.

Die Interessentin habe eine Beteiligung an den Kosten für die Herrichtung des Geländes abgelehnt. Da die Kosten für sie, wie auch für den Bund, nicht kalkulierbar gewesen seien, sei anzunehmen, dass sie von ihrem Erwerbsinteresse Abstand genommen hätte, wenn der Bund auf einer Kostenbeteiligung bestanden hätte. Nachdem der Vermittler sich hierzu an den Bundesminister gewandt habe, sei die Begrenzung der Kosten auf den Kaufpreis aufgegeben worden.

Das Bundesministerium habe nach der vom Bundesminister im Memorandum abgegebenen Erklärung nicht mehr von dem Angebot abgehen können. Einen Vorschlag der Arbeitsebene an die Leitung des Bundesministeriums, der

auf ein Scheitern der Verhandlungen hinaus gelaufen wäre, hätte diese als „völlig unakzeptabel“ zurückgewiesen. Es sei u. a. wegen des „immateriellen Gewinns“ ein wichtiges Anliegen der Bundesregierung, insbesondere des Bundesministers, gewesen, die Ansiedlung der weltweit renommierten Erwerberin in Deutschland gegen konkurrierende Standorte vor allem im Ausland zu fördern.

Zur Kostenseite hat das Bundesministerium dargelegt, es sähe kein Versäumnis darin, vor Abschluss der Optionsverträge nicht verbindlich geklärt zu haben, welche Anforderungen die Interessentin an die Entmunitionierung und Altlastensanierung des Geländes stellte. Die künftige Nutzerin habe über den gesamten Zeitraum der Verhandlungen keine konkreten Planungen zur Gestaltung des Freizeitgeländes vorgelegt. Insoweit sei es nicht möglich gewesen, Vorgaben für die Intensität der Beräumung und für die zu beseitigenden Altlasten zu erhalten. Verbindliche Planungsunterlagen der Nutzerin habe das Bundesministerium nicht abwarten können, weil die Nutzerin für den Fall ihrer Entscheidung für diesen Standort eine Inbetriebnahme des Freizeitparks im Sommer 2002 fest eingeplant habe und die Beräumung des Geländes einen mehrjährigen Zeitraum erforderte.

Zu dem Vorwurf, es habe seine anfangs beabsichtigte Begrenzung der Kosten auf den Kaufpreis aufgegeben, hat das Bundesministerium darauf hingewiesen, dass gemäß der allgemeinen Staatspraxis der Bund auf seinen eigenen Grundstücken die Entmunitionierungskosten zu tragen habe. Für die Beseitigung von Altlasten habe es wie üblich vereinbart, dass der Bund sich mit 90 % an den Kosten beteilige.

Das Bundesministerium hat ausgeführt, die Kaufpreisforderungen seien angemessen gewesen. Die Ausweisung des Forschungs- und Entwicklungsbereichs habe nicht den Vorstellungen der Erwerberin entsprochen; sie sei vielmehr auf die Absicht der Gemeinde zurückzuführen gewesen, zu verhindern, dass die Erwerberin dort Hotel- und Beherbergungsbetriebe errichte. Insoweit habe das Bundesministerium einen höheren Preis nicht erreichen können.

Im Übrigen sei die Bearbeitung dieser Chefsache im engen Einvernehmen mit dem Abteilungsleiter erfolgt, der die Leitung des Hauses laufend unterrichtet habe.

Das Bundesministerium habe sich nicht veranlasst gesehen, das Parlament schon zum Optionsvertrag 1 zu beteiligen. Es habe dem Verkauf keine besondere Bedeutung beigemessen. Es sähe auch nicht, dass es später dem Parlament das negative Ergebnis nicht deutlich genug sichtbar gemacht habe. Es habe die Entmunitionierungskosten genannt. Die Kosten der Altlastenbeseitigung habe es nicht beziffert, da es die übliche Altlastenklausel vereinbart habe.

25.4

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass das Bundesministerium zunächst hätte prüfen müssen, ob das Gelände bei der vorgesehenen Verwendung als Freizeitpark für einen Verkauf zu üblichen Bedingungen geeignet war. Eine Nutzung als Freizeitpark ließ im Vergleich sowohl zu einer forstwirtschaftlichen Weiternutzung als auch zu einer rein gewerblichen Nutzung erheblich höhere Kosten erwarten.

Der Bundesrechnungshof sieht auch nach wie vor ein Versäumnis darin, dass das Bundesministerium die Anforderungen der künftigen Nutzerin an die Entmunitionierung und Altlastensanierung nicht geklärt hat. Ohne diese Klärung konnte das Bundesministerium den Umfang seiner Verpflichtungen, das Gelände entmunitioniert und altlastenfrei zu übergeben, nicht abschätzen und spätere ausweitende Anforderungen der Erwerberin an die Herrichtung des Geländes nicht abwehren. Es hätte die künftige Nutzerin zur rechtzeitigen Vorlage ihrer Anforderungen anhalten und ihr dann Mehrkosten aufgrund nachträglicher Änderungen anlasten müssen.

Die für eine genaue Ermittlung der Kosten nötige Gefährdungsabschätzung hätte zwar einige Monate benötigt. Das Bundesministerium hätte dennoch und mit gutem Grund diese Zeitspanne, während der es den Verkauf noch nicht abschließend hätte zusichern dürfen, beanspruchen müssen, um für den Bund unübersehbare Risiken zu vermeiden. Im Übrigen hat die Interessentin ihre Kaufentscheidung annähernd drei Jahre offen gehalten.

Weiterhin ist der Bundesrechnungshof der Auffassung, dass das Bundesministerium seine Verkaufsabsichten hätte überdenken müssen, wenn die Interessentin von ihrer Weigerung, sich an den Kosten zu beteiligen, nicht abzubringen war. Der Hinweis des Bundesministeriums, es entspreche der Staatspraxis, dass der Bund nahezu alle Herrichtungskosten bei seinen eigenen Grundstücken trägt, trifft zwar allgemein zu. Das Bundesministerium war jedoch nicht verpflichtet, die Liegenschaft für eine bestimmte Nutzung zu verkaufen, wenn bei dieser die Herrichtungskosten zu einem erheblichen Verlust führen. Ein vorläufiges Behalten des Grundstückes im Bundesbesitz mit der Option eines späteren Verkaufs hätte zu einem für den Bund wesentlich günstigeren Ergebnis geführt.

Auch dem Einwand des Bundesministeriums zu dem Preis der als Forschungs- und Entwicklungsbereich ausgewiesenen Fläche folgt der Bundesrechnungshof nicht. Zum einen hatte die Erwerberin in ihren Planungsunterlagen selber dieses Gebiet als Forschungs- und Entwicklungsfläche ausgewiesen. Zum anderen kommt es bei der Wertermittlung nicht auf die Absichten der Erwerberin, sondern auf den planerischen Entwicklungszustand der Flächen an. Hierfür nur den außerforstwirtschaftlichen Waldflächenwert zu verlangen, trägt dem nicht Rechnung.

Im Ergebnis sieht der Bundesrechnungshof seine Auffassung bestätigt, dass das Bundesministerium aufgrund des zu niedrigen Preises, vor allem aber wegen der Versäumnisse auf der Kostenseite nicht wirtschaftlich gehandelt und statt dessen den regionalen Arbeitsmarkt- und Fremdenverkehrsinteressen zu sehr nachgegeben hat. Eine

wesentliche Ursache hierfür sieht der Bundesrechnungshof darin, dass der Arbeitsebene des Bundesministeriums deutlich sichtbar war, dass der Bundesminister den Verkauf auf keinen Fall scheitern lassen wollte. Auch wenn das Bundesministerium die Ansiedlung dieses renommierten Unternehmens in Deutschland als ein wichtiges Anliegen der Bundesregierung, insbesondere des Bundesministers, bezeichnet, lässt sich hieraus keine haushaltsrechtliche Grundlage zu solch einem unwirtschaftlichen Verkauf ableiten.

Der Bundesrechnungshof ist weiterhin der Auffassung, dass das Bundesministerium das Parlament wegen der regionalpolitischen Bedeutung und der Einstufung als Chefsache schon zum Optionsvertrag 1 hätte beteiligen müssen. Er sieht darüber hinaus nach wie vor nicht, wie bei der unterlassenen Benennung der Kosten für die Altlastenbeseitigung den Abgeordneten auf einen Blick der volle Umfang des negativen Ergebnisses erkennbar gewesen sein soll.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest, künftig auch bei beabsichtigten Verkäufen, an denen die Leitung ein besonderes Interesse hat oder die der Bundesminister als Chefsache einstuft, sorgfältig zu prüfen, ob der Verkauf zu den vorgesehenen Bedingungen wirtschaftlich ist.

26 Errichtung des Bundes-Pensions-Service für Post und Telekommunikation e. V.

26.0

Das Bundesministerium hat sich mit einer Einlage in Höhe von 30 Mio. DM (rd. 15,3 Mio. EUR) am Bundes-Pensions-Service für Post und Telekommunikation e.V. beteiligt, ohne dass die dazu notwendigen haushaltsrechtlichen Voraussetzungen vorlagen. Es hat die Mittel nicht im Bundeshaushalt veranschlagt, nicht geprüft, ob eine Beteiligung erforderlich war, und Zahlungen auf die Einlage zweckwidrig aus Haushaltsmitteln für Versorgungszahlungen und aus einem Treuhandvermögen vorgenommen. Die Rechtsform des eingetragenen Vereins ist nicht geeignet, die erforderliche Kontrolle des Bundes über die Auszahlung von Milliardenbeträgen für Versorgungsleistungen zu gewährleisten.

26.1

Der Bundes-Pensions-Service für Post und Telekommunikation e.V. (Verein) wickelt seit Anfang des Jahres 2001 die Versorgungs- und Beihilfeleistungen an ehemalige Postbeamtinnen und -beamte der Post-Aktiengesellschaften und deren Vorgängereinrichtungen ab. Die Festsetzung dieser Leistungen obliegt im Rahmen der Dienstherreneigenschaft den Post-Aktiengesellschaften; ihre Finanzierung hat – mit steigendem Anteil – überwiegend der Bund zu tragen. Bis zum Jahre 2090 wird der Bund von insgesamt erforderlichen rd. 1,17 Billionen DM (rd. 598 Mrd. EUR) 1,12 Billionen DM (rd. 573 Mrd. EUR) oder 96 % der Gesamtversorgungsleistungen zu erbringen haben (vgl. Bemerkungen 2001 des Bundesrechnungshofes; Bundestagsdrucksache14/7018 Nr. 15).

Der Verein ging aus der Verschmelzung von drei Unterstützungskassen hervor, die die Post-Aktiengesellschaften nach dem Postpersonalrechtsgesetz (PostPersRG) zur Erfüllung der Versorgungsverpflichtungen gegenüber den ihnen zugeordneten Versorgungsempfängern zu errichten hatten. Diese Unterstützungskassen wickelten in der Rechtsform des eingetragenen Vereins die Versorgungszahlungen von der Buchführung bis zur Auszahlung ab. Sie waren weitgehend in ihre Trägerunternehmen integriert. Die Abwicklungsleistungen erbrachten die Post-Aktiengesellschaften auf der Grundlage von Geschäftsbesorgungsverträgen mit ihrem jeweiligen Verein. Die Verwaltungskosten hatten die Post-Aktiengesellschaften zu tragen. Der Bund gewährleistete nach dem PostPersRG, dass die Vereine jederzeit in der Lage waren, die übernommenen Verpflichtungen zu erfüllen; sie unterstanden seiner Rechts- und Fachaufsicht. In den Vereinsorganen (Vorstand, Mitgliederversammlung) war er nicht vertreten. Mit der Verschmelzung der drei Unterstützungskassen gingen deren Rechte und Pflichten, die Zuschuss- und die Gewährleistungspflicht des Bundes sowie die Kostentragungspflicht der Postnachfolgeunternehmen auf den Verein über.

26.2 Beteiligung des Bundes an dem Verein

26.2.1

Das Bundesministerium strebte angesichts seines hohen Finanzierungsanteils an den Gesamtversorgungsleistungen für die Postversorgungsempfängerinnen und -empfänger seit dem Jahre 1998 stärkere Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten auf die Erbringung der Versorgungszahlungen an. Dazu ließ es im Jahre 1999 von einer Unternehmensberatungsgesellschaft die Organisation und die Zuständigkeiten für die Abwicklung dieser Zahlungen prüfen. Die Unternehmensberatungsgesellschaft empfahl eine Zuständigkeits- und Organisationsänderung. Sie hielt neben der Zusammenfassung der drei Unterstützungskassen zu einem Verein (Vereinsmodell) auch die Übertragung von Aufgaben auf eine Einrichtung der Bundesverwaltung (Haushaltsmodell) für möglich. Das Haushaltsmodell verspreche für den Bund stärkere Einfluss- und Kontrollrechte als das Vereinsmodell, erfordere aber wegen der bisher im PostPersRG vorgesehenen privatrechtlichen Organisationsform der Unterstützungskassen grundlegende Gesetzesänderungen. Eine Projektgruppe unter der Leitung des Bundesministeriums und mit Beteiligung der Post-Aktiengesellschaften bereitete ab Juni 2000 die „Errichtung einer gemeinsamen Pensionskasse für die Post-Versorgungsempfänger“ vor. Die Projektgruppe verfolgte das Haushaltsmodell wegen der erforderlichen Gesetzesmaßnahmen und seiner Ablehnung durch die Post-Aktiengesellschaften nicht weiter. Der Verein wurde am 11. Januar 2001 in das Vereinsregister eingetragen. Mit dem „Post- und telekommunikations-

rechtlichen Bereinigungsgesetz“ vom 7. Mai 2002 wurde das PostPersRG entsprechend angepasst.

Nach Angaben des Bundesministeriums sicherte es – um die Zustimmung der Post-Aktiengesellschaften und der Organe der bisherigen Unterstützungskassen zu einer Zusammenführung zu erlangen – diesen im Vorfeld der Verschmelzung zu, dass die von den Unternehmen zu tragenden Verwaltungskosten des Vereins auf die betriebsnotwendigen Kosten beschränkt bleiben. Es erklärte sich weiterhin bereit, befristet einen Anteil der Vorstandsbezüge sowie die Sitzungspauschalen für die Mitgliederversammlungen zu übernehmen. Darüber hinaus sagte das Bundesministerium dem Verein zur Anschubfinanzierung eine Einlage in Höhe von 30 Mio. DM (rd. 15,3 Mio. EUR) in das Vereinsvermögen zu, die es im Beteiligungsbericht des Bundes 2001 auswies. Die Satzung des Vereins räumte dem Bund die Rechte ein, 15 der 27 Vereinsmitglieder zu benennen, auf Vorschlag der Post-Aktiengesellschaften die drei Mitglieder des Vorstands zu bestellen sowie Genehmigungsvorbehalte im Bereich der Wirtschaftsführung, die er in den drei Vorgängervereinen nicht besaß.

Nach § 65 BHO hatte das Bundesministerium vor dem Eingehen der Beteiligung insbesondere zu prüfen, ob ein wichtiges Interesse des Bundes vorliegt, ob sich der angestrebte Zweck nicht besser und kostengünstiger auf andere Weise erreichen lässt und ob der Bund einen angemessenen Einfluss im Überwachungsorgan erhält. Die Beteiligung bedurfte der Einwilligung der Haushaltsabteilung des Bundesministeriums. Die für eine Beteiligung zu leistenden Ausgaben waren im Bundeshaushalt zu veranschlagen.

Das Bundesministerium prüfte nicht, ob die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für eine Beteiligung an dem Verein vorlagen. Die Einwilligung der Haushaltsabteilung holte die zuständige Fachabteilung nicht ein. Auch veranschlagte das Bundesministerium die zugesagte Einlage nicht im Bundeshaushalt. Es leistete eine erste Rate in Höhe von 10 Mio. DM (rd. 5,1 Mio. EUR) aus einem bei der Bundesanstalt für Post und Telekommunikation (Bundesanstalt) bestehenden Treuhandvermögen des Bundes. Eine zweite Rate über 9 Mio. DM (rd. 4,6 Mio. EUR) zahlte es aus Mitteln zur Finanzierung der Versorgungsleistungen an ehemalige Postbeamtinnen und Postbeamte aus dem Bundeshaushalt 2000. Die Zahlung der Restrate von 11 Mio. DM (rd. 5,6 Mio. EUR) stand noch aus.

26.2.2

Der Bundesrechnungshof hat – wie das Bundesministerium – die Notwendigkeit gesehen, angesichts der vom Bund in den kommenden Jahren zu tragenden Versorgungslasten in Höhe dreistelliger Milliardenbeträge für Postversorgungsempfänger die Aufsicht und Kontrolle über die Abwicklung dieser Zahlungen des Bundes zu stärken. Er hat jedoch erhebliche Zweifel, ob die Beteiligung an einem eingetragenen Verein dafür die geeigneten Grundlagen schafft. Der Bundesrechnungshof hat in den dem Bund eingeräumten Rechten gegenüber dem Verein keine wesentliche Verbesserung seiner Aufsichts- und Kontrollrechte über die Abwicklung der Versorgungszahlungen gesehen. Zwar kann der Bund nunmehr die Mehrheit der Mitglieder des Vereins stellen, diese unterliegen aber nicht seinen Weisungen. Bei der Bestellung der Vorstandsmitglieder ist er an die Vorschläge der Post-Aktiengesellschaften gebunden. Seine Genehmigungsrechte im Bereich der Wirtschaftsführung gehen nicht wesentlich über die ihm bisher schon obliegende gesetzliche Rechts- und Fachaufsicht hinaus. Sie erlauben es ihm insbesondere nicht, auf das operative Vereinsgeschäft und damit auf die Abwicklung der Versorgungszahlungen einzuwirken.

Zwar hat das Bundesministerium im Vorfeld der Beteiligung auch die Möglichkeit geprüft, die Abwicklung der Zahlungen im Rahmen des Haushaltsmodells seiner direkten Kontrolle zu unterstellen. Es hat sie aber wegen des Widerstandes der Post-Aktiengesellschaften und der erforderlichen gesetzlichen Maßnahmen verworfen. Es hat dabei nicht ausreichend berücksichtigt, dass auch die Verschmelzung der drei Unterstützungskassen gesetzliche Änderungen notwendig machte, so dass – bei frühzeitiger Einleitung – auch die gesetzlichen Grundlagen für die als notwendig angesehenen Kontrollrechte des Bundes über die Abwicklung der Versorgungszahlungen hätten geschaffen werden können.

Der Bundesrechnungshof hat in der Zusage einer Bundeseinlage in Höhe von 30 Mio. DM (rd. 15,3 Mio. EUR) ohne Veranschlagung der erforderlichen Mittel im Bundeshaushalt und ohne Einwilligung der Haushaltsabteilung des Bundesministeriums einen Verstoß gegen das Haushaltsrecht gesehen. Auch bedurfte es der Einlage des Bundes zur Anschubfinanzierung des Vereins nicht; sie wäre auch durch Abschlagszahlungen der Post-Aktiengesellschaften auf die von diesen zu tragenden Verwaltungskosten des Vereins zu bewirken gewesen. Die Finanzierung eines Teils der Einlage aus Mitteln für Versorgungs- und Beihilfeleistungen an Postversorgungsempfänger sowie aus Mitteln eines Treuhandvermögens bei der Bundesanstalt war zweckwidrig.

Der Bundesrechnungshof hat weiter beanstandet, dass das Bundesministerium die gesetzliche Kostentragungspflicht der Post-Aktiengesellschaften für die Abwicklung der Versorgungs- und Beihilfeleistungen zum Nachteil des Bundes eingeschränkt und damit erhebliche Risiken für den Bundeshaushalt eröffnet hat. Sofern der Verein für Aufwendungen den Nachweis der Betriebsnotwendigkeit nicht oder nicht in vollem Umfang erbringen kann, sind die insoweit entstandenen Verwaltungskosten finanziell ungedeckt. Der Bund wäre im Rahmen seiner Gewährleistungspflicht gehalten, die entstandenen Defizite auszugleichen. Die vom Bundesministerium zugesagte Übernahme eines Teils der Vorstandsbezüge sowie der Sitzungspauschalen für die Mitgliederversammlung stellt ebenfalls eine Schlechterstellung des Bundes gegenüber der bestehenden Gesetzeslage dar.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, ein Konzept für eine für den Bund wirtschaftliche und seinen notwendigen Einfluss sichernde

Organisation der Versorgungszahlungen an die Postversorgungsempfänger zu erarbeiten und – soweit erforderlich – die dafür notwendigen gesetzlichen Grundlagen vorzubereiten. Dabei sollte das Haushaltsmodell wegen der damit verbundenen Vorteile für den Bund bei der Ausübung seiner Kontrollrechte angemessen berücksichtigt werden. Die mit der Abwicklung der Zahlungen verbundenen Leistungen sollten definiert und bewertet und im Rahmen eines wettbewerblichen Verfahrens in Auftrag gegeben werden, sofern sie nicht durch Einrichtungen des Bundes wirtschaftlich (§ 7 BHO) erbracht werden können. Im Zuge einer solchen Neukonzeption sollte die Einlage des Bundes in das Vereinsvermögen an den Bundeshaushalt zurückgeführt und die gesetzliche Kostentragungspflicht der Unternehmen für die vom Bund übernommenen Verwaltungskostenanteile und Risiken wieder hergestellt werden.

26.2.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, durch die Verschmelzung der drei Unterstützungskassen und durch die ihm eingeräumten Rechte im Verein habe es seine Einflussmöglichkeiten auf die Abwicklung der Versorgungszahlungen deutlich verbessert. Es sehe darin eine Teilrealisierung in Richtung Haushaltsmodell, das es als Option aufrecht erhalte. Die Übernahme von Verwaltungskosten in geringem Umfang wie auch die Zusage der Einlage durch den Bund sei notwendig gewesen, um im Einvernehmen mit den Post-Aktiengesellschaften und den Organen der Vorgängereinrichtungen die Rechte des Bundes im Verein stärken zu können. Dazu habe auch die Zusicherung gehört, die Verwaltungskosten des Vereins auf einen betriebsnotwendigen Umfang zu begrenzen. Ein Risiko für den Bund sei darin nicht zu sehen, weil es im Rahmen seiner Rechts- und Fachaufsicht darauf achten werde, die zugesagte Kostenbegrenzung einzuhalten. Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, dass die Finanzierung eines Teils der Einlage von 19 Mio. DM (rd. 9,7 Mio. EUR) letztlich aus Überschüssen der Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost vorgenommen worden sei und zu keiner Nettobeanspruchung des Bundeshaushalts geführt habe. Es werde aber in vergleichbaren Finanzierungsentscheidungen künftig die formalen Voraussetzungen – u. a. die Prüfung der Zulässigkeit einer Einlage nach § 65 BHO – beachten. Es werde darüber hinaus prüfen, ob die zugesagte Einlage von insgesamt 30 Mio. DM (rd. 15,3 Mio. EUR) reduziert werden könne.

26.2.4

Der Bundesrechnungshof unterstützt die Absicht des Bundesministeriums, seine Einfluss- und Kontrollrechte in Bezug auf die Abwicklung der Versorgungszahlungen über das bisher Erreichte hinaus auszubauen und hält dies auch für notwendig. Erforderlich ist die Entwicklung eines Konzepts, mit dem diese Absicht zeitnah verwirklicht werden kann. Der Bundesrechnungshof hält deshalb an seinen Empfehlungen fest und fordert das Bundesministerium auf, die erforderlichen Schritte umgehend einzuleiten. Der Bundesrechnungshof teilt nicht die Auffassung des Bundesministeriums, dass durch die bereits getätigte (Teil-) Einlage von 19 Mio. DM (rd. 9,7 Mio. EUR) der Bundeshaushalt nicht belastet worden sei. Soweit ein Teilbetrag direkt aus dem Treuhandvermögen bei der Bundesanstalt geleistet wurde, ging er den Einnahmen des Bundes verloren; soweit er aus Ausgaben für Versorgungszahlungen erbracht wurde, hat er die Ausgaben des Bundes erhöht. Das Bundesministerium sollte deshalb die Einlage zurückführen und die Restrate nicht mehr auszahlen. In der Prüfung der Zulässigkeit einer Beteiligung gemäß § 65 BHO und der Veranschlagung erforderlicher Ausgaben im Bundeshaushalt sieht der Bundesrechnungshof nicht nur formale Erfordernisse. Er geht davon aus, dass bei der Prüfung des Vorhabens durch die Haushaltsabteilung des Bundesministeriums, insbesondere aber bei der parlamentarischen Befassung mit dem entsprechenden Haushaltsansatz, die vom Bundesrechnungshof festgestellte mangelnde Eignung des Vereinsmodells zur Verbesserung der Kontrollrechte des Bundes über die Abwicklung der Versorgungszahlungen erkannt und zugunsten eines tragfähigeren Ansatzes korrigiert worden wäre.

26.3 Haushalts- und Wirtschaftsführung des Vereins

26.3.1

Der Bundesrechnungshof hat sich außer mit den Grundsatzfragen der Beteiligung des Bundes an dem Verein auch mit dessen Haushalts- und Wirtschaftsführung in der Gründungsphase befasst.

Das Bundesministerium bestellte auf Vorschlag der Post-Aktiengesellschaften drei Vorstandsmitglieder mit Jahresbezügen (einschließlich erfolgsabhängiger Komponenten) von zusammen rd. 1,25 Mio. DM (rd. 0,6 Mio. EUR) zuzüglich unter anderem je eines Dienstwagens der Oberklasse. Es setzte sich dabei über die Empfehlung des Bundesrechnungshofes hinweg, der in Anlehnung an vergleichbare Einrichtungen des Bundes und im Hinblick auf die Aufgabenstellung des Vereins als Zahl- und Durchleitungskasse ohne Festsetzungsbefugnis für Versorgungsleistungen eine Vergütung der Vorstände vergleichbar Besoldungsgruppe B 3 Bundesbesoldungsordnung (rd. 80 000 EUR) und lediglich zwei Vorstände für ausreichend angesehen hatte.

Der Vorstand des Vereins finanzierte – mit Zustimmung des Bundesministeriums – aus der Einlage des Bundes den Erwerb und die Herrichtung einer repräsentativen Immobilie für rd. 13 Mio. DM (rd. 6,6 Mio. EUR). Dem Erwerb lag keine Raumbedarfsprüfung und kein Wertgutachten zugrunde. Der Vorstand prüfte weder die Wirtschaftlichkeit der Investition noch untersuchte er mögliche Alternativen, z. B. die Anmietung von Räumen. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass der Erwerb der Liegenschaft in Höhe mehrerer Millionen DM nicht wirtschaftlich war, der Zuschnitt der Räume und die nutzba-

ren Flächen nicht bedarfsgerecht waren und der Unterhalt der Liegenschaft weit überdurchschnittliche Betriebs- und Instandhaltungskosten verursachte.

Das Bundesministerium gab dem Vorstand Ende des Jahres 2000 für die Gründungs- und Aufbauphase des Vereins und vor der Verabschiedung eines Wirtschaftsplans Rahmenbedingungen für die Personal- und Sachausstattung vor, um die Kosten auf den betriebsnotwendigen Umfang zu begrenzen. Bei der Einstellung von Personal hatte der Vorstand darauf zu achten, dass für alle Beschäftigte eine dauerhafte Einsatz- und Verwendungsmöglichkeit bestand. Personal von den Post-Aktiengesellschaften konnte aus Gründen der Besitzstandswahrung wie bisher bezahlt werden, sonstiges Personal war nach den Maßstäben eines öffentlichen Arbeitgebers zu vergüten. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass der Vorstand im Jahre 2001 26 Beschäftigte einstellte, ohne zuvor deren dauerhafte Einsatz- und Verwendungsmöglichkeit im Verein geprüft und belegt zu haben. Die mit Beschäftigten von Behörden und aus der Privatwirtschaft vereinbarten Vergütungen lagen in mehreren Fällen deutlich über den Bezügen nach den Maßstäben des öffentlichen Dienstes. In Einzelfällen vereinbarte der Vorstand Gehälter für nachgeordnete Funktionsinhaber, die über den Bezügen von Bediensteten oberster Bundesbehörden in leitender Funktion lagen.

26.3.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das Bundesministerium überhöhten Vorstandsvergütungen zustimmte und damit für einen an der Betriebsnotwendigkeit ausgerichteten Sach- und Personalaufwand des Vereins falsche Signale setzte. Er hat weiter beanstandet, dass das Bundesministerium dem Erwerb einer für die Zwecke des Vereins offensichtlich unwirtschaftlichen Immobilie zustimmte, deren Werthaltigkeit nicht gesichert war. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Missachtung der Vorgaben der Rechts- und Fachaufsicht für die Personalgewinnung des Vereins dazu führen kann, dass nichtbetriebsnotwendige Aufwendungen entstehen, die zulasten des Bundes gehen können.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Vorstandsvergütungen sachgerecht anzupassen und vergleichbar der Besoldungsgruppe B 3 Bundesbesoldungsordnung festzusetzen. Zusatzleistungen sollten sich an dem im öffentlichen Dienst Üblichen orientieren. Darüber hinaus sollte das Bundesministerium im Rahmen einer Änderung der Satzung nur noch höchstens zwei Vorstände vorsehen. Das Bundesministerium sollte im Rahmen seiner Aufsicht über den Verein darauf hinwirken, dass als Alternative zur weiteren Nutzung der Immobilie die Wirtschaftlichkeit einer Anmietung bedarfsgerechter Büroräume geprüft wird. Wenn danach eine Anmietung wirtschaftlich ist, sollte die Immobilie veräußert und mit dem Erlös die bereits geleisteten Zahlungen auf die Einlage des Bundes zurückgeführt werden. Weiterhin wird das Bundesministerium die Verantwortung des Vorstandes für die Nichtbeachtung seiner Vorgaben zur Personalgewinnung prüfen müssen.

26.3.3

Das Bundesministerium hat ausgeführt, die Bezüge des Vorstands seien Folge der mit den Post-Aktiengesellschaften vereinbarten Besitzstandswahrung gewesen. Es hat darauf hingewiesen, dass die Ausgaben, soweit sie die Vergütung eines Beamten nach Besoldungsgruppe B 6 Bundesbesoldungsordnung (rd. 90 000 EUR) übersteigen, von den Post-Aktiengesellschaften zu tragen seien. Auch habe jedes Unternehmen darauf bestanden, ein Vorstandsmitglied zu stellen. Bei Neubesetzungen des Vorstandes würden die Bezüge auf ein Höchstgehalt vergleichbar Besoldungsgruppe B 6 Bundesbesoldungsordnung begrenzt. Ungeachtet dessen werde das Bundesministerium mit den Unternehmen vorab Möglichkeiten einer vorzeitigen Neugestaltung des Vorstands erörtern. Das Bundesministerium werde der Empfehlung des Bundesrechnungshofes folgen und die Wirtschaftlichkeit der Immobilie des Vereins auf der Grundlage des notwendigen Raumbedarfs prüfen. Den Feststellungen des Bundesrechnungshofes zur Nichtbeachtung der Vorgaben der Rechts- und Fachaufsicht durch den Vorstand hat das Bundesministerium nicht widersprochen.

26.3.4

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Beanstandung der Bezüge des Vorstandes fest. Auch die im Falle einer Neubesetzung vorgesehene Absenkung entsprechend der Besoldungsgruppe B 6 wäre im Hinblick auf die Aufgabenstellung und vergleichbare Einrichtungen des Bundes noch immer nicht sachgerecht. Der Hinweis des Bundesministeriums, dass die Festlegung der Vorstandsbezüge aus Gründen der Besitzstandswahrung erfolgt sei, vermag nicht zu überzeugen. Zwei der drei Vorstände waren bisher nicht in den Vorgängereinrichtungen tätig, der dritte erfuhr mit dem Wechsel zum Verein eine Erhöhung seiner bisherigen Bezüge. Der Bundesrechnungshof fordert das Bundesministerium deshalb auf, bei seinen Erörterungen mit den Post-Aktiengesellschaften die Position des Bundesrechnungshofes zu berücksichtigen. Er geht weiter davon aus, dass das Bundesministerium seinen Forderungen im Hinblick auf die weitere Nutzung der Immobile des Vereins und zum Verhalten des Vorstands bei der Personalgewinnung Rechnung tragen wird.

27 Zollamtliche Überwachung der besonderen Landeplätze
(Kapitel 0804)

27.0

Der Bundesrechnungshof hatte im Jahre 1998 festgestellt, dass die zollamtliche Überwachung ein- und ausgehender Drittlandsflüge auf besonderen Landeplätzen (Flugplätze, bei denen keine Zollstellen eingerichtet sind) unzureichend ist. Eine entsprechende Bemerkung nahm der Rechnungsprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages Anfang des Jahres 2000 zustimmend zur Kenntnis.

Das Bundesministerium setzte Anregungen des Bundesrechnungshofes zu einer Verbesserung der Kontrollen in einer geänderten Dienstanweisung vom Mai 2000 um. Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 2001 bei für vier besondere Landeplätze zuständigen Zollstellen Nacherhebungen zu der Kontrollintensität durchgeführt und festgestellt, dass die Dienstanweisung bei diesen Zollstellen in wesentlichen Bereichen unbeachtet geblieben ist.

27.1

Der Bundesrechnungshof hatte im Jahre 1998 festgestellt, dass nicht hinnehmbare Kontrolldefizite bei der zollamtlichen Überwachung der 72 „besonderen Landeplätze“ bestanden, die über keine Zollstelle vor Ort verfügen. Der Bundesrechnungshof hatte u. a. empfohlen, die Zulassung als besonderer Landeplatz zurückzunehmen, wenn die Flugplatzverwaltung nicht sicherstellen kann, dass der Zoll rechtzeitig über Drittlandsflüge unterrichtet wird. Außerdem hatte er angeregt, die Zahl der besonderen Landeplätze insgesamt zu reduzieren. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages nahm die Bemerkung zustimmend zur Kenntnis.

Das Bundesministerium teilte daraufhin mit, den Anregungen des Bundesrechnungshofes durch eine im Mai 2000 neu gefasste Dienstanweisung im Wesentlichen zu entsprechen. Die Dienstanweisung sieht vor, dass die Flugplatz verwaltungen den Zollstellen Drittlandsein- und -ausflüge zu melden haben. Um eine Kontrolle der ein- und ausfliegenden Flugzeuge zu ermöglichen, muss so rechtzeitig gemeldet werden, dass die Zollbeamten den Landeplatz noch vor Landung oder Start der Maschinen erreichen können. Die überwachende Zollstelle hat über die vom Flugplatzbetreiber gemeldeten Flugbewegungen Aufzeichnungen zu führen. Einreisende Personen dürfen das Flugplatzgelände nur mit Zustimmung der Zollstelle verlassen, Starts in Drittländer nur freigegeben werden, wenn die Zollstelle dem zustimmt. 10 % der kontrollrelevanten Flüge sind auch außerhalb der regulären Dienstzeiten sowie an Wochenenden und Feiertagen zu kontrollieren. Nach der Dienstanweisung hat die überwachende Zollstelle auch regelmäßig zu prüfen, ob der Flugplatzbetreiber die Auflagen einhält.

Im Januar 2001 warnte das Zollkriminalamt ausdrücklich davor, dass der nicht-gewerbliche Flugverkehr mit Kleinflugzeugen zur illegalen Einfuhr von Rauschgift genutzt werde. Die britische Zollverwaltung habe innerhalb von zwei Monaten allein bei Kleinflugzeugen 13 Aufgriffe erzielt.

27.2

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 2001 mit einer Kontrollprüfung bei vier der verbliebenen 53 besonderen Landeplätzen untersucht, ob die Zollstellen die neu gefasste Dienstanweisung beachten und zwischenzeitlich eine ausreichende Kontrolle gewährleistet ist. Er hat festgestellt, dass es der Betreiber eines Landeplatzes insgesamt unterlassen hatte, die Zollstellen über meldepflichtige Flugbewegungen zu unterrichten. Der Flugplatzbetreiber hat geltend gemacht, dass er nach der Praxis der Deutschen Flugsicherung GmbH üblicherweise erst wenige Minuten vor einem Start oder einer Landung erfahre, ob es sich um einen Drittlandsflug handele.

Obwohl auf den Landeplätzen mit bis zu 150 Ein- und 139 Ausflügen häufig Flugbewegungen mit Drittländern zu verzeichnen waren – ein nicht unwesentlicher Anteil der Flugzeuge hatte Kennungen aus Drittstaaten –, hat ein weiterer Flugplatzbetreiber Flugbewegungen erst dann gemeldet, nachdem diese stattgefunden hatten. Die zuständigen Zolldienststellen ihrerseits haben es unterlas-sen, daraus Folgerungen zu ziehen. Auch die beiden übrigen Landeplätze haben vereinzelt Flüge verspätet gemeldet.

Der Bundesrechnungshof hat auch festgestellt, dass außerhalb der regulären Dienstzeiten der Zollstellen an Werktagen, z. B. nach 17.00 Uhr, und an Sonn- und Feiertagen eine wirksame Kontrolle bei den geprüften Landeplätzen nicht gewährleistet ist. Ein Großteil der Drittlandsflüge findet aber gerade zu diesen Zeiten statt. Bei einem Landeplatz hat der Zoll außerhalb der regulären Öffnungszeiten keine, bei den übrigen geprüften durchschnittlich weniger als 10 % der relevanten Flugbewegungen überwacht.

Keines der Zollämter hat wirksam überprüft, ob die Flughafenbetreiber ihren Meldepflichten nachkommen.

27.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Dienstanweisung des Bundesministeriums in weiten Teilen nicht befolgt wird. Er hat erneut angeregt, die Zahl der Landeplätze auf das unbedingt notwendige Maß zu reduzieren. In jedem Fall sollte einem Landeplatz die Zulassung entzogen werden, wenn nicht sichergestellt werden kann, dass die überwachende Zollstelle rechtzeitig über Drittlandsflüge unterrichtet wird.

27.4

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, dass es durch regelmäßige Geschäftsprüfungen bei allen betroffenen Zollstellen die Einhaltung der Dienstvorschriften sicherstellen wolle. Falls nötig seien Flugplätze aus der Liste der besonderen Landeplätze zu streichen.

27.5

Der Bundesrechnungshof sieht in der bisherigen Kontrollpraxis ein gravierendes Sicherheitsdefizit. Dies hätte schon die Warnung des Zollkriminalamtes deutlich machen müssen. Er erwartet, dass nunmehr das Bundesministerium – wie angekündigt – umgehend die entsprechenden Folgerungen zieht.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
(Einzelplan 09)

28 Laufzeitmessungen im Briefdienst
(Kapitel 0910)

28.0

Die von der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post durchgeführten Laufzeitmessungen im Briefdienst sind zur Ausübung ihrer Überwachungsaufgaben entbehrlich. Um entscheiden zu können, ob die im Briefdienst einzuhaltenden Brieflaufzeiten erreicht werden, kann die Regulierungsbehörde auf bereits vorhandene Messergebnisse zurückgreifen; bei Bedarf kann sie Laufzeitmessungen in Auftrag geben. Durch den Verzicht auf eigene Laufzeitmessungen können Kosten in Höhe mehrerer Millionen Euro vermieden werden.

28.1

Aufgabe der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (Regulierungsbehörde) ist es u. a., die Einhaltung der Vorschriften des Postgesetzes (PostG) und der Post-Universaldienstleistungsverordnung (PUDLV) zu überwachen. Sie hat die Befugnis, über die Einhaltung der in der PUDLV festgelegten Maßstäbe zu entscheiden. Universaldienstleistungen sind ein Mindestangebot an Postdienstleistungen, deren Inhalt, Umfang und Mindestqualitäten in der PUDLV festgelegt sind. Gemäß der PUDLV müssen von den an einem Werktag eingelieferten inländischen Briefsendungen bis 200 Gramm im Jahresdurchschnitt mindestens 80 % an dem ersten auf den Einlieferungstag folgenden Werktag (E+1) und 95 % bis zum zweiten auf den Einlieferungstag folgenden Werktag (E+2) ausgeliefert werden. Die Beförderung von Briefsendungen und adressierten Katalogen von weniger als 200 Gramm sowie inhaltsgleichen Massenbriefsendungen bis 50 Gramm ist bis zum 31. Dezember 2007 der Deutschen Post AG (DP AG) vorbehalten.

28.2

Die Regulierungsbehörde führt Laufzeitprüfungen durch, um die Einhaltung der in der PUDLV festgelegten Brieflaufzeiten zu überwachen. Dazu versendet sie jährlich ca. 300 000 Testbriefe. Als Laufzeit ermittelt sie die Zeitspanne zwischen dem Zeitpunkt, zu dem der Kunde den Brief bei der DP AG – z. B. über einen Briefkasten oder eine Postfiliale – einliefert und der Zustellung eines Briefes. An dem Verfahren sind 47 Außenstellen der Regulierungsbehörde beteiligt. Berechnungen des Bundesrechnungshofes auf der Grundlage von Angaben der Regulierungsbehörde ergaben, dass sich im Jahre 2001 die Kosten für die Laufzeitmessungen auf rd. 6,5 Mio. DM (rd. 3,3 Mio. EUR) beliefen.

Die DP AG führt ebenfalls Laufzeitmessungen durch. Sie beauftragte ein privates Unternehmen mit dieser Aufgabe. Das Verfahren wurde vom TÜV Rheinland zertifiziert, ist transparent und liefert monatliche Ergebnisse, die eine jahresdurchschnittliche Betrachtung zulassen. Das Unternehmen versendet jährlich rd. 755 000 Testbriefe an rd. 2 500 Testkunden und wertet die Ergebnisse monatlich aus. Die Laufzeit eines Briefes ermittelt das Unternehmen als Zeitspanne zwischen dem Eingang des Briefes im Produktionsablauf der DP AG und der Auslieferung an den Empfänger. Dabei geht die DP AG – anders als die Regulierungsbehörde – davon aus, dass die Briefe bis zu den vorgesehenen Einlieferungsschlusszeiten, z. B. der letzten Briefkastenleerung, bei ihr eingeliefert werden. Einen Brief, der am Tag X nach der – offiziell bekannt gegebenen – letzten Briefkastenleerung eingeworfen wird, wertet die DP AG als erst am folgenden Tag eingeliefert. Im Gegensatz hierzu erfasst das Messverfahren der Regulierungsbehörde den Tag X als Einlieferungstag.

Ein Vergleich von Ergebnissen beider Messverfahren im Jahre 2001 (vgl. **Tabelle**) zeigte, dass die in der PUDLV vorgegebenen Mindestanforderungen an die Brieflaufzeiten nach beiden Verfahren deutlich übertroffen wurden:

Tabelle

Vergleich von Ergebnissen zweier Messverfahren im Jahre 2001 zu Laufzeiten im Briefdienst

Laufzeiten	Soll (in %)		Ist (in %)			
	lt. PUDLV		Regulierungsbehörde		DP AG	
	E+1	E+2	E+1	E+2	E+1	E+2
1. Quartal 2001	*80*	*95*	*86,0*	*98,9*		
2. Quartal 2001			*86,5*	*99,0*		
3. Quartal 2001			*87,3*	*98,8*	*94,8**	*99,3**

* kumulierter Wert Januar 2001 bis Oktober 2001

28.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Regulierungsbehörde mit erheblichem finanziellen Aufwand eigene Laufzeitmessungen im Briefdienst durchführt, obwohl sie hierzu weder nach dem PostG noch nach der PUDLV verpflichtet ist. Er ist der Auffassung, dass die Regulierungsbehörde ihre gesetzliche Aufgabe, die Einhaltung der Qualitätsmerkmale bei Brieflaufzeiten zu überwachen, auch auf Grundlage der in einem zertifizierten und transparenten Verfahren ermittelten Messergebnisse der DP AG durchführen kann. Die Vorhaltung eigener Sach- und Personalkapazitäten zur Ermittlung der Brieflaufzeiten hat der Bundesrechnungshof für entbehrlich gehalten.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb unter Hinweis auf den auch von der Regulierungsbehörde zu beachtenden Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ihres Handelns (§ 7 BHO) empfohlen, die eigenen Laufzeitmessungen einzustellen und die dafür anfallenden Kosten einzusparen. Für den Fall, dass die Messergebnisse der DP AG auf eine Unterschreitung der gesetzlichen Grenzwerte hinweisen, kann die Regulierungsbehörde – nach vorheriger Ausschreibung – private Anbieter beauftragen. Damit würde sie der Vorgabe in § 7 Abs. 2 BHO Rechnung tragen, privaten Anbietern die Möglichkeit zu geben, darzulegen, ob und inwieweit staatliche Aufgaben nicht ebenso gut oder besser von diesen erbracht werden können.

28.4

Das Bundesministerium hat in seiner Stellungnahme auf die Notwendigkeit einer unabhängigen Überprüfung der Brieflaufzeiten hingewiesen, die insbesondere vor dem Hintergrund der Marktstellung der DP AG geboten sei. Die Überwachung der Brieflaufzeiten gehöre zu den Aufgaben der Regulierungsbehörde. Über die Einhaltung der in der PUDLV festgelegten Maßstäbe könne diese nur auf der Grundlage rechtlich belastbarer Ermittlungen entscheiden. Das bisherige Laufzeitmessungssystem der Regulierungsbehörde erfülle diese Anforderungen. Eine Verwendung der Ergebnisse der im Auftrag der DP AG durchgeführten Brieflaufzeitmessungen sei dagegen nicht sinnvoll, da diese Messungen unter Voraussetzungen und Annahmen stattfänden, die den betrieblichen Gegebenheiten entsprächen, während sich die PUDLV an den Kundeninteressen orientiere. Deshalb seien auch weiterhin von der Regulierungsbehörde kontrollierte Laufzeitmessungen notwendig. Das Bundesministerium habe jedoch keine grundsätzlichen Bedenken gegen eine Auftragsvergabe an einen privaten Dienstleister, sofern die von der Regulierungsbehörde definierten Qualitätsstandards eingehalten werden. Ob eine solche Fremdvergabe zu einer Kostenreduzierung bei der Regulierungsbehörde führen werde, sei aber fraglich, zumal diese die Laufzeitmessungen neu konzipieren und dadurch die Kosten um rd. 1,5 Mio. EUR senken wolle.

28.5

Der Bundesrechnungshof sieht vor dem Hintergrund, staatliche Aufgaben auf ihren Kernbereich zu reduzieren, weiterhin keine Notwendigkeit für eigene Laufzeitmessungen der Regulierungsbehörde im Briefdienst. Auch der PUDLV ist nicht zu entnehmen, dass die Qualitätskontrolle im Briefdienst eigene Überwachungsmaßnahmen der Regulierungsbehörde erfordert. Ein dauerhaftes Vorhalten von Personal und Sachmitteln bei der Regulierungsbehörde zu diesem Zweck ist mit den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 BHO) nicht vereinbar. Die im Rahmen eines kontinuierlichen Verfahrens von einem privaten Dienstleister für die DP AG ermittelten Messergebnisse können auch von der Regulierungsbehörde genutzt werden, um die Einhaltung der geforderten Qualitätsstandards bei Brieflaufzeiten zu beurteilen; ihre Objektivität ist mit der Zertifizierung des Verfahrens durch den TÜV-Rheinland ausreichend sichergestellt.

Die unterschiedlichen Messverfahren stehen dem nicht entgegen, zumal die Ergebnisse aus beiden Verfahren derzeit über den gesetzlich geforderten Qualitätsnormen liegen. Zwar berücksichtigen die Laufzeitmessungen im Auftrag der DP AG nur Einlieferungen von Briefsendungen an Werktagen im Rahmen der festgesetzten Briefkastenleerungs- und Schalteröffnungszeiten. Diese Zeiten unterliegen aber ihrerseits bestimmten Qualitätsanforderungen der PUDLV, die nachfragegerechte (bei stationären Einrichtungen) bzw. bedarfsgerechte (bei Briefkästen) Einlieferungsmöglichkeiten für Briefsendungen sicherstellen. Soweit das Messverfahren der Regulierungsbehörde Einlieferungen außerhalb bedarfs- bzw. nachfragegerecht angesetzter Einlieferungszeiten berücksichtigt, legte es Anforderungen zugrunde, die über die der PUDLV hinausgehen.

Sollten die Ergebnisse der von der DP AG in Auftrag gegebenen Laufzeitmessungen Anhaltspunkte ergeben, die auf ein Unterschreiten der gesetzlichen Qualitätsstandards bei Brieflaufzeiten hinweisen, reicht es nach Ansicht des Bundesrechnungshofes aus, von Fall zu Fall private Anbieter mit entsprechenden (Kontroll-)Messungen zu beauftragen. Der Bundesrechnungshof begrüßt es deshalb, dass auch das Bundesministerium die Möglichkeit sieht, private Dienstleister mit der Durchführung von Laufzeitmessungen zu beauftragen.

Der Bundesrechnungshof hält seine Forderung aufrecht, die Laufzeitmessungen der Regulierungsbehörde einzustellen. Die dadurch zu erzielenden Einsparungen liegen höher als die vom Bundesministerium angekündigten Kostensenkungen durch Neukonzeption der Laufzeitmessungen.

29 Verwaltung des ERP-Sondervermögens

29.0

Das Bundesministerium hat bei einzelnen Entscheidungen zur Verwaltung des ERP-Sondervermögens die gesetzliche Vorgabe nicht hinreichend beachtet, dass das

Sondervermögen in seinem Bestand erhalten bleiben soll. In Zukunft sollten keine Risiken von dem Sondervermögen übernommen werden, deren Refinanzierung wirtschaftlich nicht abgesichert ist.

29.1

Das ERP-Sondervermögen geht auf ein Programm für den Wiederaufbau der Europäischen Wirtschaft zurück (European Recovery Program), das nach den Vorstellungen des damaligen amerikanischen Außenministers Marshall nach Ende des 2. Weltkrieges entwickelt wurde. Importeure, die in Westdeutschland zum Wiederaufbau benötigte und mit amerikanischen Hilfsgeldern beschaffte Güter und Dienstleistungen erwarben, zahlten die vereinbarten DM-Beträge auf Gegenwertkonten bei der damaligen Bank Deutscher Länder ein. In einem Abkommen aus dem Jahre 1949 vereinbarte die Bundesrepublik Deutschland mit den Vereinigten Staaten von Amerika, diese ursprünglich in der Verfügungsgewalt der Militärgouverneure stehenden Gegenwertmittel – 6 Mrd. DM (3 Mrd. EUR) – als Sondervermögen zu verwalten und daraus mit revolvierenden Krediten die deutsche Wirtschaft zu fördern.

Das Gesetz über die Verwaltung des ERP-Sondervermögens legt fest, dass das Sondervermögen in seinem Bestand erhalten bleiben soll (Bestandserhaltungsgebot) und vom Bundesministerium nach wirtschaftlichen Grundsätzen verwaltet wird. Sinn und Zweck des Bestandserhaltungsgebots ist es, die Finanzkraft des Sondervermögens zur Förderung der Wirtschaft zu erhalten. Das ERP-Sondervermögen soll demnach nicht nur in seinem nominellen Bestand, sondern unter Berücksichtigung der Entwicklung der allgemeinen Lebenshaltungskosten (Preissteigerungsrate) in seinem realen Wert bewahrt werden.

Nach der Vereinigung Deutschlands lag ein besonderer Schwerpunkt der ERP-Förderung in den neuen Ländern. Wegen des insoweit erhöhten Förderbedarfs wurde das Bundesministerium ab dem Jahre 1990 ermächtigt, das Fördervolumen durch die Aufnahme von Krediten auf dem Kapitalmarkt erheblich aufzustocken. Zum Ausgleich der Differenz zwischen den höheren Zinsen, die das Sondervermögen für die aufgenommenen Mittel zahlen musste, und den niedrigeren ERP-Zinsen erhielt das Sondervermögen in den Jahren 1993 bis 1998 Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt. Im Zeitraum von 1989 bis zum Jahresende 2000 stiegen die Verbindlichkeiten des ERP-Sondervermögens von 7 Mrd. DM (3,6 Mrd. EUR) auf 35,8 Mrd. DM (18,3 Mrd. EUR) an.

Die aus dem Sondervermögen heute finanzierten Darlehensprogramme zielen insbesondere darauf ab, die Wettbewerbsfähigkeit der mittelständischen Wirtschaft zu steigern sowie Maßnahmen zur Verbesserung der Umwelt und der Innovationsfähigkeit zu fördern. Dazu werden zinsgünstige ERP-Darlehen nach den Vergabebedingungen für die anteilige Finanzierung von Investitionen mit langfristigem Finanzierungsbedarf zur Verfügung gestellt; ihr Zinssatz liegt etwa 1,5-%-Punkte unter dem Kapitalmarktzins. Derzeit werden acht ERP-Förderprogramme durchgeführt.

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 2001 die vom Bundesministerium getroffenen Entscheidungen zur Verwaltung des Sondervermögens geprüft und dabei Folgendes festgestellt:

29.1.1

Die folgende Tabelle zeigt für die Jahre 1998 bis 2000, wie der Vermögensbestand des ERP-Sondervermögens durch Zinseinnahmen und Sonderzuführungen gewachsen ist und wie sich im selben Zeitraum die Preissteigerungsrate entwickelt hat.

Der **Tabelle** ist zu entnehmen, dass der Vermögensbestand in den Jahren 1999 und 2000 in geringerem Umfang als die Preissteigerungsrate gewachsen und damit in seinem realen Wert gesunken ist.

Der Bundesrechnungshof hat zudem festgestellt, dass in den Jahren 1999 und 2000 die Zinseinnahmen des Sondervermögens – 2,08 Mrd. DM (1,06 Mrd. EUR) im Jahre 2000 – nicht mehr ausreichten, um die Zinsausgaben – 2,28 Mrd. DM (1,17 Mrd. EUR) im selben Jahr – zu decken. Das negative Zinsergebnis ist zurückzuführen auf den Wegfall der Zinszuschüsse aus dem Bundeshaushalt, aber auch auf bestimmte Fördermerkmale, wie die Möglichkeit außerplanmäßiger Tilgungen ohne Vorfälligkeitsentschädigung insbesondere auch in Niedrigzinsphasen.

Tabelle

Wachstum des ERP-Sondervermögens und Preissteigerungsrate

Jahr	Wert des ERP-Sondervermögens in Mrd. DM (Mrd. EUR)		Zuwachs des ERP-Sondervermögens in %	Preissteigerungsrate in %
	Anfangsbestand	Endbestand		
1998	23,53 (12,03)	23,79 (12,16)	*1,1*	*1,0*
1999	23,79 (12,16)	23,89 (12,21)	*0,4*	*0,6*
2000	23,89 (12,21)	24,18 (12,36)	*1,2*	*1,9*

29.1.2

Seit dem Jahre 2001 trägt das ERP-Sondervermögen die Ausfallrisiken, die sich für den Bund aus den seit 1. Januar 2001 zugesagten Maßnahmen des Förderprogramms Beteiligungskapital für kleine Technologieunternehmen (BTU-Programm) ergeben. Dieses Förderprogramm besteht aus zwei Varianten, die jeweils die Kreditanstalt für Wiederaufbau (Kreditanstalt) und die Technologie-Beteiligungsgesellschaft mbH der Deutschen Ausgleichsbank (Beteiligungsgesellschaft) durchführen:

- Die Kreditanstalt stellt den geförderten Beteiligungsgebern aus eigenen Mitteln Refinanzierungsdarlehen mit einer Laufzeit von bis zu zehn Jahren zur Verfügung, die als risikotragendes Beteiligungskapital investiert werden müssen.
- Die Beteiligungsgesellschaft geht für zehn Jahre als „Koinvestor" – im Regelfall stille – Beteiligungen an den geförderten Unternehmen ein, und zwar in gleicher Höhe wie ein privater Beteiligungsgeber, der als „Leadinvestor" auftritt und die Beteiligung der Beteiligungsgesellschaft mitverwaltet.

Das Bundesministerium ging davon aus, dass 30 % des von der Kreditanstalt und der Beteiligungsgesellschaft zur Verfügung gestellten Beteiligungskapitals ausfallen werden. Es stützte sich bei dieser Einschätzung auf Erfahrungen aus der Durchführung des Programms seit dem Jahre 1989. Bei der Schätzung der Ausfallquote der ab 1. Januar 2001 zugesagten Fördermaßnahmen blieben die unerwartet hohen Ausfälle der bis zum 31. Dezember 2000 zugesagten Fördermaßnahmen in den Jahren 2000 und 2001 unberücksichtigt. Für letztere mussten im Jahre 2001 die im Bundeshaushaltsplan veranschlagten Mittel – 88 Mio. DM (45 Mio. EUR) – aus anderen Titeln und durch überplanmäßige Ausgaben in Höhe von insgesamt 272 Mio. DM (139 Mio. EUR) verstärkt werden.

Das ERP-Sondervermögen wurde durch Gesetz über die Feststellung seines Wirtschaftsplans ermächtigt, die im Rahmen des BTU-Programms eingegangenen Beteiligungen durch Garantiezusagen abzusichern. Die Ermächtigung erreichte im Jahre 2002 einen Betrag von 1 Mrd. EUR; sie wird nach den Annahmen des Bundesministeriums in Höhe von etwa 308 Mio. EUR ausgeschöpft werden.

29.1.3

Das Bundesministerium hat bisher kein in sich schlüssiges Finanzierungsmodell entwickelt, mit dem die mit dem BTU-Programm verbundenen Risiken abgedeckt sind. In darauf bezogenen Berechnungen, die das Bundesministerium dem für die Beschlussfassung über den ERP-Wirtschaftsplan zuständigen parlamentarischen Unterausschuss (ERP-Unterausschuss) für das Jahr 2000 vorlegte, bezog es z. B.

- Erträge in Höhe von jährlich 60 Mio. DM (30,68 Mio. EUR) aus der Anlage des Verkaufserlöses für die vom ERP-Sondervermögen gehaltenen Geschäftsanteile an der Deutschen Ausgleichsbank und
- Erträge in Höhe von jährlich 50 Mio. DM (25,6 Mio. EUR) aus der Rücklage aus Mitteln des ERP-Sondervermögens in der Bilanz der Kreditanstalt (KfW-Rücklage) ein.

Die angegebenen Erträge aus der Anlage des Verkaufserlöses für die Anteile an der Deutschen Ausgleichsbank konnten nicht erwirtschaftet werden. Sie hätten nur erzielt werden können, wenn das ERP-Sondervermögen diesen Erlös bereits Anfang 2000 angelegt hätte, was schon deshalb nicht möglich war, weil die Bundesregierung erst am 21. Juni 2000 den Beschluss gefasst hat, die Deutsche Ausgleichsbank an die Kreditanstalt zu verkaufen. Zudem ist bis heute nicht geklärt, inwieweit die Erträge aus der im Jahre 1949 gebildeten KfW-Rücklage dem ERP-Sondervermögen zustehen.

Der Berichterstattung des Bundesministeriums an den ERP-Unterausschuss lagen nicht immer zutreffende Zahlen zugrunde. So berichtete das Bundesministerium in der Sitzung am 28. November 2001, dass für die aus Zusagen des Jahres 2001 erwarteten Ausfälle nach Berücksichtigung der von den Förderinstituten zu übernehmenden Haftungsanteile bei einer Ausfallquote von 30 % ein abgezinster Betrag in Höhe von 30 Mio. DM (15,34 Mio. EUR) in der ERP-Bilanz des Jahres 2001 zurückzustellen sei. Tatsächlich wäre es bei der unterstellten Ausfallquote ein um mehr als 12 Mio. DM (6 Mio. EUR) höherer Betrag, nämlich 42,4 Mio. DM (21,7 Mio. EUR), gewesen.

29.2

Der Bundesrechnungshof hat die Erwartung ausgesprochen, dass das Bundesministerium im Rahmen seiner Verantwortung für die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwaltung des Sondervermögens auf die negative Ertragsentwicklung der letzten Jahre reagiert. Er hat dies mit der gesetzlichen Vorgabe begründet, den realen Bestand des Sondervermögens zu erhalten; diese Vorgabe ist insbesondere auch bei der Vorbereitung des Gesetzgebungsverfahrens zur jährlichen Feststellung des Wirtschaftsplans zu beachten. Wenn das gesetzliche Ziel nicht auf anderem Weg erreicht werden kann, ist daran zu denken, das Fördervolumen zu reduzieren oder die Zinsverbilligungsspanne anzupassen.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium an die Pflicht erinnert, die parlamentarischen Entscheidungsgremien über die mit der Wirtschaftsführung des Sondervermögens verbundenen finanziellen Risiken umfassend zu unterrichten. Eine Verletzung dieser Pflicht hat er darin gesehen, dass das Bundesministerium dem ERP-Unterausschuss noch im November 2001 – also kurz vor dem Bilanzstichtag – unzutreffende Zahlen zur Höhe der mit dem BTU-Programm verbundenen Ausfallrisiken genannt hat. Im Übrigen ist das Bundesministerium aufgrund seiner Verpflichtung zur wirtschaftlichen Verwaltung des Sondervermögens gehalten, die Jahresplanungen, die in die Wirtschaftsplangesetze einfließen, auf einer realistischen, also finanzierbaren Grundlage zu erstellen.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesministerium in die von ihm entwickelten Finanzierungsmodelle Erträge einbezogen hat, die durch die tatsächlichen Gegebenheiten im Zeitpunkt der Entscheidung nicht hinreichend abgesichert waren. Er hat schließlich infrage gestellt, ob die vom Bundesministerium angenommene Ausfallquote des aus dem BTU-Programm zur Verfügung gestellten Beteiligungskapitals angemessen ist. Für die ab 1. Januar 2001 zugesagten Fördermaßnahmen kann das Bundesministerium nur in begrenztem Rahmen auf Erfahrungswerte aus der Vergangenheit zurückgreifen, da sich der Beteiligungsmarkt in Deutschland nach dem Einbruch des Neuen Marktes stark verändert hat.

29.3

Das Bundesministerium hat die aufgezeigte Entwicklung bestätigt und die damit verbundenen Gefahren für den Vermögensbestand eingeräumt. Es hat angekündigt, für den Fall außerplanmäßiger Rückzahlungen von ERP-Darlehen in Zukunft vertraglich eine Regelung zur Vorfälligkeitsentschädigung festzulegen. Die Bundesregierung werde im Übrigen alle Anstrengungen unternehmen, mit „Rücksicht auf die Bedeutung des Instrumentes ERP-Förderung bezüglich der Substanzerhaltung nicht nur den Nominalwert, sondern möglichst auch den Barwert zu wahren“.

Das Bundesministerium hat weiter dargelegt, die für das BTU-Programm ermittelte Ausfallquote werde „unterlegt durch eine besonders risikoorientierte, restriktive Bewilligungspraxis“ der Kreditanstalt und der Beteiligungsgesellschaft seit Beginn des Jahres 2001. Dies ergebe sich aus den stark rückläufigen Zusagezahlen für das Förderprogramm; die Zusagepraxis passe sich inzwischen den ebenfalls sehr geringen Finanzierungszusagen der gesamten Branche an.

Im Hinblick auf die starke Reduzierung der BTU-Förderung erwartet das Bundesministerium, dass sich die BTU-Ausfälle künftig aus den Erträgen aus der KfW-Rücklage finanzieren lassen. Es sei zuversichtlich, dass mit der Kreditanstalt zu dieser Rücklage in Kürze eine Vereinbarung getroffen werden könne, die „den vollen, förderwirksamen Zufluss der Erträge“ zur BTU-Förderung gewährleistet. Schließlich könne aus der Tatsache, dass das dem ERP-Unterausschuss im November 2001 vorgelegte Zahlenmaterial nachträglich habe berichtigt werden müssen, nicht gefolgert werden, das Bundesministerium habe den Ausschuss über das zu erwartende Risikovolumen im Unklaren gelassen.

29.4

Der Bundesrechnungshof hält die vom Bundesministerium angekündigten Maßnahmen für geeignet, zur Erhaltung des realen Vermögensbestands beizutragen. Es bleibt abzuwarten, ob die im Bewilligungsverfahren vorgenommenen Änderungen greifen und die Berechnungen zur Deckung der Risiken zutreffen. Aus Gründen der Transparenz gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit empfiehlt der Bundesrechnungshof dem Bundesministerium für die Zukunft, in der Begründung zum jeweiligen Wirtschaftsplangesetz nachvollziehbar darzustellen, in welcher Höhe Rückstellungen gebildet werden müssen, falls das vorgesehene Garantievolumen ausgeschöpft wird. Ferner sollte das Bundesministerium künftig in den Erläuterungen zum Jahresabschluss auf die Einhaltung des Bestandserhaltungsgebots eingehen und den Vermögenszuwachs gegenüber dem Vorjahr in das Verhältnis zur Preissteigerungsrate setzen.

Die bei der Prüfung gewonnenen Erkenntnisse haben den Bundesrechnungshof insgesamt in seiner Auffassung bestärkt, dass das ERP-Sondervermögen mit der Übernahme des BTU-Programms aus dem Bundeshaushalt Risiken eingegangen ist, die bisher nicht hinreichend abgedeckt sind; sie werden deshalb den realen Bestand des Vermögens gefährden. Deshalb bleibt das Bundesministerium aufgefordert, eine Konzeption zu entwickeln, die dem gesetzlichen Bestandserhaltungsgebot angemessen Rechnung trägt und folgerichtig die Übernahme solcher Risiken für das Sondervermögen ausschließt, deren Refinanzierung wirtschaftlich nicht abgesichert ist.

30 Förderung der Energieeinsparberatung (Kapitel 0902 Titel 685 31)

30.0

Das Bundesministerium fördert Energieeinsparberatungen u. a. als mobile und als stationäre Beratung. Die mobile Beratung sollte aufgrund ihrer zu hohen Kosten sowie der bestehenden und zunehmend ausgebauten anderen Beratungsmöglichkeiten nicht mehr gefördert werden. Die stationäre Beratung sollte wegen des finanziellen Eigeninteresses der Verbraucher nicht länger kostenlos angeboten werden.

30.1

Das Bundesministerium förderte im Jahre 2001 Energieeinsparberatungen u. a. als mobile Beratung in Höhe von rd. 1,2 Mio. DM (rd. 0,6 Mio. EUR) und als stationäre Beratung in Höhe von rd. 3,9 Mio. DM (rd. 2 Mio. EUR).

30.2

30.2.1

Die Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände erhielt vom Bundesministerium Zuwendungen für die mobile Beratung. Nachdem die Arbeitsgemeinschaft in den Bundesverband Verbraucherzentrale e.V. (Verband) übergegangen war, bezog dieser seit dem Jahre 2001 die Zuwendungen. Der Verband ist unter anderem Dachorganisation der Verbraucherzentralen der Länder (Verbraucherzentralen). Er setzte für die mobile Beratung zwei Beratungsbusse ein, die jeweils mit zwei Beraterinnen oder

Beratern und einer Fahrerin oder einem Fahrer besetzt waren. Die Busse wurden überwiegend in Orten mit mehr als 10 000 Einwohnern eingesetzt, in denen bisher keine stationären Beratungsstellen der Verbraucherzentralen eingerichtet sind.

Das Beratungspersonal war pro Person je Arbeitstag durchschnittlich 6,2 Stunden beratend tätig. Das Fahrpersonal war während der drei- bis viertägigen Aufenthalte an einem Ort im Wesentlichen mit dem Auf- und Abbau von Einrichtungen beschäftigt und lenkte den Bus innerhalb einer Tour nur kürzere Fahrtstrecken zwischen den einzelnen Stationen. Die Kosten je Beratung waren nahezu dreimal so hoch wie bei der stationären Beratung. Die mobile Beratung erreichte nur eine geringe Flächendeckung. Rechnerisch würden etwa zehn Jahre vergehen, bis in einem Ort mit mehr als 10 000 Einwohnern erneut mobil beraten wird. Kleinere Orte wurden in der Regel nicht aufgesucht.

Der Bundesrechnungshof hat weiter festgestellt, dass die Verbraucherzentralen mit mehr als 300 Beratungsstellen vermehrt dazu übergingen, ihre auch telefonisch angebotene Beratungstätigkeit zu verstärken, auch an kleineren Orten Beratungsstützpunkte aufzubauen und dort bei Bedarf Sprechstunden anzubieten. Aufgrund der in den letzten Jahren wesentlich ausgebauten Internet-Präsenz des Verbandes und der Verbraucherzentralen konnten Verbraucher zunehmend auch diese Informationsmöglichkeiten nutzen.

30.2.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, die mobile Beratung angesichts der nicht vertretbar hohen systembedingten Kosten sowie der bestehenden und zunehmend ausgebauten anderen Beratungsmöglichkeiten nicht mehr zu fördern.

30.2.3

Das Bundesministerium hat erklärt, die Förderung der mobilen Beratung zwar bis auf weiteres fortzusetzen, die Projektkosten aber durch Verzicht auf das Fahrpersonal und deutlich erhöhte Effizienz um rd. 25 % (rd. 150 000 EUR jährlich) senken zu wollen. Gleichzeitig hat es eingeräumt, dass die stationäre Beratung im Begriff sei, durch die Einrichtung von Beratungsstützpunkten eine größere Flächendeckung zu erreichen.

30.2.4

Der Bundesrechnungshof hält den Verzicht auf die Förderung der mobilen Beratung weiter für geboten, weil angesichts des Ausbaus der stationären Beratung, der bestehenden telefonischen Beratungsmöglichkeiten und der erweiterten Internetpräsenz inzwischen ein ausreichendes Angebot besteht. Zudem wird mit dem Einsatz von Bussen eine flächendeckende Beratung nicht gewährleistet und systembedingt mit hohem Aufwand ein vergleichsweise geringer Erfolg erzielt.

30.3

30.3.1

Die für die Verbraucher unentgeltliche stationäre Beratung führten von der jeweiligen Verbraucherzentrale eingeschaltete und gegen Honorar tätige Fachleute in den Beratungsstellen der Verbraucherzentralen durch. Die Höhe des Honorars war von der Beratungsdauer abhängig. Die Zuwendung erhielt auch hier der Verband, der die Mittel an die Verbraucherzentralen weitergab, die davon die Fachleute finanzierten.

Der Bundesrechnungshof hat bei der Dauer der Beratungen erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern festgestellt. Während z. B. in den Ländern Hamburg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen der Aufwand für eine Beratung im Durchschnitt zwischen 21 und 32 Minuten lag, wurden in den Ländern Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz und Thüringen zwischen 47 und 51 Minuten benötigt.

30.3.2

Der Bundesrechnungshof hat wegen des unterschiedlich hohen zeitlichen Beratungsaufwandes seine Besorgnis zum Ausdruck gebracht, dass die Fördermittel nicht durchweg wirtschaftlich verwendet werden. Er hat das Bundesministerium aufgefordert, eine wirtschaftliche Verwendung der Mittel sicherzustellen, z. B. indem im Sinne eines „Benchmarking“ angemessene Beratungsdauern empfohlen werden.

Weiter hat der Bundesrechnungshof die Auffassung vertreten, dass die stationäre Energieeinsparberatung – wie in der Regel die übrigen Beratungen der Verbraucherzentralen auch – nur noch gegen Entgelt angeboten und die Zuwendung entsprechend dem Eigeninteresse der Beratenen verringert werden sollten. Bei Erhebung eines Entgeltes in Höhe von 5 EUR je Einzelberatung durch die Verbraucherzentralen könnte die Zuwendung des Bundes jährlich um rd. 250 000 EUR abgesenkt werden.

30.3.3

Das Bundesministerium hat bei der stationären Beratung die deutlichen Unterschiede der Beratungsdauer in den einzelnen Ländern nicht bestritten, es hat aber keine Erklärung zu ihren Ursachen abgegeben. Künftig solle je Beratung eine durchschnittliche Dauer von 30 Minuten vorgegeben und bei längerer Dauer jeweils eine Begründung für die Überschreitung gefordert werden. Darüber hinaus sei künftig vorgesehen, bei der jährlichen Prüfung der Verwendungsnachweise die Verbraucherzentralen mit den höchsten durchschnittlichen Beratungsdauern zu untersuchen.

Das Bundesministerium hat das Erheben von Entgelten durch die Verbraucherzentralen für die Energieeinsparberatung abgelehnt. Bei der Energieeinsparberatung gehe es – im Gegensatz z. B. zur entgeltpflichtigen Baufinanzierungsberatung – um Investitionen vergleichsweise gerin-

ger Höhe. Deshalb müsse nach aller Erfahrung davon ausgegangen werden, dass Verbraucher bei Erheben eines Entgelts auf die Inanspruchnahme einer anbieterunabhängigen Energieberatung verzichteten und stattdessen eine kostenlose anbieterabhängige Beratung vorziehen würden. Diese hätte jedoch für den Klimaschutz einen geringeren Nutzen, da sie an Geschäftsinteressen orientiert sei. Der Bund fördere die Energieeinsparberatung nur deshalb, weil ein bedeutsames Interesse der Allgemeinheit an der Minderung des Energieverbrauchs und damit der CO_2-Emissionen bestehe, das die auch vorhandenen privaten Interessen an niedrigen Energiekostenrechnungen überwiege. Ferner hat das Bundesministerium auf den Verwaltungsaufwand für das Erheben des Entgelts hingewiesen.

30.3.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das Bundesministerium seinem Vorschlag zur Förderung einer durchschnittlichen Beratungsdauer gefolgt ist. Er wird beobachten, welchen Erfolg die beabsichtigten Maßnahmen haben werden.

Der Hinweis des Bundesministeriums, es gehe bei der Beratung um Investitionen vergleichsweise geringer Höhe, überzeugt nicht. Die Verbraucherzentralen erheben Entgelte auch für andere Beratungen vergleichbaren Umfangs – wie z. B. Beratungen zu Reise, Haushalt, Freizeit oder Telekommunikation –, ohne dass das Entgelt hier zu einem erkennbaren Verzicht auf die Inanspruchnahme dieser Leistungen führt. Diesen kostenpflichtigen Beratungen sind stationäre Energieeinsparberatungen – wie z. B. zum Einsatz optimaler Heizungssysteme, hochwertiger Wärmedämmung und erneuerbarer Energien (z. B. Photovoltaik) – wegen ihrer finanziellen Langzeitwirkung und des Investitionsvolumens zumindest gleichwertig. Da zudem die Verbraucherzentralen auf das Erheben von Entgelten organisatorisch ohnehin eingerichtet sind, trifft der Hinweis des Bundesministeriums auf den Verwaltungsaufwand nicht zu.

Der Bundesrechnungshof erkennt das erhebliche staatliche Interesse an, den Klimaschutz zu fördern. Er sieht jedoch auch ein erhebliches finanzielles Eigeninteresse der Verbraucher, ihre Energiekosten durch Beratung dauerhaft zu senken und die erforderlichen Investitionen wirtschaftlich durchzuführen. Er bezweifelt daher, dass der Zuwendungszweck nur mit einer Vollfinanzierung durch den Bund erreicht werden kann. Bei dieser Interessenlage erfordert vielmehr auch der haushaltsrechtliche Subsidiaritätsgrundsatz, den Verbraucher finanziell zu beteiligen. Im Übrigen wird gerade das finanzielle Interesse der Verbraucher – selbst bei einer angemessenen Kostenbeteiligung – dazu führen, dass die anbieterunabhängige Beratung der Verbraucherzentralen mit ihrem höheren Einsparpotenzial gegenüber der interessenlastigen Beratung anderer Stellen vom Verbraucher vorgezogen wird. Der Bundesrechnungshof hält deshalb seine Forderung aufrecht, bei der Förderung ein Entgelt der Beratenen zu berücksichtigen.

Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft
(Einzelplan 10)

31 Förderung nachwachsender Rohstoffe
(Kapitel 1002 Titelgruppe 08 Titel 686 85, 686 86, 884 86 und 893 88)

31.0

Das Bundesministerium förderte in den Jahren 1993 bis 2001 Projekte zur Entwicklung von Produkten aus nachwachsenden Rohstoffen mit rd. 145,5 Mio. DM (rd. 74,4 Mio. EUR). Damit vermochte es allerdings die Verwendung von Produkten aus nachwachsenden Rohstoffen nicht nennenswert zu steigern. Es hat sich nur unzureichend bemüht, die Förderung zu verbessern.

31.1

Das Bundesministerium fördert seit dem Jahre 1993 mit Zuwendungen Forschungs-, Entwicklungs- und Demonstrationsvorhaben der Wirtschaft und öffentlicher Forschungseinrichtungen zur Erschließung neuer Verwendungsmöglichkeiten nachwachsender Rohstoffe außerhalb des Ernährungsbereiches. Die fachliche und administrative Abwicklung der Fördermaßnahmen hat es einem Projektträger übertragen.

Grundlage der Fördertätigkeit waren zunächst zwei Konzepte der Bundesregierung zur Förderung von Forschungs-, Entwicklungs- und Demonstrationsvorhaben (Förderkonzepte), die im April 2000 von dem „Förderprogramm Nachwachsende Rohstoffe“ (Förderprogramm) des Bundesministeriums abgelöst wurden. Nach den programmatischen Vorgaben zielt die Fördertätigkeit des Bundesministeriums im Wesentlichen darauf ab, einen Beitrag für eine nachhaltige Rohstoff- und Energiebereitstellung zu leisten, die Umwelt durch umweltverträgliche Produkte und CO_2-Emmissionsverminderungen zu entlasten und die Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft zu stärken. Diese förderpolitischen Ziele sollen mit der Förderung produktionsorientierter und anwendungsbezogener Vorhaben erreicht werden.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 2001 die Umsetzung der Ergebnisse von Projekten, mit denen Produkte (einschließlich Produktionsverfahren) entwickelt oder verbessert werden sollten.

31.2

Der Bundesrechnungshof bezog 248 abgeschlossene Projekte in die Prüfung ein, für die das Bundesministerium in den Jahren 1993 bis 2001 Haushaltsmittel in Höhe von rd. 145,5 Mio. DM (rd. 74,4 Mio. EUR) aufgewendet hatte. Darunter waren 118 Projekte, die mit rd. 69,4 Mio. DM (rd. 35,5 Mio. EUR) gefördert worden waren und deren Ergebnisse noch weiterer Entwicklung bedurften. Das Bundesministerium fördert sie daher in so genannten Folgeprojekten erneut. Weitere Fördermittel in Höhe von rd. 13,9 Mio. DM (rd. 7,1 Mio. EUR) waren für 27 Projekte aufgewendet worden, die zu keinem verwertbaren Ergebnis führten.

Zu den übrigen 103 Projekten stellte der Bundesrechnungshof Folgendes fest: Fünf Produkte aus nachwachsenden Rohstoffen, deren Entwicklung das Bundesministerium in Projekten mit rd. 1 Mio. DM (rd. 0,5 Mio. EUR) gefördert hatte, konnten sich auf dem Markt im Wettbewerb mit herkömmlichen Produkten durchsetzen. Die Vermarktung weiterer 21 Produkte, für deren Entwicklung das Bundesministerium rd. 11 Mio. DM (rd. 5,6 Mio. EUR) aufgewendet hatte, wurde zur Zeit der örtlichen Erhebungen durch die Zuwendungsempfänger oder Dritte vorbereitet.

77 Produkte, für die Haushaltsmittel in Höhe von rd. 50 Mio. DM (rd. 25,6 Mio. EUR) eingesetzt worden waren, erwiesen sich insbesondere wegen zu hoher Herstellungskosten als nicht marktfähig, obwohl sie qualitativ hochwertig und mit herkömmlichen Produkten vergleichbar waren. Zu diesen Produkten gehörten z. B. Verpackungsmaterialien aus Maisstärke oder ein Verfahren zum Schmieren von Dieselmotoren auf der Grundlage pflanzlicher Öle. Soweit Produkte auf dem Markt eingeführt worden waren, konnten sie sich dort nicht behaupten. Bei den übrigen Produkten scheuten die Unternehmen das Marktrisiko. Sie sind in der Regel nur bereit, solche Produkte herzustellen, falls deren Markteinführung unterstützt wird. Das Bundesministerium ließ untersuchen, wie durch ordnungspolitische Maßnahmen, z. B. Ge- und Verbote oder steuerliche Vergünstigungen, ein verstärkter Gebrauch einzelner Produktgruppen aus nachwachsenden Rohstoffen durchgesetzt werden kann. Ordnungspolitische Maßnahmen leitete es bisher nicht ein.

Bei den 77 nicht marktfähigen Produkten prüfte das Bundesministerium nicht, ob eine Vermarktung im Einzelfall zweckmäßig ist, und welche Maßnahmen hierfür ggf. geeignet sind. Es legte zwar Ende des Jahres 2000 ein eigenes Markteinführungsprogramm für biogene Treib- und Schmierstoffe auf. Dieses Programm erfasst jedoch nur sechs der 77 Produkte.

31.3

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes werden die förderpolitischen Ziele nur dann erreicht, wenn die Verwendung geförderter Produkte stetig zunimmt. Das Bundesministerium hat eine solche Entwicklung bisher nicht bewirkt. Nur fünf geförderte Produkte konnten sich auf dem Markt behaupten. Von den insgesamt eingesetzten Haushaltsmitteln in Höhe von rd. 145,5 Mio. DM (rd. 74,4 Mio. EUR) trug somit unmittelbar nur rd. 1 Mio. DM (rd. 0,5 Mio. EUR) zum Erreichen der förderpolitischen Ziele bei. In welchem Umfang weitere Produkte in den Markt eingeführt werden können, steht insbesondere wegen der zahlreichen Folgeprojekte noch nicht fest.

Bei den 77 qualitativ hochwertigen Produkten, die sich als nicht marktfähig erwiesen hatten, hat sich das Bundesministerium bislang nur unzureichend bemüht, die Fördereffizienz zu verbessern. Seine Aufgabe wäre es gewesen, bei diesen Produkten unmittelbar im Anschluss an deren Entwicklung Möglichkeiten für ihre Verwertung untersuchen zu lassen. Auf dieser Grundlage hätte das Bundesministerium prüfen müssen, inwieweit es zweckmäßig ist, die Marktchancen geeigneter Produkte mit Markteinführungsprogrammen oder ordnungspolitischen Maßnahmen zu unterstützen.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, geeignete Schritte zur Erhöhung der Förderefffizienz einzuleiten. Es wird insbesondere zu entscheiden haben, in welchen Fällen Markteinführungsprogramme aufgelegt werden müssen oder ordnungspolitische Maßnahmen angezeigt sind.

31.4

Das Bundesministerium hat grundsätzlich anerkannt, dass eine stärkere Vermarktung der geförderten Produkte anzustreben sei. Hierzu seien jedoch in vielen Fällen zusätzliche Markteinführungsprogramme oder sonstige marktvorbereitende Maßnahmen erforderlich. Die Vermarktung von Produkten sei aber bis zum Beginn des Markteinführungsprogramms „Biogene Treib- und Schmierstoffe“ im Jahre 2000 nicht seine Aufgabe gewesen. Das Bundesministerium hat mitgeteilt, dass sich die Zahl der am Markt verfügbaren Produkte nach aktuellen Erkenntnissen inzwischen von fünf auf mindestens 60 erhöht habe.

Es hat die Auffassung vertreten, nach den programmatischen Vorgaben sei die Zahl der am Markt eingeführten Produkte kein ausreichendes Maß zur Beurteilung seiner Fördertätigkeit. Insbesondere im Rahmen des Förderkonzepts der Bundesregierung aus dem Jahre 1996, das für die Mehrzahl der vom Bundesrechnungshof geprüften Vorhaben maßgeblich gewesen sei, habe die Entwicklung von Grundlagen für nachwachsende Rohstoffe und von Verfahren eine große Bedeutung gehabt.

Der Bundesrechnungshof würdige auch nicht den mit den Projektergebnissen verbundenen Erkenntnisgewinn für künftige Entwicklungen und die Anstrengungen der Beteiligten zum Erschließen innovativer Verwendungsmöglichkeiten für nachwachsende Rohstoffe. Zudem sei das Interesse an einer einheimischen Rohstoffgrundlage aus Gründen der Versorgungssicherheit zu berücksichtigen. Dieses Interesse beruhe auf der Ölkrise der 70er-Jahre.

Das Bundesministerium habe ab dem Jahre 2002 vorgesehen, mit den für die Markteinführung biogener Treib- und Schmierstoffe verfügbaren Mitteln in Höhe von

rd. 10 Mio. EUR (rd. 19,6 Mio. DM) auch die Vermarktung einiger weiterer Produkte zu fördern. Die Mittel würden allerdings nach derzeitiger Einschätzung zu einem großen Teil für den Schmierstoffbereich benötigt. Zusätzliche Mittel stünden nur zur Verfügung, wenn die für die Förderung der Entwicklung von Produkten aus nachwachsenden Rohstoffen vorgesehenen rd. 26 Mio. EUR (rd. 50,9 Mio. DM) nicht vollständig benötigt würden. Im Übrigen könnten mit der vorhandenen Personal- und Finanzausstattung Markteinführungsmaßnahmen nur begrenzt umgesetzt werden. Dennoch seien weitere Schritte zur Vermarktung noch nicht marktfähiger Produkte eingeleitet worden; z. B. sei eine Marktanalyse für nachwachsende Rohstoffe vorbereitet und ein Markteinführungsprogramm für Dämmstoffe vorgesehen.

Außerdem werde derzeit geprüft, wie die Vermarktung geförderter Produkte vor dem Hintergrund begrenzter Haushaltsmittel unterstützt werden könne, ohne die Forschungstätigkeit zu sehr zu vernachlässigen. Ab dem Haushaltsjahr 2003 solle u. a. mehr Flexibilität zwischen den Mitteln für Forschung und für die Markteinführung ermöglicht werden.

31.5

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass der Erfolg der geprüften produktbezogenen Projekte an den zugrunde liegenden förderpolitischen Zielen sowohl der Förderkonzepte der Bundesregierung als auch des Förderprogramms aus dem Jahre 2000 zu messen ist. Entgegen der Auffassung des Bundesministeriums erfordert die erfolgreiche Umsetzung beider Programme eine angemessene Verbreitung der mit Haushaltsmitteln entwickelten Produkte. Ein allgemeiner Erkenntnisgewinn oder die Entwicklung von Grundlagen sind nicht abschließende Ziele der Förderung produktbezogener Projekte. Die Entwicklung von Grundlagen stellt lediglich einen Zwischenschritt zur Produktentwicklung dar. Soweit das Bundesministerium in der Vergangenheit nicht für die Vermarktung von Produkten zuständig war, hätte es bei dem zuständigen Bundesministerium auf Maßnahmen zur Markteinführung geeigneter Produkte hinwirken müssen, um die Wirksamkeit seiner Förderung zu erhöhen.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesministerium mittlerweile Handlungsbedarf bei der Vermarktung noch nicht marktfähiger Produkte sieht und sich um eine Steigerung der Fördereffizienz bemüht. Allerdings hält der Bundesrechnungshof die seit dem Jahre 2002 getroffenen Maßnahmen zur Markteinführung für nicht ausreichend, die förderpolitischen Ziele nachhaltig zu erreichen. Wie das Bundesministerium selbst einräumt, werden die bereitgestellten Mittel voraussichtlich für die Markteinführung biogener Treib- und Schmierstoffe benötigt. Es bleibt daher offen, ob und in welchem Umfang Haushaltsmittel für die Vermarktung weiterer Produkte zur Verfügung stehen.

Der Bundesrechnungshof hält es im Interesse eines wirkungsvollen und wirtschaftlichen Einsatzes der Fördermittel für vordringlich, eine Vermarktung aller geeigneten Produkte zu unterstützen. Es sollten daher mit dem vorhandenen Personal und den verfügbaren Haushaltsmitteln auch die erforderlichen Markteinführungsmaßnahmen durchgeführt werden. Damit verbundene Einschränkungen bei der Förderung neuer Projekte würden durch die Erhöhung der Fördereffizienz gerechtfertigt. Der Bundesrechnungshof wird die weiteren Schritte des Bundesministeriums zur Vermarktung geförderter Produkte beobachten.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung
(Einzelplan 11)

32 Einhaltung des Lohnabstandsgebots bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

32.0

Das Arbeitsentgelt in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen soll in der Regel nicht mehr als 80 % des Arbeitsentgelts für vergleichbare ungeförderte Tätigkeiten betragen. Dieses Lohnabstandsgebot konnten die Arbeitsämter nicht immer einhalten, obwohl sie sich an die entsprechenden Vorschriften hielten. Die Vorschriften orientieren sich vorrangig an einer tariflichen Entlohnung auf dem ersten Arbeitsmarkt. Die auf dem ersten Arbeitsmarkt Beschäftigten erhielten aber, insbesondere in den neuen Ländern, häufig untertarifliche Arbeitsentgelte.

32.1

Der Gesetzgeber sieht für die Beschäftigten in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen einen Lohnabstand zum ersten Arbeitsmarkt vor. Das förderungsfähige Arbeitsentgelt für die in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen Beschäftigten soll in der Regel nur 80 % des Arbeitsentgelts für gleiche und vergleichbare ungeförderte Tätigkeiten betragen (§ 265 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch – SGB III). Die Arbeitsämter können dieses Arbeitsentgelt mit Zuschüssen zwischen 30 % und 75 % fördern; bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen kann die Zuschusshöhe auf bis zu 100 % ansteigen.

32.2

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 2000 geprüft, ob die Arbeitsämter das Lohnabstandsgebot einhielten. Er

hat festgestellt, dass die Beschäftigten in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Jahre 2000 durchschnittlich die nachstehend aufgeführten Bruttostundenlöhne erzielten (vgl. **Tabelle**).

Tabelle

Durchschnittliche Bruttostundenlöhne

neue Länder	14,24 DM	(7,28 EUR)
alte Länder	18,13 DM	(9,27 EUR)
Bundesgebiet insgesamt	15,00 DM	(7,67 EUR)

Von den Beschäftigten erhielten rd. 55 % einen Bruttostundenlohn von weniger als 15,00 DM; in den neuen Ländern lag dieser Anteil bei 67 % (vgl. **Abbildung**).

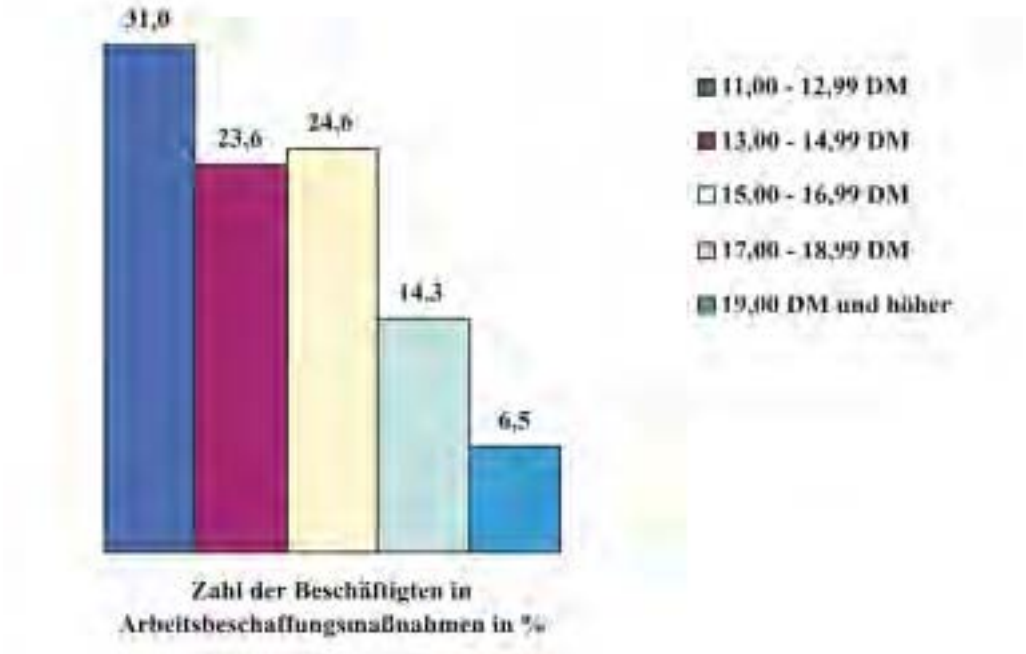
Die Arbeitsämter setzten das förderungsfähige Arbeitsentgelt im Wesentlichen vorschriftsmäßig fest. Dies konnte allerdings den 20-prozentigen Lohnabstand zu den ortsüblichen ungeförderten Arbeitsentgelten nicht durchgängig gewährleisten. So geht die auf § 265 SGB III beruhende Rechts- und Weisungslage der Bundesanstalt für Arbeit davon aus, dass der erste Arbeitsmarkt weitgehend von tariflicher Entlohnung bestimmt wird, und sieht daher in erster Linie eine Orientierung an den tariflich gezahlten Arbeitsentgelten vor. Insbesondere in den neuen Ländern sind jedoch die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber häufig tariflich nicht gebunden mit der Folge, dass untertarifliche Arbeitsentgelte üblich sind. Die den Arbeitsämtern eingeräumte Möglichkeit, im Einzelfall das ortsübliche Arbeitsentgelt zu ermitteln, um auf dieser Basis den Lohnabstand zu gewährleisten, ist nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes aufwendig und führt zu unzuverlässigen Ergebnissen. Im Übrigen gelten gesetzlich festgelegte Untergrenzen für Arbeitsentgelte in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sowie der im Bauhauptgewerbe einzuhaltende Mindestlohn nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz. Diese Regelungen verhindern in einer Reihe von Fällen insbesondere in den neuen Ländern die Einhaltung des Lohnabstandes.

32.3

Der Bundesrechnungshof hat daher angeregt, eine einfachere Bemessungsgrundlage für das förderungsfähige Arbeitsentgelt festzulegen. Er hat eine einheitliche Staffelung der Entlohnung vorgeschlagen, die sich branchenunabhängig ausschließlich an den Qualifikationsanforderungen für die zu verrichtende Tätigkeit orientiert. Die Entgeltgruppen reichen von Tätigkeiten ohne jegliche Ausbildung (Regelförderung für Hilfsarbeiter) über Tätigkeiten, die eine abgeschlossene Berufsausbildung und Berufserfahrung erfordern und unterschiedliche, wech-

Abbildung

Verteilung der Stundenlöhne



selnde Tätigkeiten ermöglichen (Regelförderung für Facharbeiter) bis hin zu Tätigkeiten, die eine abgeschlossene Hoch- oder Fachhochschulausbildung voraussetzen.

Zeitgleich mit der Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat der Gesetzgeber mit § 265 a des Job-AQTIV-Gesetzes eine neue Vorschrift zur Zuschusshöhe in das SGB III aufgenommen. Sie sieht eine ähnliche pauschale Staffelung vor. Dem Zuschuss für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen kann nunmehr wahlweise das förderungsfähige Arbeitsentgelt nach § 265 SGB III oder die pauschale Staffelung nach § 265 a SGB III zugrunde gelegt werden. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass es bei Anwendung des § 265 SGB III schwierig bleibt, die Einhaltung des Lohnabstandsgebots sicherzustellen.

32.4

Die Bundesanstalt für Arbeit sowie das Bundesministerium haben dem Bundesrechnungshof zugestimmt, dass die Arbeitsämter, selbst wenn sie streng nach der Rechts- und Weisungslage des § 265 SGB III verfahren, den 20-prozentigen Lohnabstand nicht durchgängig sicherstellen können.

Nach Auffassung des Bundesministeriums kann es jedoch auf die parallele Anwendung beider Möglichkeiten zur Festsetzung der Zuschusshöhe derzeit nicht verzichten, da die Arbeitsämter die Umsetzbarkeit der gestaffelten Zuschusshöhe noch erproben müssten.

32.5

Die parallele Anwendung beider Möglichkeiten zur Festsetzung der Zuschusshöhe erfordert zusätzlichen Verwaltungsaufwand. Der Bundesrechnungshof hält diesen Aufwand nicht für notwendig. Er kann keine Hindernisse erkennen, eine Regelung mit gestaffelten Zuschusshöhen umzusetzen. Zudem bleiben die Schwierigkeiten, die Einhaltung des Lohnabstandgebots sicherzustellen, bestehen.

33 Wirtschaftlichkeit der Rentenauszahlung durch die Deutsche Post AG
(Kapitel 1113)

33.0

Nach geltender Rechtslage sind die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung verpflichtet, die Renten durch die Deutsche Post AG auszuzahlen. Die gesetzliche Aufgabenübertragung hat allein historische Gründe. Sowohl die Bundesknappschaft als auch die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte erklärten sich bereit und in der Lage, das gesamte Rentenzahlverfahren einschließlich aller damit zusammenhängenden Aufgaben zu übernehmen. Sie errechneten Kostenvorteile in Höhe von rd. 23,5 Mio. EUR jährlich, wenn die Auszahlung der Renten in die eigene Zuständigkeit der Rentenversicherung überführt würde.

Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung hat im Juni 2001 zugesagt, die von den Trägern aufgezeigten Einsparpotenziale durch das Gutachten einer unabhängigen Unternehmensberatung untersuchen und bewerten zu lassen. Diese Zusage hat es bisher nicht eingelöst. Es hält die Erstellung eines solchen Gutachtens derzeit nicht für sinnvoll.

33.1

Nach geltender Rechtslage sind die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung mit Ausnahme der Bundesknappschaft verpflichtet, die Renten durch die Deutsche Post AG (DP AG) auszuzahlen (§ 119 Abs. 1 des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch). Für die Auszahlung der Renten erhält die DP AG eine Vergütung, die nicht nur ihre dadurch entstehenden Kosten deckt, sondern auch einen angemessenen Gewinn sicherstellt.

Die gesetzliche Aufgabenübertragung besteht seit Gründung der Rentenversicherung im Jahre 1891. Damals verfügte nur die Post über das erforderliche flächendeckende Zahlstellennetz, um die seinerzeit allein übliche Barauszahlung der Renten realisieren zu können. Der Anteil der Barauszahlungen beträgt heute weniger als 0,5 %. Weder die Umstellung auf den bargeldlosen Zahlungsverkehr noch die Privatisierung der Post und deren Umwandlung in eine privatrechtliche Aktiengesellschaft waren bislang Anlass, das historisch begründete Rentenauszahlungsmonopol der Post aufzuheben.

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 2000 das Rentenzahlverfahren geprüft und dabei festgestellt, dass sowohl die Bundesknappschaft als auch die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte bereit sind, das gesamte Rentenzahlverfahren einschließlich aller damit zusammenhängenden Aufgaben zu übernehmen. Beide Träger haben plausible Konzepte zur Wahrnehmung der Aufgaben vorgelegt. Sie haben Kostenvorteile in Höhe von rd. 23,5 Mio. EUR jährlich aufgezeigt, wenn die Auszahlung der Renten in die Zuständigkeit der Rentenversicherung überführt würde.

33.2

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass sachliche Gründe für die weitere Aufrechterhaltung der gesetzlichen Aufgabenübertragung auf die DP AG aus heutiger Sicht nicht bestehen. Er hat darauf hingewiesen, dass das Rentenauszahlungsmonopol der DP AG einer kostengünstigeren Gestaltung des Rentenzahlverfahrens entgegensteht. Insbesondere ist es den Trägern der gesetzlichen Rentenversicherung verwehrt, die Renten in eigener Zuständigkeit kostengünstiger auszuzahlen. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium daher im Januar 2001 gebeten zu prüfen, ob die Übertragung des Rentenzahlverfahrens auf einen Träger der gesetzlichen Rentenversicherung – bei gleicher Sicherheit und Pünktlichkeit der Rentenzahlungen – kostengünstiger ist.

Der Bundesrechnungshof und das Bundesministerium sind im Juni 2001 übereingekommen, die von den Trägern aufgezeigten Einsparpotenziale durch eine unabhängige Unternehmensberatung untersuchen und bewerten zu lassen.

Beide stimmten auch darin überein, dass die Sicherheit und Pünktlichkeit der Rentenzahlungen unabhängig von allen Kostenerwägungen in jedem Fall gewahrt bleiben muss.

33.3

Das Bundesministerium hat seine Zusage, ein unabhängiges Gutachten erstellen zu lassen, bislang nicht eingelöst. Es hält die Erstellung eines solchen Gutachtens derzeit nicht für sinnvoll. Die Frage einer möglichen Übertragung der Rentenauszahlung auf die Bundesknappschaft oder die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte könne und dürfe nicht losgelöst von der anstehenden Organisationsreform der gesetzlichen Rentenversicherung gesehen werden. Eine Zuständigkeitsverlagerung könne den Widerstand derjenigen Länder hervorrufen, die den Interessen ihrer Landesversicherungsanstalten verpflichtet seien und eine Stärkung zentralistischer Elemente befürchteten. Die nicht unerheblichen Kosten eines Gutachtens seien derzeit nicht zu rechtfertigen, weil die Übertragung der Rentenauszahlung auf die genannten Träger erkennbar selbst dann politisch nicht durchsetzbar wäre, wenn sie mit den erwarteten Kostenvorteilen verbunden sei.

33.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die gutachterliche Untersuchung der aufgezeigten Einsparpotenziale unabhängig von einer Entscheidung über die Organisationsreform der Rentenversicherungsträger bereits jetzt sinnvoll und notwendig ist. Grundlage jeder Entscheidung über die künftige Gestaltung des Rentenzahlverfahrens ist die Kenntnis der Kosten, die bei Wahrnehmung der Aufgaben in eigener Zuständigkeit der Rentenversicherung voraussichtlich entstehen würden. Bestätigt das Gutachten die Berechnungen der Träger, schließt dies die künftige Fremdwahrnehmung der Aufgaben keineswegs aus. Selbst die Beibehaltung des gegenwärtigen Verfahrens kommt in Betracht, wenn dessen Kosten – etwa durch eine niedrigere Vergütung an die DP AG – entsprechend verringert werden können.

Hinsichtlich des vom Bundesministerium befürchteten Widerstands der Länder ist zu bedenken, dass die Renten seit jeher zentral ausgezahlt werden. Die Verlagerung der Aufgabenzuständigkeit von der DP AG auf einen der genannten bundesunmittelbaren Träger würde das Aufgabenspektrum der Landesversicherungsanstalten daher nicht berühren.

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
(Einzelplan 12)

34 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Schienenwegebau
(Kapitel 1222)

34.0

Der Bund führt im Bereich des von ihm finanzierten Schienenwegebaus bisher nur in unzureichendem Maße Erfolgskontrollen durch. Auch bei den Vorhaben des Bedarfsplans für die Bundesschienenwege überwacht er nicht bei allen Projekten, ob die der Planung zugrunde liegenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen noch mit der aktuellen Wirtschafts- und Verkehrsentwicklung übereinstimmen.

34.1

Der Bund finanziert Investitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes u. a. nach den Regelungen des Bundesschienenwegeausbaugesetzes (BSchwAG). Diese Projekte wurden auf Grundlage einer vorausgegangenen volkswirtschaftlichen Nutzen-Kosten-Analyse ermittelt und sind im Bedarfsplan für die Bundesschienenwege als Anlage zum BSchwAG aufgelistet.

Das Bundesministerium muss gemäß § 4 Abs. 1 BSchwAG alle fünf Jahre prüfen, ob der Bedarfsplan aufgrund der zwischenzeitlich eingetretenen Wirtschafts- und Verkehrsentwicklung anzupassen ist. Bei dieser Vorschrift handelt es sich um eine spezialgesetzliche Ausprägung des in § 7 Abs. 2 Satz 1 BHO enthaltenen Gebots, für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene begleitende und abschließende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, d. h. Erfolgskontrollen durchzuführen. Die Frist zur Überprüfung des seit dem Jahre 1993 geltenden Bedarfsplans lief im November 1998 ab.

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hatte das Bundesministerium mit Beschluss vom 9. Oktober 1997 zusätzlich aufgefordert, sämtliche Vorhaben des Bedarfsplans nach volks- und betriebswirtschaftlichen Kriterien neu zu bewerten.

Das Bundesministerium nahm alle Projekte von der Prüfung aus, die ganz oder zu mindestens 75 % fertig gestellt waren, für die bereits vertragliche Bindungen bestanden oder die auf internationalen Vereinbarungen beruhten. Grund für diese Einschränkung des Prüfungsumfangs war u. a. die Befürchtung, eine umfassende Überprüfung berge das „Risiko mangelnder Bedarfsbegründung“ und könne zu politischen Irritationen führen.

Als Ergebnis teilte das Bundesministerium am 26. April 2000 dem Vorsitzenden des Ausschusses für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen des Deutschen Bundestages mit, dass eine Anpassung des Bedarfsplans zu diesem Zeitpunkt nicht notwendig sei. Es erklärte seine Absicht, die Frage, ob und wie der Bedarfsplan anzupassen ist, im Rahmen der frühestens im Jahre 2003 vorgesehenen Fortschreibung der Bundesverkehrswegeplanung erneut zu untersuchen.

Auch diese künftige Überprüfung will das Bundesministerium beschränken. Alle Vorhaben des von der Bundesregierung am 3. November 1999 beschlossenen „Investitionsprogramms für den Ausbau der Bundesschienenwege, Bundesfernstraßen und Bundeswasserstraßen in den Jahren 1999 bis 2001“ (Investitionsprogramm), des Zukunftsinvestitionsprogramms 2001 bis 2003 sowie weitere von der Bundesregierung definierte Schienenprojekte sollen im Rahmen der Überarbeitung des Bundesverkehrswegeplans nicht erneut bewertet werden. Damit würden disponible Projekte mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von über 50 Mrd. DM (rd. 26 Mrd. EUR) ausgeklammert, obwohl sie im Jahre 2002 noch nicht abgeschlossen und damit disponibel sind. Für diese ausgeklammerten Projekte würden dem Deutschen Bundestag für seine Entscheidung über die endgültige Priorität der Einzelprojekte im Rahmen der Neufassung des Bedarfsplans Schiene somit keine aktualisierten Entscheidungsgrundlagen zur Verfügung gestellt.

Anstelle einer nach der BHO vorgesehenen abschließenden Erfolgskontrolle beschränkte sich das Bundesministerium bisher darauf, nach Projektabschluss u. a. realisierte Fahrzeit- und Kapazitätsgewinne zu ermitteln sowie eine Kostenkontrolle vom Eisenbahn-Bundesamt durchführen zu lassen. Zwischenkalkulationen oder Nachkalkulationen, die einen unmittelbaren Vergleich mit der einer Projektentscheidung zugrunde liegenden Nutzen-Kosten-Analyse ermöglichen würde, unterblieben bisher.

34.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesministerium dem Gesetzgeber keine vollständige Entscheidungsgrundlage für die Anpassung und Aufstellung des Bedarfsplans zur Verfügung stellte. Die Entscheidung, Projekte des Investitionsprogramms von der Überprüfung auszunehmen, schränkt das Investitionsvolumen, über das der Haushaltsgesetzgeber entscheidet, weiter ein.

Der Bundesrechnungshof hat weiterhin kritisiert, dass das Bundesministerium beim Bau und nach Fertigstellung von Schienenwegeprojekten seiner Verpflichtung, Wirtschaftlichkeitsrechnungen durchzuführen, nicht in ausreichendem Maße nachkommt.

Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof den Verzicht des Bundesministeriums auf begleitende und abschließende Erfolgskontrollen im Schienenwegebau als Verstoß gegen Haushaltsbestimmungen eingestuft. Erfolgskontrollen dienen während der Durchführung und nach Abschluss einer Maßnahme dazu, ausgehend von der Planung festzustellen, ob und in welchem Maß die angestrebten Ziele erreicht wurden, ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung war und ob die Maßnahme wirtschaftlich war. Sie bieten darüber hinaus Erkenntnisse, die es ermöglichen, auch die Verfahren zu überprüfen und zu verbessern, die für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase des Schienenwegebaus Anwendung finden.

34.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es werde an der eingeschränkten Überprüfung des Bedarfsplans festhalten. Es hat seine Entscheidung und dies mit Bedenken gegen die Anwendung der bisherigen Prüfungsmethodik des Bundesverkehrswegeplanes bei abgeschlossenen oder bereits zu 75 % fertig gestellten Projekten begründet.

Bei einem negativen Ergebnis der Prüfung seien konsequenterweise die Bauarbeiten abzubrechen. Die sich aus einem Bauabbruch ergebenden Folgekosten wären für den Bund höher als die Kosten für die Vollendung des Projekts. Aufgrund der verkehrlichen Wechselwirkung zwischen den verschiedenen Schienenbauvorhaben beeinträchtige der Abbruch jedes einzelnen Projekts zudem den prognostizierten Nutzen der verbleibenden Projekte. Im Übrigen mache es aus einer vorwärts gerichteten Sichtweise keinen Sinn, die Frage zu beantworten, ob eine frühere Entscheidung zum Bau eines Vorhabens unter aktualisierten Rahmenbedingungen in gleicher Weise getroffen würde. Zwar könnten aus laufenden und fertig gestellten Projekten verwertbare Erkenntnisse gewonnen werden. Diese Erkenntnisse besäßen jedoch wegen der Verschiedenheit der Projekte keine Allgemeingültigkeit. Vorhaben, für die bereits vertragliche Bindungen bestünden oder die auf internationalen Vereinbarungen beruhten, dürften nicht in die Bedarfsplanüberprüfung einbezogen werden, da ansonsten berechtigte Zweifel an der Verbindlichkeit der getroffenen Vereinbarungen entstehen könnten.

Die Wirtschaftlichkeit abgeschlossener Vorhaben könne das Bundesministerium im Sinne einer Zielerreichungs- und Wirkungskontrolle auch durch Ermittlung von Kenngrößen überprüfen. Auf eine Nachkalkulation, die einen Vergleich mit der der Projektentscheidung zugrunde liegenden Nutzen-Kosten-Analyse ermögliche, habe das Bundesministerium deshalb bisher verzichtet.

Auf Anregung des Bundesrechnungshofes beabsichtige das Bundesministerium jedoch gleichwohl, anhand von zwei konkreten Projekten die Möglichkeit der Entwicklung einer methodischen Erfolgskontrolle im Schienenwegebau zu untersuchen. Nach Vorliegen eines entsprechenden methodischen Verfahrens würde dieses in die Bewertungsmethodik der Bundesverkehrswegeplanung aufgenommen.

34.4

Die Gründe, mit denen das Bundesministerium seinen bisherigen Verzicht auf eine vollständige Prüfung des Bedarfsplanes sowie allgemein auf begleitende und abschließende Erfolgskontrollen rechtfertigt, überzeugen nicht. Durch einen Verzicht auf begleitende Erfolgskontrollen nimmt sich der Bund die Möglichkeit, bei zwischenzeitlich eingetretenen ökonomischen, gesellschaftlichen und technischen Veränderungen mit Auswirkungen auf die Verkehrsentwicklung neu zu entscheiden, ob und wie ein Projekt fortgeführt werden soll. Erst eine abschließende Nachkalkulation gibt Auskunft über den Erfolg eines Schienenwegeprojekts.

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, dass die Kosten und Folgekosten für den Abbruch eines Projekts im Einzelfall höher sein können als die Kosten für die Fertigstellung. In diesem Fall ist es dem Bund aber unbenommen, im Rahmen einer nachprüfbaren Gesamtabwägung an dem Projekt festzuhalten. Dabei kann er auch die Bedeutung des einzelnen Projekts für das Gesamtnetz

berücksichtigen. Bei einem völligen Verzicht auf begleitende Erfolgskontrollen werden dagegen auch Projekte zu Ende geführt, deren Fertigstellung aufgrund der zwischenzeitlichen Entwicklung wirtschaftlich und verkehrlich nicht mehr gerechtfertigt sind und deren Abbruchkosten hinnehmbar wären.

Der Einwand des Bundesministeriums, bei Vorhaben, für die bereits vertragliche Bindungen bestehen oder die auf internationalen Vereinbarungen beruhen, stehe die Vertragstreue im Vordergrund, greift nicht. Projektkorrekturen bei planwidrigen Entwicklungen werden in der Mehrzahl der Fälle auch im Interesse der Vertragspartner liegen.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesministerium abweichend von seiner bisherigen Praxis Ansätze zur methodischen Erfolgskontrolle im Schienenwegebau aufgreifen will. Die Beschränkung auf zunächst zwei – allerdings vor mehr als zehn Jahren in Betrieb genommene – Strecken birgt jedoch die Gefahr, dass die hierbei gewonnenen Erkenntnisse noch nicht in die anstehende erneute Überprüfung des Bedarfsplans einfließen. Der Bundesrechnungshof erwartet deshalb, dass das Bundesministerium baldmöglichst und umfassend seiner Verpflichtung zur Durchführung begleitender und abschließender Erfolgskontrollen nachkommt. Hierbei ist anzustreben, dass Zwischen- und Nachkalkulationen mit der der Realisierungsentscheidung zugrunde liegenden Nutzen-Kosten-Analyse verglichen werden. Spätestens im Rahmen der Fortschreibung des Bundesverkehrswegeplans sollten bei der dann anstehenden erneuten Überprüfung des Bedarfsplanes alle Schienenwegeprojekte in die Untersuchung einbezogen werden.

35 Zuwendungen des Bundes an die Deutsche Bahn AG für bilanziell nicht aktivierte oder nicht aktivierungsfähige Anlagen des Schienenwegenetzes
(Kapitel 1222)

35.0

Der Bund finanziert nur solche Investitionen in Anlagen des Schienenwegenetzes, die bilanziell aktivierungsfähig sind und auch aktiviert werden. Im Rahmen eines Jahresabschlusses nahm die Deutsche Bahn AG Wertberichtigungen an bundesfinanzierten und bilanziell aktivierten Anlagen vor. Obwohl das Bundesministerium hiervon Kenntnis erhielt, forderte es die Zuwendungen des Bundes nicht in Höhe der Wertberichtigungen zurück.

In einem anderen Fall stellte das Eisenbahn-Bundesamt fest, dass die Deutsche Bahn AG nicht aktivierungsfähige und damit nicht förderfähige Leistungen mit Bundesmitteln finanzierte. Gleichwohl verlangte es keine vollständige Rückzahlung der dafür in Anspruch genommenen Bundesmittel.

35.1

Der Bund finanziert Investitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes, sofern diese bilanziell aktivierungsfähig sind und auch aktiviert werden. Die Deutsche Bahn AG (DB AG) trägt die Kosten der nicht aktivierten Maßnahmen.

35.2

35.2.1

Das Prüfungsamt des Bundes Stuttgart (Prüfungsamt) hat stichprobenartig geprüft, ob die Regelungen zur Aktivierung bei Zuwendungen des Bundes eingehalten und Verstöße hiergegen beanstandet werden. Dabei stellte das Prüfungsamt fest, dass die DB AG ihr Anlagevermögen im Rahmen eines Jahresabschlusses wertberichtigt hatte. Ein Teilbetrag dieser Wertberichtigung bezog sich auf mit Bundesmitteln finanzierte Anlagen.

Das Bundesministerium hatte von der vorgenommenen Korrektur Kenntnis. Die Information gelangte jedoch weder zu der im Bundesministerium für die Finanzierung der Schienenwege zuständigen Stelle, noch zu dem mit der Prüfung der Mittelverwendung befassten Eisenbahn-Bundesamt (Bundesamt). Die von der DB AG vorgenommenen Wertberichtigungen blieben bei der Prüfung der Mittelverwendung daher weitgehend unerkannt. Die DB AG konnte dadurch Bundesmittel für Leistungen in Anspruch nehmen, die der Bund ausdrücklich nicht finanzieren wollte.

35.2.2

Bis Ende 1996 waren Rückbau- und Transportkosten, die beim Ersatz von Oberbauanlagen von Schienenwegen anfallen, nicht aktivierungsfähig und durften somit auch nicht mit Bundesmitteln finanziert werden. Seit dem Jahre 1997 dürfen – auch rückwirkend für das Jahr 1996 – solche Leistungen, mit Ausnahme der sich an den Transport anschließenden Entlade- und Deponierungskosten sowie der Aufwendungen für eine ggf. erforderliche Dekontamination, aktiviert werden.

Das Bundesamt stellte im Rahmen seiner Verwendungsprüfung für das Jahr 1996 bei einer Niederlassung der DB AG fest, dass auch für nicht zuwendungsfähige Kosten Bundesmittel in Anspruch genommen worden waren. Die DB AG räumte ein, bei der Mittelinanspruchnahme in diesen Fällen keine Trennung zwischen zuwendungsfähigen und nicht zuwendungsfähigen Kosten vorgenommen zu haben. Das Bundesamt forderte aus diesem Grund einen Betrag von insgesamt rd. 7 Mio. DM (rd. 3,5 Mio. EUR) zurück. Das Bundesamt bezog keine weitere Niederlassungen der DB AG in seine Prüfung ein. Erst das Prüfungsamt stellte auch bei anderen nicht vom Bundesamt geprüften Niederlassungen gleichgelagerte Mängel bei der Mittelinanspruchnahme fest.

35.3

35.3.1

Das Prüfungsamt hat dem Bundesamt empfohlen, die Jahresabschlüsse des Unternehmens künftig auch daraufhin auszuwerten, ob die DB AG Bundesmittel vertragsgemäß

verwendet. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse soll das Bundesamt für weitere Prüfungen heranziehen. Darüber hinaus hat das Prüfungsamt empfohlen, von der DB AG vorgenommene Änderungen bei der Aktivierung, die Auswirkungen auf die Zuwendungsfähigkeit haben, offen legen zu lassen und zu Unrecht in Anspruch genommene Bundesmittel zurückzufordern.

35.3.2

Das Prüfungsamt hat das Verwaltungshandeln des Bundesamtes als wenig wirkungsvoll bezeichnet, da dieses seine bei einer Niederlassung der DB AG gewonnenen Prüfungserkenntnisse nicht zum Anlass nahm, andere Niederlassungen und die Zuwendungen nachfolgender Jahre in die Prüfung einzubeziehen. Dadurch wurde nicht erkannt, dass die DB AG Bundesmittel in nennenswertem Umfang für nicht förderfähige Maßnahmen erhalten hatte. Auch hat das Bundesamt zu Unrecht in Anspruch genommene Bundesmittel nur zum Teil zurückgefordert.

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass bereits eine Hochrechnung auf Grundlage einer repräsentativen Stichprobe, wie sie in einer anderen Finanzierungsvereinbarung festgelegt wurde, zu hinreichend genauen Ergebnissen geführt hätte. Im Übrigen hätten im Benehmen mit dem Unternehmen auch Dritte mit den notwendigen Erhebungen beauftragt werden können.

35.4

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es habe nunmehr organisatorisch sichergestellt, dass sein zuständiges Fachreferat für Schienenwegeinvestitionen künftig über Änderungen der Aktivierung von Sachanlagen mit Auswirkung auf die Zuwendungen des Bundes informiert werde. Daneben habe es das Bundesamt beauftragt festzustellen, ob sich aus den Wertberichtigungen Rückforderungen ergäben. Als Ergebnis dieser Prüfung habe das Bundesamt Zuwendungen in Höhe von rd. 49 Mio. DM (rd. 25 Mio. EUR) zurückgefordert. Darüber hinaus habe das Bundesamt die Empfehlung des Prüfungsamtes zum Anlass genommen, mit der DB AG Regelungen zu treffen, die bei nachträglichen, zuwendungsrelevanten Umbuchungen zu Anpassungen der gewährten Zuwendungen führen.

Das Bundesministerium hat gegen die vorgeschlagene repräsentative Stichprobe mit anschließender Hochrechnung und darauf basierender Rückforderung Bedenken geäußert. Im vorliegenden Fall sei dieses Verfahren nicht möglich gewesen, da hierzu die vertragliche Grundlage fehle. Zudem sei der aufgezeigte Lösungsweg nur bei einem abgrenzbaren und homogenen Prüfungsgebiet anwendbar, das hier nicht gegeben sei. Das Bundesministerium hat eingeräumt, die Beteiligung Dritter an der Prüfungstätigkeit könne im Einzelfall hilfreich sein. Dabei bestünden jedoch teils abweichende Auffassungen zwischen der DB AG und dem Bund darüber, wie hoch die Anforderungen an die Fachkompetenz des Dritten zu stellen seien.

Auch seien vor dem Hintergrund begrenzter Personalkapazität im Bundesamt alle Prüfungsaufgaben an ihrem Kosten-Nutzen-Verhältnis zu messen. Insofern könne das Bundesamt in der Regel keine lückenlosen Prüfungen durchführen; es müsse sich auf Stichproben und auf Bereiche beschränken, die regelungsbedürftig oder im Hinblick auf mögliche Rückforderungen erfolgversprechend seien. Die Schwerpunktprüfungen des Bundesamtes hätten vorrangig das Ziel, systematische Fehler für die Zukunft abzustellen. Dies sei durch die Schwerpunktprüfung, die das Bundesamt bei einer Niederlassung durchgeführt habe, erreicht worden.

Der Feststellung des Bundesrechnungshofes, dass der Bund bei weiteren vom Bundesamt ungeprüften Projekten in nennenswertem Umfang nicht zuwendungsfähige Maßnahmen finanziert habe, hat das Bundesministerium nicht widersprochen. Der Fehler sei allerdings in erster Linie bei der Niederlassung aufgetreten, die bereits Gegenstand der Schwerpunktprüfung gewesen sei. Das Bundesministerium und das Bundesamt beabsichtigen aber, die Anregungen des Prüfungsamtes unter Berücksichtigung der vorstehenden Ausführungen aufzugreifen und im Einzelfall über das Verfahren der Rückforderung zu entscheiden.

35.5

Der Bundesrechungshof schließt sich der Haltung des Bundesministeriums zur Prüfpraxis des Bundesamtes nicht an. Zwar ist es in erster Linie Aufgabe des Bundesamtes, im Zuwendungsverfahren auf systematische Fehler zu achten und auf deren Beseitigung hinzuwirken. Das Bundesamt hat aber nach Auffassung des Bundesrechungshofes darüber hinaus bei erkannten Mängeln auch die sich daraus ergebenden Überzahlungen vollständig zu ermitteln und dafür zu sorgen, dass diese zurückerstattet werden. Hierzu sollte es auch weitere Niederlassungen der DB AG in seine Prüfungen einbeziehen. In geeigneten Fällen sollte das Bundesministerium mit der DB AG vereinbaren, dass Hochrechnungen auf Grundlage repräsentativer Stichproben zur Ermittlung von Rückforderungen herangezogen werden.

36 Zuwendungen des Bundes an die DB Netz AG für Gleisfreimeldeanlagen
(Kapitel 1222)

36.0

Die DB Netz AG hat Gleisfreimeldeanlagen überwiegend mit Bundesmitteln finanziert, obwohl sie noch keine technische Zulassung besaßen. Die beim Eisenbahn-Bundesamt für Finanzierungen zuständige Abteilung hatte keine Kenntnis davon, dass diese nicht zuwendungsfähigen Einrichtungen eingebaut wurden.

Der Zuwendungsempfänger kam seiner Informationspflicht bei der Vorlage der Finanzierungsanträge nicht im gebotenen Umfang nach. Im Eisenbahn-Bundesamt vorhandene Informationen über die nicht zugelassenen Anlagenteile wurden nicht an die für die Antrags- und Verwendungsprüfung zuständige Stelle weitergegeben.

36.1

36.1.1

Der Bund finanziert Investitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes und schließt hierzu mit den Eisenbahninfrastrukturunternehmen als Zuwendungsempfängern (hier DB Netz AG) Vereinbarungen ab. Das Eisenbahn-Bundesamt (Bundesamt) stellt die Zuwendungsfähigkeit fest und prüft die zweckentsprechende und wirtschaftliche Mittelverwendung. Eine Voraussetzung für die Zuwendungsfähigkeit ist, dass die Anlagen technisch zugelassen sind.

36.1.2

Bestandteil von Stellwerken sind Gleisfreimeldeanlagen, mit denen durch Achszähler an einem Gleisabschnitt die Anzahl der ein- und ausfahrenden Achsen eines Zuges ermittelt wird. Bei Übereinstimmung der gezählten Achsen wird der Gleisabschnitt freigegeben. Zur Verringerung möglicher Störungen solcher Zähleinrichtungen baute die DB Netz AG in den Jahren 1995 bis 2001 baugleiche zusätzliche Achszähler (Referenzachszähler) ein, die zusammen mit einer Vergleichseinrichtung für eine Fehlerkorrektur herangezogen werden sollten. Für die Vergleichseinrichtung hatte die DB Netz AG jedoch die erforderliche technische Zulassung durch das Bundesamt nicht beantragt. Die Vergleichseinrichtung war technisch noch nicht ausgereift. Ihre Weiterentwicklung wurde seitens der Hersteller zwischenzeitlich eingestellt. Daher konnten die eingebauten Referenzachszähler auch nicht in Betrieb genommen werden.

Das Prüfungsamt des Bundes (Prüfungsamt) Stuttgart hat festgestellt, dass die DB Netz AG in nahezu allen Fällen, in denen sie seit dem Jahre 1995 ein neues Stellwerk erstellte oder ein bestehendes durch ein elektronisches Stellwerk ersetzte, die nicht zugelassenen Referenzachszähler eingebaut hatte.

Nach Angaben der DB Netz AG war ursprünglich der Einbau von 641 Referenzachszählern geplant, die überwiegend mit Bundesmitteln finanziert werden sollten. In den Finanzierungsanträgen waren diese Einrichtungen nicht ausdrücklich ausgewiesen und der für die Zuwendungen zuständigen Abteilung des Bundesamtes bis zum Zeitpunkt der Erhebungen des Prüfungsamtes nicht bekannt. Allerdings wusste das für die Zulassung und Überwachung von Leit- und Sicherungstechnik zuständige Referat des Bundesamtes von der geplanten Anwendung der neuen Technologie. Auch war den Außenstellen des Bundesamtes bekannt, dass diese Anlagenteile nach der technischen Abnahme der elektronischen Stellwerke nicht in Betrieb genommen wurden.

36.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesamt darauf hingewiesen, dass die Voraussetzungen für eine Finanzierung der Referenzachszähler aus Bundesmitteln aufgrund der fehlenden technischen Zulassung der Gesamtanlage nicht vorlagen und das Bundesamt deshalb die Mitfinanzierung aus Bundesmitteln hätte verweigern müssen.

Dem Bundesministerium hat der Bundesrechnungshof empfohlen, den Umfang der eingebauten Referenzachszähleinrichtungen insgesamt ermitteln und dafür in Anspruch genommene Zuwendungen zurückfordern zu lassen. Die DB Netz AG sollte auf ihre Mitwirkungspflichten hingewiesen und zur Offenlegung ähnlicher Fälle aufgefordert werden. Ferner hat er angeregt, den Informationsfluss innerhalb des Bundesamtes zu verbessern, so dass in künftigen Fällen eine Mittelinanspruchnahme für nicht zugelassene Anlagen und Bauteile unterbleibt. Der unzureichende Informationsfluss in der Eisenbahnverkehrsverwaltung bei der Überwachung der zweckentsprechenden Verwendung von Bundesmitteln ist auch Gegenstand der Bemerkung Nr. 35.

36.3

Aufgrund der Feststellungen des Prüfungsamtes hat das Bundesamt seine zuständigen Außenstellen auf die fehlende Zuwendungsfähigkeit von Referenzachszählern hingewiesen und die DB Netz AG aufgefordert, die Anzahl der bisher eingebauten Anlagen sowie die Höhe der dafür eingesetzten Bundesmittel zu benennen. Nach deren Angaben wurden von den ursprünglich geplanten 641 Referenzachszählern nur 487 eingebaut. Die Kosten dafür gibt die DB Netz AG mit rd. 8,5 Mio. EUR an, die mit Bundesmitteln in Höhe von rd. 7,8 Mio. EUR gefördert wurden. Das Bundesamt hat zunächst diesen Betrag zurückgefordert. Zinsen in Höhe von etwa 1,5 Mio. EUR will es noch gegenüber der DB Netz AG geltend machen. Auch bemüht sich das Bundesamt, die genaue Höhe der Baukosten und der zusätzlich entstandenen, von der DB Netz AG bislang nicht genannten Kabel- und Kabeltiefbaukosten zu ermitteln.

Das Bundesministerium hat die DB Netz AG ausdrücklich darauf hingewiesen, dass nicht zugelassene Anlagen und Bauteile mit Bundesmitteln grundsätzlich nicht gefördert werden. Es hat dem Bundesrechnungshof mitgeteilt, dass die vertragswidrige Inanspruchnahme der Bundesmittel nicht aufgrund von Nachlässigkeiten beim Bundesamt unerkannt geblieben sei. Vielmehr sei infolge der begrenzten Personalkapazitäten, mit denen ein breiter Prüfungsbereich abzudecken ist, eine vertiefte Prüfung nur möglich, wenn dem mit der Verwendungsprüfung beauftragten Wirtschaftsprüfer, unterstützt vom technischen Sachverstand des Bundesamtes, entsprechende Verdachtsmomente vorlägen. Solange dies nicht der Fall sei, müsse sich das Bundesamt bei den Finanzierungsverfahren, bei denen keine Antragsprüfung vorgenommen werde, auf die plausiblen Angaben der DB Netz AG verlassen. Angesichts der Personalknappheit und der weiter zunehmenden Breite des Prüfungsfeldes sei künftig eine größere Prüfungstiefe nicht umsetzbar. Diese müsse vor dem genannten Hintergrund im Gegenteil künftig sogar weiter abnehmen.

Die Notwendigkeit weitergehender Regelungen sehe das Bundesministerium nicht; die Erfahrung zeige, dass die

konsequente Rückforderung und Verzinsung zu Unrecht erlangter Bundesmittel helfe, Fehler bei der DB Netz AG zu vermeiden. Organisatorischer Änderungen oder besonderer Regelungen, die den Informationsaustausch innerhalb des Bundesamtes förderten, bedürfe es ebenfalls nicht. Das Bundesministerium gehe entsprechend der Mitteilung des Bundesamtes davon aus, dass die Abteilungen des Bundesamtes bei ihrer Arbeit ineinander greifen.

36.4

Der Bundesrechnungshof nimmt die beabsichtigten Rückforderungen in Höhe von rd. 9 Mio. EUR und den unterbliebenen Einbau von 154 Referenzachszählern zur Kenntnis. Hierdurch werden mindestens 2,7 Mio. EUR eingespart.

Der Bundesrechnungshof fordert das Bundesministerium auf sicherzustellen, dass das Bundesamt, nicht nur bei Anhaltspunkten für mögliche Fehler, sondern auch systematisch ausgewählte Sachverhalte vollständig und vertieft prüft. Dies gilt insbesondere für Bereiche, die besonderen technischen Sachverstand erfordern. Darüber hinaus sollte das Bundesministerium sicherstellen, dass das Bundesamt Erkenntnisse seiner Außenstellen und der für die technische Zulassung von Anlagen zuständigen Referate, die zuwendungsrelevant sein können, in jedem Fall an das für die Antrags- und Verwendungsprüfung zuständige Referat weitergibt.

37 Zuwendungen des Bundes an die Deutsche Bahn AG zur Beschaffung von Schienenfahrzeugen (Kapitel 1222)

37.0

Der Bund gewährte der Deutschen Bahn AG für die Beschaffung von S-Bahn-Viertelzügen in Berlin sowie von Neigetechnik-Fahrzeugen für die Lahntalbahn Zuwendungen in Höhe von insgesamt 508,7 Mio. DM (260,1 Mio. EUR).

Für die Prüfung der zweckentsprechenden Mittelverwendung ist das Eisenbahn-Bundesamt zuständig. Das Eisenbahn-Bundesamt erkannte nicht, dass es die Deutsche Bahn AG unterlassen hatte, die abgerufenen Bundesmittel in Millionenhöhe um Vertragsstrafen sowie Zinsentschädigungen der Lieferanten zu kürzen. Unbeanstandet blieb zudem, dass der Preis bundesfinanzierter S-Bahn-Züge deutlich höher war als der Preis von S-Bahn-Zügen, die die Deutsche Bahn AG selbst finanzierte.

Die Deutsche Bahn AG setzt einen Großteil der mit Bundesmitteln finanzierten Neigetechnik-Fahrzeuge entgegen dem mit dem Bund vereinbarten Verwendungszweck ein. Die zweckwidrig verwendeten Bundesmittel hat das Eisenbahn-Bundesamt bis jetzt gleichwohl nicht zurückgefordert.

37.1 Beschaffung von Fahrzeugen für die S-Bahn Berlin

37.1.1

Zur Beschaffung von 100 Viertelzügen für die S-Bahn Berlin stellte der Bund der Deutschen Bahn AG (DB AG) Bundesmittel in Höhe von 470 Mio. DM (240,3 Mio. EUR) zur Verfügung.

Geplante 450 weitere Viertelzüge musste die DB AG aus Eigenmitteln finanzieren. Die DB AG einigte sich mit dem Lieferanten für die ersten 100 Viertelzüge zunächst auf einen Stückpreis von 4,9 Mio. DM (2,5 Mio. EUR). Bei Ausübung einer Option auf weitere Viertelzüge sollte sich der Preis pro Viertelzug auf 4,83 Mio. DM (2,47 Mio. EUR) verringern. Diese Regelung bezog sich auch auf die ersten 100 Viertelzüge. In Verhandlungen gelang es der DB AG, den Preis pro Viertelzug auf 4,04 Mio. DM (2,07 Mio. EUR) zu senken. Allerdings vereinbarten die DB AG und ihr Lieferant diesen zusätzlichen Preisnachlass nicht für die ersten 100 vom Bund finanzierten Viertelzüge.

Da die für die ersten 100 Viertelzüge vereinbarten Liefertermine nicht eingehalten worden waren, forderte die DB AG von ihrem Lieferanten für die geleisteten Anzahlungen eine Verzinsung. Sie erhielt eine Gutschrift von etwa 3,6 Mio. DM (rd. 1,8 Mio. EUR), über die sie das Eisenbahn-Bundesamt (Bundesamt) jedoch nicht informierte. Dem Bundesamt lagen mit den Lieferverträgen und den Rechnungen für die S-Bahn-Viertelzüge Unterlagen vor, die die vorgenannten Lieferverzögerungen erkennen ließen.

37.1.2

Das Prüfungsamt des Bundes Stuttgart (Prüfungsamt) hat die Beschaffung der Viertelzüge geprüft und kritisiert, dass sich die DB AG finanzielle Vorteile verschaffte, ohne den Bund als Zuwendungsgeber daran teilhaben zu lassen. Hätten die DB AG und ihr Lieferant den eingeräumten zweiten Preisnachlass wie bei der ersten Preisregelung auf alle, d. h. auch auf die vom Bund finanzierten Viertelzüge verteilt, so hätten Bundesmittel in einer Größenordnung von über 50 Mio. DM (25,6 Mio. EUR) eingespart werden können. Die DB AG hat den erheblichen zweiten Preisnachlass des Lieferanten jedoch ausschließlich auf die von ihr allein finanzierten Fahrzeuge konzentriert. Das Prüfungsamt hat dem Bundesamt nahe gelegt, künftig sicherzustellen, dass für bundesfinanzierte Leistungen nicht ungünstigere Preise in Rechnung gestellt werden als für Leistungen, die die DB AG selbst bezahlt.

Das Prüfungsamt hat das Bundesamt auch auf die wegen der Lieferverzögerung gewährte Gutschrift des Lieferanten aufmerksam gemacht und darauf gedrängt, dass dieser Betrag dem Bund erstattet wird.

37.1.3

Das Bundesministerium hat ausgeführt, durch seine politisch motivierte Entscheidung sollte die DB AG von den

finanziellen Aufwendungen für den Ersatz des überalterten Fahrzeugparks der Berliner S-Bahn entlastet werden. Es hat weiter erklärt, vergleichbare Finanzierungen in der Zukunft nicht mehr durchzuführen. Aus seiner Sicht stellen bereits die geltenden Finanzierungsregelungen sicher, dass Vermögensvorteile der DB AG die zuwendungsfähigen Kosten mindern. Eine weitere Regelung sei daher nicht erforderlich. Die DB AG habe zwischenzeitlich die vom Lieferanten erhaltene Gutschrift zuzüglich Zinsen in Höhe von insgesamt rd. 4,1 Mio. DM (rd. 2,1 Mio. EUR) an die Bundeskasse abgeführt.

Zur Preisgestaltung hat das Bundesamt die Auffassung vertreten, dass der Preis für die ersten 100 Viertelzüge Entwicklungs- und Einmalkosten enthalte, da in solchen Fällen zunächst nicht klar sei, ob die Option auf höhere Stückzahlen auch ausgeübt werde. Im Übrigen sei der ausgehandelte verminderte Preis pro Viertelzug auch wegen Minderung des Leistungsumfangs möglich geworden.

37.1.4

Der Bundesrechnungshof stellt fest, dass die DB AG – vom Bundesamt unbemerkt – ihrer Mitteilungspflicht bei Änderung der zuwendungsfähigen Ausgaben nicht nachkam. Auch hat sie bei den aus Eigenmitteln finanzierten Viertelzügen den Leistungsumfang gemindert. Die vom Bund finanzierten Viertelzüge sind folglich mit teilweise entbehrlichen Einrichtungen ausgestattet worden. Zuwendungsfähige Entwicklungskosten oder sonstige von der Stückzahl unabhängige Kosten hätten auch nach Ausübung der Option auf alle Viertelzüge umgelegt werden können. Die DB AG hat damit zum Nachteil des Bundes gehandelt.

Die vom Bundesministerium angeführten geltenden Finanzierungsregelungen reichen nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht aus, den Vermögensvorteil, den sich die DB AG durch Verhandlungen für die selbstfinanzierten Viertelzüge verschafft hat, zu erfassen. Der Bundesrechnungshof hält deshalb seine Forderung an das Bundesamt aufrecht, die DB AG auf ihre Mitteilungspflichten hinzuweisen und durch entsprechende Regelungen sicherzustellen, dass für vom Bund finanzierte Leistungen nicht höhere Preise berechnet werden, als für die von der DB AG selbst zu finanzierenden.

37.2 Neigetechnikzüge für die Lahntalbahn

37.2.1

Zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse auf der Strecke Koblenz–Limburg (Lahntalbahn) stellte der Bund der DB AG Investitionsmittel in Höhe von 80 Mio. DM (rd. 41 Mio. EUR) zur Verfügung. Mit diesen Mitteln sollte einerseits der Fahrweg für den Einsatz von Neigetechnik-Fahrzeugen vorbereitet werden; zum anderen sollten Neigetechnik-Fahrzeuge für diese Strecke beschafft werden.

Auf Antrag der DB AG bewilligte das Bundesamt im Jahre 1996 für den Kauf von acht Neigetechnik-Fahrzeugen Bundesmittel bis zu einem Höchstbetrag von 38,7 Mio. DM (19,8 Mio. EUR). Die Anzahl der Fahrzeuge war zuvor zwischen dem Bund und dem Land Rheinland-Pfalz festgelegt worden. Ein Betriebsprogramm als Grundlage für die Ermittlung des Fahrzeugbedarfs lag nicht vor, obwohl das Bundesministerium festgestellt hatte, dass eine Bedarfsermittlung erforderlich sei.

Der Bewilligungsbescheid enthielt die Auflagen, spätestens sechs Monate nach Lieferung der Fahrzeuge einen Verwendungsnachweis vorzulegen und die Fahrzeuge 15 Jahre auf der Lahntalbahn einzusetzen. Eine Zweckentfremdung der Fahrzeuge – z. B. einen Einsatz außerhalb der o. g. Strecke – hatte die DB AG anzuzeigen und die gewährten Zuwendungen dann anteilig zurückzuzahlen. Ausnahmen konnte das Bundesministerium auf Antrag zulassen.

Das Bundesamt zahlte die zugesagten Bundesmittel im Jahre 1997 nach Auslieferung der Fahrzeuge auf Antrag der DB AG aus. Einen Verwendungsnachweis hinsichtlich der ausgereichten Bundesmittel legte die DB AG nicht vor. Daher konnte das Bundesamt auch keine ordnungsgemäße Prüfung der Mittelverwendung durchführen.

Anfang 2000 bat die DB AG das Bundesamt um Zustimmung, die geförderten Fahrzeuge auch außerhalb der Lahntalbahn einsetzen zu dürfen, da der planmäßige Bedarf an Neigetechnik-Fahrzeugen auf der Lahntalbahn geringer sei als der Bestand. Das Bundesamt hatte hiergegen keine grundsätzlichen Bedenken, forderte aber, die zum Betrieb der Lahntalbahn erforderlichen Neigetechnik-Fahrzeuge dort vorzuhalten und einzusetzen. Da das Bundesamt erfahren hatte, dass auch bisher schon nicht alle Fahrzeuge auf der Lahntalstrecke eingesetzt worden waren, plante es, für die Zeit des nicht zweckentsprechenden Fahrzeugeinsatzes Zinsen zu erheben.

Das Prüfungsamt stellte bei einer Überprüfung der Beschaffungsmaßnahme fest, dass die DB AG bereits zum Zeitpunkt der Mittelauszahlung im Jahre 1997 geplant hatte, für die Lahntalbahn weniger als die beantragten acht Fahrzeuge vorzuhalten. Für die überzähligen Fahrzeuge bestand demnach schon frühzeitig die Absicht, diese auf anderen Strecken einzusetzen. Zudem hatte die DB AG von ihrem Lieferanten Zahlungen in Höhe von etwa 1,88 Mio. DM (0,96 Mio. EUR) aufgrund einer Vertragsstrafe wegen Lieferverzögerungen der Fahrzeuge erhalten, ohne dies dem Bundesamt mitzuteilen.

37.2.2

Das Prüfungsamt hat das Bundesamt darauf hingewiesen, dass es bereits im Jahre 1997 bei ordnungsgemäßer Verwendungsprüfung hätte erkennen müssen, dass nicht alle vom Bund finanzierten Fahrzeuge auf der Lahntalbahn und damit einige zweckwidrig eingesetzt werden. Eine Prüfung des tatsächlichen Bedarfs hätte ergeben, dass der Bund mindestens zwei Fahrzeuge im Gesamtwert von etwa 9,4 Mio. DM (4,8 Mio. EUR) finanziert hat, die für die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse auf der Lahntalbahn nicht notwendig waren. Das Prüfungsamt hat an-

geregt, für die nicht zweckentsprechend genutzten Fahrzeuge die Bundeszuwendungen zurückzufordern und die DB AG aufzufordern, die vom Lieferanten erhaltene Vertragsstrafe an den Bund weiterzureichen.

Das Prüfungsamt hat das Bundesamt zudem gebeten, künftig sicherzustellen, dass die in seinen Bewilligungsbescheiden verfügten Auflagen auch eingehalten werden. In diesem Zusammenhang hat es auch die ungenügende Prüfungstiefe des Bundesamtes bei der Prüfung der Mittelverwendung kritisiert.

37.2.3

Das Bundesministerium hat der Forderung des Prüfungsamtes widersprochen. Die Ermittlung des Fahrzeugbedarfs beruhe auf einer Einschätzung auf politischer Ebene, die die DB AG geteilt habe. Es sehe sich außerstande, entgegen dieser politischen Zusage den tatsächlichen Fahrzeugbedarf auf der Lahntalbahn zu ermitteln und Bundesmittel für über Bedarf angeschaffte Neigetechnik-Fahrzeuge zurückzufordern.

Dem Vorwurf mangelnder Prüfungstiefe hat das Bundesministerium ebenfalls widersprochen. Hierbei handele es sich um eine Frage der Personalkapazität. Das Bundesamt bemühe sich, 25 % der bundesfinanzierten Investitionen zu prüfen. Eine Prüfung der übrigen Ausgaben sei ohne Personalmehrung nicht möglich.

Für die nicht zweckentsprechende Vorhaltung der Fahrzeuge in den Jahren 1998 bis 2000 habe das Bundesamt bereits Zinsen von rd. 1 Mio. DM (0,51 Mio. EUR) erhoben, die allerdings strittig seien. Der Hinweis des Prüfungsamtes zu den Vertragsstrafen in Höhe von 1,88 Mio. DM (0,96 Mio. EUR) habe das Bundesamt veranlasst, von der DB AG Rückzahlungen in dieser Höhe zu fordern, diese Forderung aber zurückgestellt, bis das zu den Zinsforderungen des Bundesamtes anhängige Verwaltungsstreitverfahren entschieden sei.

37.2.4

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes lässt sich aus der vom Bundesministerium erwähnten politischen Entscheidung keine Notwendigkeit ableiten, auch solche Fahrzeuge mit Bundesmitteln zu finanzieren, für die auf der Lahntalbahn kein tatsächlicher Bedarf besteht. Das Bundesministerium hat seine Finanzierungszusage an die Bedingung geknüpft, dass diese Fahrzeuge zweckentsprechend zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse auf der Lahntalbahn verwendet werden. Diese Bedingung hält die DB AG nicht ein. Insofern gibt es keinen sachlichen Grund für das Bundesministerium, zu Unrecht gewährte Mittel nicht zurückzufordern.

Auch die Einlassung des Bundesministeriums bezüglich der Prüfungstiefe überzeugt nicht. Das Bundesamt muss auch bei Prüfungen, die aus Gründen der Personalkapazität auf einen Teil der bundesfinanzierten Maßnahmen beschränkt sind, sicherstellen, dass alle wesentlichen Mängel erkannt und abgestellt werden.

Um in künftigen Fällen einer Zweckentfremdung von Zuwendungen vorzubeugen, hält der Bundesrechnungshof eine genaue Bedarfsermittlung vor der Erteilung eines Zuwendungsbescheides für unabdingbar. Der Bundesrechnungshof sieht das Bundesministerium auch gefordert, beim Bundesamt auf eine ausreichende Prüfung der Verwendungsnachweise hinzuwirken.

38 Umsetzung des Gesetzes über den Deutschen Wetterdienst
(Kapitel 1214)

38.0

Der Deutsche Wetterdienst ist gesetzlich verpflichtet, seine Preise auf der Grundlage betriebswirtschaftlicher Kalkulationsverfahren festzulegen und bestimmte Leistungen nur zu erbringen, wenn diese rentabel sind. Eine belastbare Kostenträgerrechnung fehlt. Von der gesetzlich vorgeschriebenen Rentabilität ist der Deutsche Wetterdienst weit entfernt.

38.1

Das Auftreten privater Unternehmen, die Leistungen der europäischen Wetterdienste beziehen und im Wettbewerb mit dem Deutschen Wetterdienst (Wetterdienst) Dienstleistungen anbieten, veranlasste das Bundesministerium im Jahre 1994, die Neuorganisation des Wetterdienstes und eine Novellierung des Gesetzes über den Deutschen Wetterdienst (DWD-Gesetz) in Angriff zu nehmen. Ziel war, den Wetterdienst für die neuen Herausforderungen zu rüsten. Die Neuorganisation wurde im Wesentlichen im Jahre 1997 abgeschlossen. Der Entwurf des DWD-Gesetzes lag im Jahre 1997 vor. Das Gesetz trat im Jahre 1999 in Kraft.

Der Wetterdienst gewinnt aus unterschiedlichen Mess- und Beobachtungssystemen „meteorologische Daten“. Manuell bearbeitet oder durch Eingabe in computergestützte Verfahren entstehen aus diesen Daten „meteorologische Produkte“. „Meteorologische Spezialdienstleistungen“ ergeben sich durch die Weiterverarbeitung von Daten und Produkten. Sie untergliedern sich in „Grundleistungen“ und „Zusatzleistungen“. Grundleistungen erbringt der Wetterdienst im Rahmen der Daseinsvorsorge. Zusatzleistungen, zu deren Erstellung er nicht verpflichtet ist, erbringt er meist in Konkurrenz zu privaten Anbietern und damit kommerziell.

Das DWD-Gesetz verpflichtet den Wetterdienst, die Preise für Daten, Produkte und Spezialdienstleistungen auf der Grundlage betriebswirtschaftlicher Kalkulationsverfahren in einer Preisliste festzusetzen. Während Grundleistungen auch unter den Selbstkosten veräußert werden können, wenn dies im öffentlichen Interesse liegt oder international vereinbart ist, müssen nach der Vorgabe des DWD-Gesetzes die Preise der Zusatzleistungen so kalkuliert sein, dass „ein positiver Gesamtdeckungsbeitrag erreicht wird“.

38.2 Preisliste

38.2.1

Mitte des Jahres 1999 legte der Wetterdienst einen neuen Leistungskatalog vor, dessen Kostenträgerstruktur prozessbezogen, d. h. unter Berücksichtigung der Produktionsstufen Daten, Produkte, Spezialdienstleistungen, umgestellt war. Die nach langem Anlauf in Ansätzen vorhandene Kostenträgerrechnung konnte nach Auskunft des Wetterdienstes aufgrund von Personalfluktuation und Personalmangel nicht an die neue Struktur sowie an Organisationsänderungen angepasst werden. Deshalb wurde ab dem Jahre 1999 die Anpassung der bestehenden Kostenträgerrechnung zunächst auf unbestimmte Zeit zurückgestellt. Sie soll nunmehr Anfang des Jahres 2003 zur Verfügung stehen.

Die fehlende Kostenträgerrechnung erschwerte die Erarbeitung der gesetzlich vorgegebenen Preisliste. Da Kostenzuordnungen im Einzelnen nicht möglich waren, griff der Wetterdienst auf Expertenschätzungen und auf den Behelf zurück, für die Preisbildung bei Spezialdienstleistungen die bisher erzielten Einnahmen pro Produkt anzusetzen. Zum 1. Januar 2000 veröffentlichte der Wetterdienst eine Preisliste und löste damit die bis dahin gültige Gebührenordnung ab. Mit ihrem Inkrafttreten erhöhte der Wetterdienst im Bereich der Spezialdienstleistungen die Entgelte im Vergleich zu den bisherigen Gebühren zum Teil deutlich. Eine weitere Steigerung der Preise war aus Sicht des Bundesministeriums angesichts der Marktsituation nicht möglich.

38.2.2

Dem Wetterdienst war spätestens seit der Vorlage des Gesetzentwurfes im Jahre 1997 bekannt, dass für die Kostenträgerstruktur auch die Unterteilung seiner Leistungen in Daten, Produkte und Spezialdienstleistungen erforderlich ist. Der Bundesrechnungshof hat deshalb die zögerliche Anpassung der Kostenträgerrechnung beanstandet. Durch dieses Versäumnis war der Wetterdienst auf Behelfe angewiesen. Die vollständige Erfassung aller Kosten einer meteorologischen Dienstleistung ist für die Ermittlung belastbarer Preise zwingend und kann letztlich nur erreicht werden, indem Einzelkosten und Gemeinkosten den Leistungen zugeordnet werden. Eine Preisfestsetzung anhand der bisherigen Erlöse ist nicht sachgerecht.

Die Preisliste wird den Vorgaben des DWD-Gesetzes nicht gerecht. Der Bundesrechnungshof hat deshalb gefordert, dass nunmehr der Überarbeitung der Preisliste auf der Grundlage einer noch zu schaffenden Kostenträgerrechnung oberste Priorität eingeräumt wird. Er hat zugleich betont, dass dabei die Preise für Zusatzleistungen dem Willen des Gesetzgebers folgend nach Maßgabe der Kosten und nicht nach der Durchsetzbarkeit am Markt festzusetzen sind.

38.2.3

Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, dass der Wetterdienst seine Preisliste mit großem Aufwand und nach bestem Wissen ermittelt und dabei auch auf Expertenschätzungen zurückgegriffen habe. Auch seien direkte Produktionskosten und Kosten der für die Erstellung einer Spezialleistung benötigten Daten und Produkte berücksichtigt und nicht nur die Einnahmen zugrunde gelegt worden. Bei dem schwierigen Übergang von der leistungsmäßig sehr undifferenzierten Gebührenordnung zu einer differenzierteren Preisliste sei jedoch auch die Marktverträglichkeit der neuen Preise ein Kriterium gewesen. Aufgrund des enormen Zeitdrucks habe die Vorgehensweise und Berechnung der Preise nicht für jede Leistung dokumentiert werden können. Im vollen Umfang erfülle das Rechnungswesen des Wetterdienstes in seiner jetzigen Form allerdings nicht die Voraussetzungen für ein betriebswirtschaftliches Kalkulationsverfahren. In Anbetracht der Dringlichkeit habe das Bundesministerium den Wetterdienst um Aufstellung eines Aktionsplans zur weiteren Optimierung der Kosten- und Leistungsrechnung gebeten. Dieser sehe die Einführung einer Kostenträgerrechnung bis Ende des Jahres 2003 vor.

38.2.4

Der Bundesrechnungshof sieht sich durch die Stellungnahme des Bundesministeriums in seiner Kritik an den der Preisliste zugrunde liegenden Kalkulationsverfahren bestätigt. Er geht davon aus, dass das Bundesministerium nunmehr entschlossen ist, die Einführung einer Kostenträgerrechnung durchzusetzen. Da das Ziel, eine Kostenträgerrechnung bis zum Jahre 2003 einzuführen, ehrgeizig erscheint, wird das Bundesministerium die Entwicklung im Rahmen seiner Fachaufsicht eng zu begleiten haben.

38.3 Kostendeckung bei Zusatzleistungen

38.3.1

Da der Wetterdienst noch keine Kostenträgerrechnung eingeführt hat, ermittelte der Bundesrechnungshof die Kosten der Zusatzleistungen behelfsweise auf der Grundlage einer „Expertenschätzung“ des Wetterdienstes. Die Umsatzerlöse der Zusatzleistungen wurden der Erlösrechnung entnommen. Für die Zusatzleistungen ergab sich daraus ein durchschnittlicher Kostendeckungsgrad von weniger als 40 %. Dabei wurden die anteiligen Kosten beispielsweise für Informationstechnik, innere Verwaltung sowie Service und Logistik noch nicht berücksichtigt.

38.3.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass er auch hier die Vorgaben des DWD-Gesetzes als nicht erfüllt ansieht. Er hält den Kostendeckungsgrad von durchschnittlich weniger als 40 % für derart gering, dass dies weder durch Unzulänglichkeiten der Kostenrechnung noch der Schätzungen erklärt werden kann. Das bedeutet, dass die Zusatzleistungen im Durchschnitt weit von der Rentabilität entfernt sind.

Grundsätzlich müssten die Preise für Zusatzleistungen im Durchschnitt mehr als verdoppelt werden, um den gesetzlich geforderten positiven Gesamtdeckungsbeitrag zu er-

reichen. Eine derart weitreichende Entscheidung sollte jedoch ohne Absicherung durch eine sachgerechte Kostenträgerrechnung nicht getroffen werden. Da deren Fertigstellung nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes auf sich warten lassen könnte, sollte schon jetzt mit ersten Schritten begonnen werden. Der Bundesrechnungshof hat deshalb empfohlen, die Preise für Zusatzleistungen bis zur Preisfestsetzung auf Grundlage einer funktionsfähigen Kostenträgerrechnung jährlich jeweils um 10 % zu erhöhen und zu analysieren, inwieweit weitere Kosten in die Kalkulation von Zusatzleistungen einzubeziehen sind. Infolge der Preiserhöhung nicht mehr absetzbare Zusatzleistungen sollten aus dem Angebot genommen werden.

38.3.3

Das Bundesministerium hat dargelegt, dass es die Anregungen des Bundesrechnungshofes aufgreifen werde. Der Wetterdienst werde die entsprechenden Entgelte ab dem Jahre 2003 um einen zweistelligen prozentualen Zuwachs anheben.

38.3.4

Der Bundesrechnungshof sieht in der angekündigten Anhebung der Entgelte im Bereich der Zusatzleistungen einen Einstieg in eine gesetzeskonforme Preisgestaltung. Nach seiner Einschätzung werden aber weitere Schritte folgen müssen.

39 Zuschüsse für Aufklärungs- und Erziehungsmaßnahmen zur Bekämpfung der Verkehrsunfälle (Kapitel 1202)

39.0

Das Bundesministerium fördert Projekte für die Straßenverkehrssicherheit fast ausschließlich über Zuwendungen an zwei Vereine. Es gewährt den Vereinen eine Verwaltungskostenpauschale, deren Angemessenheit nicht belegt ist. Ein Verein verstößt gegen das Besserstellungsverbot.

Unzureichende Bewilligungsbescheide verhindern auch bei großen, über Jahre laufenden Projekten eine Prüfung der Zielerreichung. Darüber hinaus hält der Bundesrechnungshof die Beteiligung des Bundes an den Kosten des Verkehrssicherheitstrainings für nicht erforderlich.

Hochrangige Angehörige der für die Bewilligung der Zuwendungen zuständigen Abteilung des Bundesministeriums nehmen wesentliche Funktionen in den Gremien der Zuwendungsempfänger wahr. Eine deutliche Aufgabenentflechtung ist notwendig.

39.1 Allgemeines

Projekte zur Verbesserung der Verkehrssicherheit verwirklicht der Bund fast ausschließlich über Zuwendungen an zwei Vereine (Verein A und Verein B). Für beide Vereine sind im Haushalt des Jahres 2001 jeweils 6 Mio. DM (rd. 3 Mio. EUR) veranschlagt.

39.2 Verwaltungskostenpauschale

39.2.1

Beide Vereine erhalten eine Pauschale in Höhe von 13 % ihrer Zuwendungen, um Verwaltungsausgaben zu decken. Die Angemessenheit dieser Pauschale ist nicht belegt. Im Zuge des Prüfungsverfahrens forderte der Bundesrechnungshof, den Mangel zu beheben. Das Bundesministerium sagte daraufhin eine entsprechende Prüfung zu und forderte die Vereine auf, prüffähige Unterlagen vorzulegen. Die Vereine kamen dem nach. Beide forderten eine Erhöhung der Verwaltungskostenpauschale auf 15 %.

Verein A begründete dies mit den allgemeinen Preissteigerungen. Die Verwaltungskostenpauschale von 13 % reiche auch nicht aus, den Anteil der Gemeinkosten zu decken, der dem Anteil der Zuwendungen des Bundes an den Gesamteinnahmen des Vereins entspricht.

Verein B wies Personal- und Sachkosten für die einzelnen Projekte aus und stellte sie der Verwaltungskostenpauschale gegenüber. Er errechnete so ein jährliches Defizit von 1 Mio. DM (0,51 Mio. EUR).

Eine projektgenaue, auf Zeitaufschreibung beruhende Zuordnung der Kosten zu förderfähigen Aufgaben legten beide Vereine nicht vor. Das Bundesministerium hielt gleichwohl die geforderte Erhöhung der Verwaltungskostenpauschale auf 15 % für vertretbar und bat den Bundesrechnungshof um Zustimmung.

39.2.2

Der Bundesrechnungshof hat von einer Erhöhung abgeraten. Insbesondere kann der Hinweis des Vereins A auf Preissteigerungen nicht überzeugen, da die Verwaltungskostenpauschale proportional zu den Kosten des Projektes steigt. Schließlich erlaubt die Fördersumme keine sichere Aussage darüber, welcher tatsächliche Verwaltungsaufwand mit dem jeweiligen Projekt verbunden ist. Dies wäre insbesondere nur auf dem Wege einer Zeitaufschreibung bezogen auf förderfähige Aufgaben möglich. Diese fehlt jedoch.

Da auch Verein B entsprechende Unterlagen nicht vorgelegt hat, kann dessen Hinweis auf ein Defizit nicht überzeugen.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb das Bundesministerium nochmals aufgefordert, die Angemessenheit der Verwaltungskostenpauschale zu prüfen.

39.2.3

Das Bundesministerium teilt die Bedenken des Bundesrechnungshofes.

39.2.4

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes wird das Bundesministerium auf der Vorlage belastbarer Unterlagen bestehen müssen.

39.3 Besserstellungsverbot

39.3.1

Verein B wird im Gegensatz zum Verein A überwiegend durch Mittel des Bundes finanziert. Deshalb dürfen seine Beschäftigten nach gesetzlicher Vorgabe nicht besser gestellt sein als vergleichbare Beschäftigte des Bundes. Schon im Jahre 1986 hatte der Bundesrechnungshof beim Verein B Verstöße gegen das Besserstellungsverbot beanstandet. Die nunmehr durchgeführte Prüfung ergab, dass sich an diesem Zustand nichts geändert hat.

39.3.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesministerium so lange untätig geblieben ist. Er hat es aufgefordert, beim Verein B das Besserstellungsverbot durchzusetzen.

39.3.3

Das Bundesministerium hat erklärt, es werde darauf hinwirken, dass das Besserstellungsverbot beim Verein B beachtet wird. In einem ersten Schritt sei eine Prüfung der tarifrechtlichen Eingruppierung der bei dem Verein Beschäftigten eingeleitet worden.

39.3.4

Den ersten Schritt zur Durchsetzung des Besserstellungsverbotes sieht der Bundesrechnungshof als sachgerecht an. Er bittet, die Ergebnisse der Überprüfung umzusetzen und dem Besserstellungsverbot beim Verein B uneingeschränkt Geltung zu verschaffen.

39.4 Erfolgskontrolle

39.4.1

In den Zuwendungsbescheiden beider Vereine sind der beabsichtigte Zweck, der durch die Förderung erreicht werden soll, Angaben über die Zielgruppen, geografische Schwerpunkte und einzuhaltende Qualitätskriterien grundsätzlich nicht enthalten. Bei der Verwendungsnachweisprüfung kann die im Zuwendungsrecht vorgesehene Erreichung des Zwecks deshalb nicht oder nur ungenügend geprüft werden.

Für das seit mehreren Jahren von beiden Vereinen durchgeführte Projekt „Seniorenprogramme“ analysierten externe Gutachter Schwachstellen in der Programmdurchführung. Unter anderem stellten die Gutachter aufgrund von Befragungen fest, dass etwa ein Drittel der 96 900 Teilnehmerinnen und Teilnehmer im Jahre 1998 mehrere Veranstaltungen besucht hatten. 16 % sei aus Altersgründen im Straßenverkehr nicht mehr aktiv in Erscheinung getreten.

Externe Erfolgskontrollen werden nicht bei allen kostenintensiven Projekten durchgeführt, da nach Einschätzung des Bundesministeriums die dadurch entstehenden Ausgaben sehr hoch sind und die für die Verkehrssicherheit zur Verfügung stehenden Mittel reduzieren. Das Bundesministerium geht im Hinblick auf den Rückgang der Verkehrsunfallzahlen und der langjährigen Erfahrung bei der Wirkung der geförderten Projekte von einer „berechtigten Erfolgsvermutung“ aus.

39.4.2

Der Bundesrechnungshof hat die Festlegung insbesondere des Zwecks der Zuwendungen und der Qualitätskriterien in den Zuwendungsbescheiden als zwingend angemahnt. Erst dadurch wird eine an der Zweckerreichung orientierte Verwendungsnachweisprüfung ermöglicht.

Der Bundesrechnungshof hat darüber hinaus angeregt, alle größeren, über Jahre laufenden Projekte anhand der Vorgaben bei der Bewilligung der Zuwendungen zu evaluieren, da er bei diesen Projekten eine bloße Erfolgsvermutung als nicht ausreichend ansieht. Er geht davon aus – und das Ergebnis der externen Erfolgskontrolle bestärkt ihn darin –, dass eine Überarbeitung auf der Grundlage von Evaluationsergebnissen die Effektivität der Projekte verbessern und die mit der Erfolgskontrolle verbundenen Ausgaben mehr als aufwiegen wird.

39.4.3

Das Bundesministerium hat zugesagt, in den Zuwendungsbescheiden künftig festzulegen, welcher Zweck durch das jeweilige Projekt erreicht werden soll und wie die Zweckerfüllung durch den Zuwendungsempfänger nachzuweisen ist.

Erfolgskontrolle sei eine wissenschaftliche Aufgabe im Forschungsbereich. Das Bundesministerium habe die Bundesanstalt für Straßenwesen (Bundesanstalt) deshalb mit der Erfolgskontrolle der großen Zielgruppenprogramme beauftragt.

39.4.4

Der Bundesrechnungshof anerkennt die Bemühungen des Bundesministeriums. Auch die Einschaltung der Bundesanstalt erscheint grundsätzlich sachgerecht. Das Bundesministerium hat jedoch sicherzustellen, dass Projekte, an deren Optimierung die Bundesanstalt beteiligt war, von anderen wissenschaftlichen Institutionen evaluiert werden.

39.5 Verkehrssicherheitstraining

39.5.1

Das Verkehrssicherheitstraining vermittelt in Ganztageskursen die wichtigsten Gefahrenquellen des Straßenverkehrs und zeigt den Teilnehmenden in Theorie und Praxis die eigenen Grenzen der Fahrzeugbeherrschung auf. Das Bundesministerium bewilligt den Vereinen jährlich Zuwendungen für die Aus-, Fort- und Weiterbildung von Moderatoren, die das Sicherheitstraining durchführen. Ohne Förderung durch den Bund würde sich der Preis für die Teilnahme am Sicherheitstraining um rd. 3,5 % erhöhen. Mit der Förderung verfolgt das Bundesministerium das Ziel, die Qualität des Trainings zu sichern.

39.5.2

Der Bundesrechnungshof hat gegenüber dem Bundesministerium verdeutlicht, dass er die Qualitätssicherung beim Verkehrssicherheitstraining für unverzichtbar, die Finanzierung durch den Bund jedoch für nicht erforderlich hält. Da der zusätzliche finanzielle Aufwand für die Teilnehmenden gering wäre, könnte die Qualität des Trainings auch unter Verzicht auf die Zuwendungen gewährleistet werden. Die Anbieter wären dann auf gesetzlichem Wege zur Qualitätssicherung zu verpflichten.

39.5.3

Das Bundesministerium hat erklärt, dass es nach dem Jahre 2002 für die Ausbildung von „Sicherheitstrainings-Moderatoren“ grundsätzlich keine Zuwendungen mehr gewähren werde. Geprüft werde, ob und inwieweit Anbieter von Sicherheitstrainings auf gesetzlichem Wege zu einer Qualitätssicherung verpflichtet werden können.

39.5.4

Der Bundesrechnungshof erwartet eine konsequente Umsetzung der beabsichtigten Maßnahmen.

39.6 Personelles Engagement des Bundes

39.6.1

Die Abteilung „Straßenbau und Straßenverkehr“ des Bundesministeriums bewilligt Zuwendungen an beide Vereine. Sie übt auch die Fachaufsicht über die Bundesanstalt aus, der die Prüfung der Verwendungsnachweise übertragen ist.

Sowohl der Leiter der Abteilung „Straßenbau und Straßenverkehr“ als auch der Leiter der Bundesanstalt sind Vorstandsmitglieder des Vereins A. Der Abteilungsleiter ist traditionell gleichzeitig stellvertretender Vorsitzender des Geschäftsführenden Vorstands und Vorsitzender des Finanzausschusses des Vereins A. Er ist auch Vizepräsident des Vereins B.

Das Bundesministerium nimmt durch Entsendung von Beschäftigten in den Vorstand bzw. das Präsidium sowie die Ausschüsse der Vereine Einfluss auf deren Programmgestaltung.

39.6.2

Die gleichzeitige Interessenwahrnehmung in den Gremien der Zuwendungsempfänger und bei der Bewilligung der Zuwendungen ist gesetzlich untersagt. Sie kann zu Interessenkollisionen und zur Befangenheit der Beschäftigten führen, die mit der Bewilligungsentscheidung oder Verwendungsnachweisprüfung betraut sind.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, bei beiden Vereinen die Zuständigkeiten unter Beachtung der gesetzlichen Regelungen deutlich zu entflechten. Die Verantwortung für die strategischen Zielvorgaben, die Projektentwicklung, die Bewilligung, die Umsetzung und die Evaluation sollte organisatorisch und personell getrennt, die Verwendungsnachweisprüfung einer Behörde außerhalb des Einflussbereiches der Abteilung „Straßenbau und Straßenverkehr“ übertragen werden.

39.6.3

Das Bundesministerium hat zugesagt, die Mitarbeit in den beiden Vereinen personell und organisatorisch unter Beachtung gesetzlicher Vorgaben zu entflechten. Unter anderem würde der Leiter der Abteilung „Straßenbau und Straßenverkehr“ seine Ämter bei beiden Vereinen niederlegen. Die Prüfung der Verwendungsnachweise werde dem Eisenbahn-Bundesamt übertragen.

Es gelte aber zu beachten, dass es in einigen Gremien besonders angezeigt sei, die Diskussion anstehender Sach- und Fachfragen meinungsbildend mitzugestalten. Das Bundesministerium sei deshalb auch künftig hochrangig in den Vereinen vertreten.

39.6.4

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, dass das Engagement des Bundes in den Vereinsgremien auch Vorteile bietet. Eine personelle Entflechtung, die eine Entscheidung über die Gewährung von Zuwendungen ohne die Gefahr der Befangenheit ermöglicht, bleibt jedoch zwingend. Insoweit sind die zugesagten Änderungen Schritte in die richtige Richtung. Sie dürften aber nicht ausreichen, solange das Bundesministerium „hochrangig“ in Entscheidungsgremien beider Vereine vertreten ist.

40 Beschaffung von Typschiffen (Kapitel 1203)

40.0

Eine Wasser- und Schifffahrtsdirektion beschaffte sechs Schiffe, deren Konzeption von den Vorgaben des Bundesministeriums abwich und deren Beschaffung mit insgesamt rd. 5,5 Mio. DM (rd. 2,8 Mio. EUR) den genehmigten Ausgabenrahmen um rd. ein Drittel überschritt. Zudem sind die Schiffe nur eingeschränkt einsetzbar. Das Bundesministerium wird die Durchsetzung seiner Vorgaben künftig sicherzustellen haben.

40.1

Das Bundesministerium beauftragte im Jahre 1994 eine Arbeitsgruppe mit der Ausarbeitung betrieblich-technischer Grundlagen für ein Typschiff „Spatz“ (vgl. **Abbildung**), das in der gesamten Wasser- und Schifffahrtsverwaltung (Verwaltung) als Aufsichtsboot genutzt und zugleich für Unterhaltungsarbeiten eingesetzt werden kann.

Den Abschlussbericht der Arbeitsgruppe gab das Bundesministerium im September 1995 der Verwaltung mit der Maßgabe zur Kenntnis, die erarbeitete Konzeption künftig als Standardlösung für Neubauten zu nutzen. Dazu ließ es eine entsprechende Musterbauvorschrift erstellen, in

der die grundsätzlichen Anforderungen an das Basismodul und an verschiedene Zusatzmodule beschrieben sind. Die Musterbauvorschrift soll von der ausschreibenden Dienststelle um spezifische Ausstattungsvarianten ergänzt und dann als individuelle Bauvorschrift Teil der Ausschreibungsunterlagen werden. Wesentliche Abweichungen von der Musterbauvorschrift dürfen nur nach Zustimmung durch das Bundesministerium vorgenommen werden.

Im Januar 1997 legte eine Wasser- und Schifffahrtsdirektion (Direktion) dem Bundesministerium einen Haushaltsentwurf für die Beschaffung von sechs Schiffen zur Genehmigung vor. Dieser sah erhebliche Abweichungen von der Musterbauvorschrift vor. Die Gesamtausgabe für die Schiffe ist darin mit 5 Mio. DM (rd. 2,6 Mio. EUR) veranschlagt.

Das Bundesministerium genehmigte den Entwurf im Juni 1997 und gab als Zielausgaben einen Betrag von 4,35 Mio. DM (rd. 2,2 Mio. EUR) vor. Es forderte, die verwaltungseinheitliche Musterbauvorschrift in allen Teilen zu beachten und wies darauf hin, dass die dem Entwurf beigefügten Generalpläne in Teilen dieser Vorschrift nicht entsprächen. Es habe den geplanten Ansatz abgesenkt, weil die Mehrausstattungen der Schiffe nicht mit der Musterbauvorschrift vereinbar seien.

Grundlage für die darauf folgende Ausschreibung der Direktion war eine „Besondere Bauvorschrift“, die grundsätzlich eine Sparversion der Schiffe enthielt, gegenüber der Musterbauvorschrift aber höhere Werte bei Motorleistung, Geschwindigkeit, Aufbauten, Zuladung und elektrischer Anlage auswies. Die Angebotssumme belief sich auf rd. 4,17 Mio. DM (rd. 2,1 Mio. EUR). Nach der Auftragserteilung ließ die Direktion den Auftrag aufgrund von Forderungen der Wasser- und Schifffahrtsämter als künftige Betreiber erweitern. Die Auftragssumme erhöhte sich dadurch um ein Drittel auf rd. 5,5 Mio. DM (rd. 2,8 Mio. EUR). Nach Auffassung der Direktion unterscheidet sich das der Musterbauvorschrift zugrunde liegende Konzept erheblich von ihrem eigenen Konzept. Eine unveränderte Übernahme hätte zu erheblichen wirtschaftlichen Nachteilen geführt.

Das zuerst gebaute Schiff wies nicht hinnehmbare Werte beim Krängungs- und Geradeausfahrtverhalten auf. Um die Probleme zu minimieren, mussten rd. 2 500 kg Bleiballast eingebaut werden. Die Stabilität des Schiffes verbesserte sich geringfügig, jedoch vergrößerte sich der Tiefgang von 90 auf über 105 Zentimeter. Dieser Tiefgang war während der Planungsphase von den künftigen Betreibern als völlig unzumutbar angesehen worden, da er die Einsatzmöglichkeit der Schiffe insbesondere im Uferbereich einschränke. Die übrigen fünf Schiffe sind in gleicher Weise betroffen.

Die Direktion räumte daraufhin gegenüber dem Bundesministerium Versäumnisse ein. So hätte sie dem Bundesministerium ihr abweichendes Konzept und die damit einhergehende Abweichung von der Musterbauvorschrift rechtzeitig darstellen und begründen müssen. In Zukunft werde durch umfassende Information, verbesserte Projektorganisation und strikte Trennung von Ausführung und Fachaufsicht für eine einwandfreie Abwicklung von Bau- und Beschaffungsmaßnahmen gesorgt. Insgesamt hätten die Ämter einsatzfähige Schiffe. Ein Schaden sei nicht entstanden.

Abbildung

Typschiff „Spatz“

40.2

Das Prüfungsamt des Bundes Frankfurt am Main (Prüfungsamt) hat die Beschaffung geprüft. Es hält Standards wie die Musterbauvorschrift und den erheblichen Aufwand für die Erstellung nur dann für sinnvoll, wenn deren Anwendung in jedem geeigneten Fall durchgesetzt wird. Ein Abweichen von der Musterbauvorschrift war im vorliegenden Fall unnötig. Da die zugrunde liegende Musterbauvorschrift abgesichert und bewährt ist, kann der Hinweis der Direktion auf ein eigenes Konzept nicht überzeugen. Der Versuch des Bundesministeriums, durch Verminderung des Ausgabenrahmens und Anmahnung der Anwendung der Musterbauvorschrift korrigierend einzugreifen, war deshalb im Ansatz richtig, aber – da es an Nachdruck fehlte – letztlich erfolglos. Die Direktion sprengte den genehmigten Ausgabenrahmen und wich von der vorgegebenen Schiffskonzeption ab, als habe es die Weisungen des Bundesministeriums nicht gegeben. Sie verstieß damit auch gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen, nach denen bei größeren Beschaffungen grundsätzlich nicht erheblich von den Haushaltsunterlagen abgewichen werden darf (§ 54 Abs. 2 BHO). Erschwerend kommt hinzu, dass trotz des höheren Preises die Einsatzfähigkeit der Schiffe durch Mängel im Fahrverhalten und den größeren Tiefgang eingeschränkt ist. Insoweit kann die Argumentation der Direktion, es sei kein Schaden entstanden, nicht überzeugen. Deshalb hat das Prüfungsamt gefordert, die Haftungsfrage zu prüfen.

Der Bundesrechnungshof hat das eigenmächtige Vorgehen der Direktion und die unzureichende Fachaufsicht des Bundesministeriums beanstandet. Das Bundesministerium wird sicherstellen müssen, dass seine Vorgaben eingehalten werden.

40.3

Das Bundesministerium hat darauf verwiesen, dass den sechs bemängelten Typschiffen im Bereich der Direktion bundesweit rd. 70 Fahrzeuge des Typsystems „Spatz“ gegenübergestellt werden könnten, die überaus erfolgreich und zur vollen Zufriedenheit der Bedarfsträger im Einsatz seien. Der vom Bundesrechnungshof geprüfte Beschaffungsfall weise dagegen deutliche Defizite auf. Dem Bundesministerium sei es aber aufgrund der Konzentration auf die ministeriellen und zentralen Kernaufgaben, des Verzichts auf Einzelfallentscheidungen und der Delegation der Projektrealisierung auf den nachgeordneten Bereich sowie wegen des fehlenden Informationsflusses nicht möglich gewesen, rechtzeitig und korrigierend auf den Beschaffungsvorgang einzuwirken.

40.4

Bei der Beschaffung der Typschiffe hat die Direktion Weisungen des Bundesministeriums missachtet. Der Bundesrechnungshof sieht darin ein Versagen der Fachaufsicht des Bundesministeriums. Es ist nicht hinnehmbar, dass das Bundesministerium Vorlagen der Direktionen zunächst durch einschneidende Auflagen korrigiert, die Angelegenheit dann aber aus den Augen verliert.

Auch wenn sich das Bundesministerium auf die ministeriellen und zentralen Kernaufgaben konzentriert, darf es sich der übergreifenden Fachaufsicht über den nachgeordneten Bereich nicht entziehen. Das Bundesministerium muss über ein knappes, an Meilensteinen orientiertes Berichtswesen in die Lage versetzt werden, im Rahmen der Fachaufsicht bei wichtigen Entscheidungen einzugreifen.

Da die Direktion am Kauf der Schiffe maßgeblich beteiligt war, empfiehlt der Bundesrechnungshof dem Bundesministerium, die Haftungsfrage zu prüfen.

41 Kostenbeteiligung der Stadt München am Bau und Betrieb des Tunnels Aubing im Zuge der Bundesautobahn A 99

(Kapitel 1210)

41.0

Im Zuge des Neubaues der Bundesautobahn A 99 finanziert der Bund im Bereich Aubing einen Straßentunnel. Südlich dieses Tunnels beabsichtigt die Stadt München, die Bebauung auszuweiten. Aus diesem Grund verlangte sie eine südliche Verlängerung des Tunnels. Sie erklärte sich bereit, die Investitionsmehrkosten für diese Verlängerung mit einem Festbetrag von 6,647 Mio. EUR zu übernehmen. Das Bundesministerium verzichtete entgegen den gesetzlichen Bestimmungen auf die Erstattung der Mehrkosten in Millionenhöhe für die Unterhaltung und den Betrieb der Tunnelverlängerung. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, mit der Stadt München zu verhandeln, sich an künftigen Baukostenänderungen zu beteiligen und dem Bund die Unterhaltungs- und Betriebsmehrkosten zu erstatten.

41.1

Die Stadt München beabsichtigt, die letzten großen Freiflächen in Aubing entsprechend ihrem Flächennutzungsplan zu bebauen. Um diese planerischen Vorstellungen, denen ursprünglich nur der Bau einer zweistreifigen Bundesstraße zugrunde lag, nicht zu gefährden, klagte sie gegen den Planfeststellungsbeschluss vom Juni 1993, der den vierstreifigen Ausbau der Bundesautobahn (BAB) A 99 mit einem rd. 1 km langen Tunnel vorsah. Das Bundesverwaltungsgericht wies im März 1996 die Klage zurück und bestätigte den Bedarf der BAB A 99 als vierstreifige Autobahn. Es verwies dabei auf die bereits vom Verwaltungsgerichtshof München getroffene Auflage, dass die Planfeststellungsbehörde auf Planungsabsichten der Stadt München Rücksicht zu nehmen habe, damit diese soweit wie möglich verwirklicht werden könnten. Daraufhin forderte die Stadt München innerhalb des im Juni 1996 wieder aufgenommenen Planfeststellungsverfahrens die nördliche und südliche Verlängerung des Tunnels, um den Stadtteil Aubing östlich der geplanten BAB A 99 auszuweiten. Obwohl auch bei der ursprünglichen Tunnellänge alle Immissionsgrenzwerte eingehalten worden wären, stimmte das Bundesministerium dem Bau, der Unterhaltung und dem Betrieb der nördlichen

Verlängerung des Tunnels um 425 m zulasten des Bundeshaushalts zu. Die Wirtschaftlichkeit dieser nördlichen Tunnelverlängerung begründete das Bundesministerium mit einer Vergleichsberechnung. Es stellte dabei die Kosten der zunächst vorgesehenen freien Strecke mit einer Grundwasserwanne und die Rohbaukosten der Tunnelverlängerung gegenüber, bezog aber nicht die Kosten für die Tunnelausstattung und für die Tunnelunterhaltung ein.

Der daraufhin gefasste Planfeststellungsbeschluss vom Juni 1999 schloss die nördliche, nicht aber die südliche Tunnelverlängerung ein. Aufgrund dessen erklärte sich die Stadt München bereit, die Investitionsmehrkosten für den Bau der 456 m langen südlichen Verlängerung des Tunnels Aubing mit einem Festbetrag von 6,647 Mio. EUR zu übernehmen. Im Gegenzug verzichtete das Bundesministerium auf die Erstattung der Mehrkosten für die Unterhaltung und den Betrieb der südlichen Verlängerung des Tunnels, die der Bundesrechnungshof auf einen zweistelligen Millionenbetrag schätzt.

41.2

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes hätte das Bundesministerium der nördlichen Verlängerung nicht zustimmen dürfen, da der ursprüngliche Tunnel alle gesetzlich geforderten Immissionsgrenzwerte einhielt. Darüber hinaus enthält die der Entscheidung für die Verlängerung zugrunde liegende Vergleichsberechnung nicht alle anfallenden Kosten. Demnach ist die Wirtschaftlichkeit der nördlichen Tunnelverlängerung nicht nachgewiesen und ihr Bau nicht begründet.

Auch der Bau der südlichen Verlängerung des Tunnels Aubing liegt allein im Interesse der Stadt München, um weitere Wohnungsbaugebiete auszuweisen. Für den Bund besteht keine rechtliche Verpflichtung, die südliche Verlängerung zu bauen, zu unterhalten und zu betreiben. Infolgedessen hätte das Bundesministerium einer weiteren Tunnelverlängerung nur zustimmen dürfen, wenn die Stadt München die Mehrkosten nach den gesetzlichen Bestimmungen in vollem Umfang übernimmt.

Bei großen Bauprojekten ist in der Regel von Planänderungen und unvorhersehbaren Ereignissen (z. B. Änderung von Sicherheitsvorschriften für Tunnel, Baugrundverhältnisse) auszugehen, die sich auf die ermittelten Baukosten auswirken. Der Bundesrechnungshof hat daher dem Bundesministerium und der Straßenbauverwaltung noch vor dem Abschluss einer rechtskräftigen Vereinbarung mit der Stadt München empfohlen, diese an künftigen Baukostenänderungen zu beteiligen, statt nur einen Festbetrag vorzusehen.

Ferner hat der Bundesrechnungshof darauf hingewiesen, dass die Stadt München die Unterhaltungs- und Betriebsmehrkosten für die südliche Tunnelverlängerung, die erheblich über denen einer freien Strecke liegen, übernehmen muss.

41.3

Das Bundesministerium hat erklärt, dass es die Auffassung des Bundesrechnungshofes teile, die Stadt München an künftigen Baukostenänderungen für den Tunnel zu beteiligen. Es werde die bayerische Straßenbauverwaltung bitten, in den Abstimmungen mit der Stadt München über die von ihr zu tragenden Baumehrkosten für die südliche Tunnelverlängerung auch Baukostenänderungen aufzunehmen.

Das Bundesministerium hat dargelegt, dass es im September 1999 gegenüber der Stadt München auf die Ablösung der Mehrkosten für Unterhaltung und Betrieb verzichtet habe. Die Straßenbauverwaltung habe dies im Juli/August 2000 mit der Stadt München vereinbart. Das Bundesministerium habe auf die Ablösung dieser Kosten verzichtet, um den verkehrlich dringend notwendigen letzten Abschnitt des Autobahnringes München zu verwirklichen. Es habe ein durchaus bestehendes Risiko im Falle einer Klage der Stadt München gegen den Planfeststellungsbeschluss ohne die südliche Tunnelverlängerung ausschließen wollen. Da es den Verzicht auf die Ablösung der Mehrkosten als Planungsentscheidung ansehe, habe es keine Einwilligung des Bundesministeriums der Finanzen eingeholt. Ferner habe eine gutachterliche Schätzung aus dem Jahre 1993 zu den Mehrkosten für die Unterhaltung und den Betrieb der südlichen Tunnelverlängerung über einen Zeitraum von 20 Jahren ergeben, dass diese deutlich unterhalb der Hälfte der Investitionsmehrkosten und damit unter der Schätzung des Bundesrechnungshofes lägen.

41.4

Die Entscheidung des Bundesministeriums, die Stadt München an Baukostenänderungen für die südliche Verlängerung des Tunnels Aubing zu beteiligen, findet die Zustimmung des Bundesrechnungshofes.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die Mehrkosten für die Unterhaltung und den Betrieb der südlichen Tunnelverlängerung nicht vom Bund als Baulastträger zu übernehmen sind. Bei einem Verzicht auf die Ablösung dieser Kosten entstünde dem Bund ein Schaden, der an einen zweistelligen Euro-Millionenbetrag heranreicht. Die im Jahre 1993 für 20 Jahre geschätzten Mehrkosten für Unterhaltung und Betrieb sind nach Ansicht des Bundesrechnungshofes erheblich zu niedrig. So sind die aus Sicherheitsgründen umfangreichen modernen Tunnelausstattungen, die einen erheblichen Aufwand für Unterhaltung und Betrieb erfordern, nicht berücksichtigt. Weiter ist der Zeitraum von 20 Jahren zu kurz gewählt, da er bei Ingenieurbauwerken je nach Bauart ca. 100 Jahre beträgt. Außerdem ist der Anteil dieser Kosten an den Investitionsmehrkosten für einen Verzicht nicht ausschlaggebend.

Das Bundesministerium wird seine Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen insgesamt verbessern müssen.

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass die Unterhaltungs- und Betriebsmehrkosten von der Stadt München zu tragen sind. Es ist nicht hinnehmbar, dass das Bundesministerium vor dem Hintergrund einer drohenden Klage und einer damit verbundenen Bauzeitverschiebung auf die Ablösung von Mehrkosten verzichtet, auf die es einen gesetzlichen Anspruch hat.

Die Auffassung des Bundesministeriums, der Verzicht auf die Ablösung der Mehrkosten sei eine Planungsentscheidung, teilt der Bundesrechnungshof nicht. Vielmehr handelt es sich um einen Vergleich zum Nachteil des Bundes, den das Bundesministerium nach § 58 BHO ohne Einwilligung des Bundesministeriums der Finanzen nicht hätte abschließen dürfen. Das Bundesministerium hat demnach gegen Haushaltsrecht verstoßen, da es nur dann Vergleiche schließen darf, wenn sie für den Bund zweckmäßig und wirtschaftlich sind.

Um den durch den Verzicht auf die Ablösung von Mehrkosten sich ergebenden Schaden für den Bund zu begrenzen, empfiehlt der Bundesrechnungshof, in die Verhandlungen mit der Stadt München über deren Beteiligung an Baukostenänderungen auch die Übernahme der Unterhaltungs- und Betriebsmehrkosten aufzunehmen.

42 Bewirtschaftung von Grundstücken durch die Autobahndirektionen in Bayern
(Kapitel 1210)

42.0

Der Flächenbedarf für den Bau von Bundesfernstraßen ist von den Straßenbauverwaltungen der Länder vorrangig aus dem Allgemeinen Grundvermögen des Bundes zu bedienen. Darüber hinaus benötigte Grundstücke erwirbt die Straßenbauverwaltung im Auftrag des Bundes von Dritten. Nicht mehr für den Bundesfernstraßenbau benötigte Grundstücke sind von der Straßenbauverwaltung entweder innerhalb eines begrenzten Zeitrahmens zu veräußern oder dem Allgemeinen Grundvermögen des Bundes zuzuführen. Die Straßenbauverwaltung des Freistaates Bayern gab derartige Grundstücke mit einer Gesamtfläche von ca. 1 300 ha und einem Wert von rd. 25 Mio. EUR nicht an das Allgemeine Grundvermögen ab. Ist die Verwendung von Grundstücken noch ungeklärt, sind sie zeitlich begrenzt zu marktüblichen Bedingungen zu verpachten. Pachtverträge überprüfte die Straßenbauverwaltung nur selten darauf, ob höhere Einnahmen erzielt werden können.

42.1

Für das Verwalten bundeseigener Grundstücke gelten u. a. Regelungen zum Bewirtschaften und Verpachten von Grundstücken sowie die Richtlinien über die Zuführung, Abgabe, Veräußerung und den Tausch von Grundstücken der Bundesstraßenverwaltung (Abgaberichtlinien). Diese sind in der vom Bundesministerium der Finanzen herausgegebenen „Vorschriftensammlung Bundesfinanzverwaltung“ zusammengefasst. Danach sind Grundstücke, die auf Dauer oder für längere Zeit nicht für Zwecke des Bundes benötigt werden, dem von der Bundesvermögensverwaltung bewirtschafteten Allgemeinen Grundvermögen zuzuführen.

Der Flächenbedarf für den Bau von Bundesfernstraßen ist von den Straßenbauverwaltungen der Länder (Straßenbauverwaltungen) vorrangig aus dem Allgemeinen Grundvermögen des Bundes zu bedienen. Nach Abschluss einer Straßenbaumaßnahme können die Straßenbauverwaltungen Grundstücke, die sie nicht mehr für den Bau von Bundesfernstraßen benötigen, veräußern. Dies ist innerhalb von drei Jahren nach der Verkehrsfreigabe zulässig. Danach sind nicht veräußerte Grundstücke dem Allgemeinen Grundvermögen zuzuführen.

Ob Grundstücke entbehrlich sind, ist im Hinblick auf geplante Neubau- und Ausbaumaßnahmen von den Straßenbauverwaltungen sorgfältig zu prüfen. Sie sind nicht abzugeben, wenn sie in absehbarer Zeit für Straßenbaumaßnahmen – auch als Ersatz- oder Ausgleichsfläche – verwendet oder in ein Flurbereinigungsverfahren eingebracht werden können. Die Straßenbauverwaltungen sollen sie bis zu ihrer endgültigen Verwertung zu marktüblichen Bedingungen verpachten.

Die Bestimmungen des Bundesministeriums der Finanzen für das Verpachten von Grundstücken regeln im Wesentlichen, dass

- in den Verträgen Lage und Größe der Grundstücke genau anzugeben sind,
- die Verträge nur mit Zustimmung des Bundesministeriums der Finanzen eine Laufzeit von zehn Jahren überschreiten dürfen,
- laufende Pachtverhältnisse im Abstand von längstens drei Jahren auf ihre Marktgängigkeit zu prüfen sind und
- der Pachtzins grundsätzlich zum marktüblichen Wert festzulegen ist.

42.2

Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Köln in den Autobahndirektionen Nordbayern und Südbayern (Autobahndirektionen) stichprobenartig die Abgabe von Grundstücken an das Allgemeine Grundvermögen, die wirtschaftliche Nutzung von Grundstücken und die erzielten Einnahmen geprüft.

Nach Abschluss von Bauarbeiten und nach Schlussvermessung verblieben bei den Autobahndirektionen Grundstücke, die die Straßenbauverwaltung für den Bau von Jahre zuvor fertiggestellten Bundesautobahnen erworben hatte. Ende 2000 verfügten die Autobahndirektionen über derartige Grundstücke mit einer Fläche von rd. 1 300 ha. Ihren aktuellen Marktwert schätzt der Bundesrechnungshof auf mindestens 25 Mio. EUR.

Die Autobahndirektionen verpachteten einige dieser Flächen. Den Pachtverträgen waren nicht immer Lagepläne beigefügt, aus denen Lage und Größe der Grundstücke hervorging. Sie bestanden zum Teil seit Jahrzehnten, in einem Fall seit über 60 Jahren. Bei den Pachtverträgen mit einer vereinbarten Laufzeit von mehr als zehn Jahren hatten die Autobahndirektionen die Zustimmung des Bundesministeriums der Finanzen nicht eingeholt. Die Marktgängigkeit von Pachtverhältnissen

überprüften die Autobahndirektionen nur selten innerhalb der vorgesehenen Frist von drei Jahren. Daher passten sie die Pachtzinsen nicht den geänderten Marktverhältnissen an, obwohl die meisten Pachtverträge eine entsprechende Klausel enthielten. Aufstellungen über den aktuellen Marktwert und den ortsüblichen Pachtzins der Grundstücke fehlten.

42.3

Der Bundesrechnungshof hat aufgezeigt, dass die Autobahndirektionen die Abgaberichtlinien in den letzten Jahren nur unzureichend beachteten. Als Folge haben sie Flächen angesammelt, die sie für ihre Aufgaben nicht mehr benötigen und die erhebliches Kapital des Bundes binden. Der Bundesrechnungshof hält daher eine sofortige Abgabe dieser Grundstücke an das Allgemeine Grundvermögen für dringend geboten. Die Bundesvermögensverwaltung kann sodann entscheiden, ob die Flächen noch für andere Bundesaufgaben eingesetzt, verpachtet oder veräußert werden sollen.

Auch für das Verpachten von Grundstücken haben die Autobahndirektionen die geltenden Bestimmungen nur unzureichend beachtet. Insbesondere haben sie weitgehend versäumt, marktübliche, d. h. in der Regel höhere Pachteinnahmen zu erzielen.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, von den Ländern jährlich aufstellen zu lassen, welche Flächen – gegebenenfalls ab einer bestimmten Größe – nicht für den Bundesfernstraßenbau benötigt werden und welche weitere Verwendung die Straßenbauverwaltungen vorsehen. Für verpachtete Grundstücke sollten aus der Aufstellung die Größe, die bisherige Pachtdauer sowie der erzielte Pachtzins je Quadratmeter Fläche und dessen letzte Anpassung hervorgehen. Mit diesen Angaben sollte es in Absprache mit den Ländern entscheiden, ob die Grundstücke weiterhin verpachtet bleiben sollen oder dem Allgemeinen Grundvermögen zuzuführen sind.

42.4

Das Bundesministerium hat den festgestellten Sachverhalten nicht widersprochen. Zur Weisungslage gegenüber den Straßenbauverwaltungen hat es entgegnet, dass die Bundesregierung nur durch allgemeine Verwaltungsvorschriften nach Artikel 85 Abs. 2 GG unmittelbaren Einfluss auf die Auftragsverwaltung für die Bundesfernstraßen nehmen könne. Für den Bereich der Bewirtschaftung von Grundstücken fehle es an einer solchen Vorschrift. Die Abgaberichtlinien seien nur als Empfehlung eingeführt worden. Die Bestimmungen des Bundes für das Verpachten von Grundstücken wendeten die Länder nicht an. Vielmehr würden die einschlägigen Ausführungsbestimmungen zur entsprechenden Landeshaushaltsordnung gelten. Bei der Prüfung der Entbehrlichkeit von Grundstücken für den Bundesfernstraßenbau und hinsichtlich deren Verpachtung vertrete die Straßenbauverwaltung des Freistaates Bayern teilweise eine abweichende Auffassung. Sie würde die an die Trassen angrenzenden Grundstücke in erheblichem Umfang für kleinräumige Ausbaumaßnahmen oder betriebliche Unterhaltungsmaßnahmen benötigen; auch seien Splitterparzellen oft nur unwirtschaftlich zu veräußern.

Das Bundesministerium werde sich in diesen Fragen in Gesprächen mit der Straßenbauverwaltung des Freistaates Bayern Klarheit verschaffen. Dabei werde hilfreich sein, dass das Land für die Liegenschaftsverwaltung der Bundesfernstraßen das vom Bund empfohlene IT-Programm GE-Office einführen wird. Nach Einführung dieses Programms werde es den Straßenbauverwaltungen möglich sein, in angemessener Zeit die Entbehrlichkeit von Grundstücken und die Angemessenheit der Pachtzinsen zu überprüfen. Das Ergebnis dieser Überprüfungen werde es sich vorlegen lassen. Das Bundesministerium sei jedoch angesichts von Personalengpässen nicht in der Lage, die vorgeschlagenen jährlichen Überprüfungen vorzunehmen.

42.5

Der Bundesrechnungshof sieht sich in seiner Auffassung bestätigt, dass bei der Bewirtschaftung von Grundstücken erhebliche Mängel bestehen. Wenn es bisher nicht gelungen ist, mit den Ländern einvernehmlich allgemeine Verwaltungsvorschriften für die Bewirtschaftung von Grundstücken im Rahmen der Auftragsverwaltung zu erlassen, so hätte das Bundesministerium durch entsprechende Weisungen an die Straßenbauverwaltungen die ordnungsmäßige und wirtschaftliche Verwaltung seiner Vermögenswerte sicherstellen müssen. Empfehlungen, deren Anwendung den Ländern freigestellt ist, oder unterschiedliche Ausführungsbestimmungen der einzelnen Länder sind nicht geeignet, Grundstücke einheitlich im Auftrage des Bundes zu bewirtschaften. Das Bundesministerium muss hier seiner Fachaufsicht verstärkt nachkommen. Die abweichende Auffassung der Straßenbauverwaltung des Freistaates Bayern hinsichtlich des Grundstücksbedarfs für kleinräumige Ausbaumaßnahmen vermag die generelle Kritik des Bundesrechnungshofes nicht zu widerlegen, zumal diese Flächen nur einen geringen Wert darstellen und den Bundesfernstraßen zugeordnet werden können. Der Bundesrechnungshof sieht es als einen Schritt in die richtige Richtung an, wenn das Bundesministerium den IT-Einsatz bei der Liegenschaftsverwaltung fördert. Es wird dafür Sorge tragen müssen, dass auch andere Länder solche IT-Anwendungen nutzen.

Das vom Bundesministerium vorgebrachte Argument, es sei aufgrund von Personalengpässen nicht in der Lage, jährlich die Angemessenheit der Pachteinnahmen zu überprüfen, widerspricht einer ordnungsmäßigen und wirtschaftlichen Verwaltung des bundeseigenen Grundbesitzes. Zwar ist durch das Überprüfungsverfahren mit einem gewissen Personalaufwand zu rechnen, der auf Dauer aber durch zusätzliche Einnahmen mehr als ausgeglichen werden dürfte. Darüber hinaus wird sich der Aufwand verringern, wenn das Verfahren eingeführt ist und sich auf Stichproben beschränkt.

43 Bearbeiten von Nachträgen und Schlussrechnungen bei Baumaßnahmen an Bundesfernstraßen
(Kapitel 1210)

43.0

Die Straßenbauverwaltungen der Länder vereinbarten Nachträge bei Bauverträgen überwiegend erst, nachdem die Leistungen bereits erbracht waren. Auftragserweiterungen oder Änderungen von Bauverträgen rechneten sie zum Teil ohne Nachtragsvereinbarungen ab. Sowohl die beauftragten Baufirmen als auch die Straßenbauverwaltungen verzögerten die Bearbeitung von Nachträgen und Schlussrechnungen. In der Folge leisteten die Straßenbauverwaltungen Schlusszahlungen oftmals erst viele Jahre nach Fertigstellung einer Baumaßnahme. Sie nahmen Nachträge und erhebliche Kostensteigerungen nicht zum Anlass, die Ursachen zu ergründen und diesen entgegenzuwirken.

43.1

Die Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB) und das Handbuch für die Vergabe und Ausführung von Bauleistungen im Straßen- und Brückenbau (HVA B-StB) regeln verbindlich die Vertragsabwicklung sowie die Bearbeitung von Nachträgen und Rechnungen. Danach sind erforderliche Änderungen oder Ergänzungen des Bauvertrages in Nachträgen schriftlich zu vereinbaren. Die Nachträge sind zeitnah, möglichst vor Ausführung der Leistungen, abschließend zu bearbeiten. Die beauftragten Baufirmen haben die Schlussrechnungen nach bauzeitabhängigen Fristen den Straßenbauverwaltungen der Länder (Ämter) einzureichen. Diese können selbst auf Kosten der Baufirmen eine Schlussrechnung aufstellen, wenn die Baufirmen keine prüfbaren Rechnungen einreichen, obwohl ihnen dafür eine angemessene Frist gesetzt wurde. Die Schlusszahlung ist alsbald nach Prüfung und Feststellung der vorgelegten Schlussrechnung zu leisten, spätestens innerhalb von zwei Monaten nach Zugang. Kommen die Ämter ihrer Zahlungsverpflichtung nicht oder nicht hinreichend nach, können die Baufirmen nach einer angemessenen Nachfrist die Verzinsung ihrer berechtigten Forderungen oder einen darüber hinausgehenden Verzugsschaden beanspruchen.

43.2

Der Bundesrechnungshof hat das Nachtragsmanagement bei Baumaßnahmen an Bundesfernstraßen bundesweit geprüft. Er hat dabei insgesamt 2 988 Bauverträge mit 7 321 Nachtragsvereinbarungen ausgewertet, die die Ämter im Auftrag des Bundes in den Jahren 1995 bis 1999 abgerechnet hatten.

43.2.1

Die Ämter vereinbarten die Nachträge für Bauverträge in den meisten Fällen (etwa 51 %), nachdem die Leistungen bereits erbracht waren (vgl. **Abbildung 1**), in 9 % dieser Fälle erst, nachdem die Schlussrechnungen vorlagen.

Die Baufirmen überschritten in 98 % der Fälle die Fristen der VOB für die Erstellung der Schlussrechnungen; in 20 % der Fälle reichten sie ihre Schlussrechnungen mehr als zwei Jahre nach Beendigung der Bauausführung ein (vgl. **Abbildung 2**). Im Mittel erstellten sie die Schlussrechnungen etwa 1 Jahr und 4 Monate nach Fertigstellung der Baumaßnahmen. Der Bundesrechungshof stellte fest, dass die Ämter den Baufirmen keine Nachfristen für die Vorlage der Schlussrechnungen gesetzt hatten.

Abbildung 1

Zeitpunkt der Vereinbarung von Nachträgen

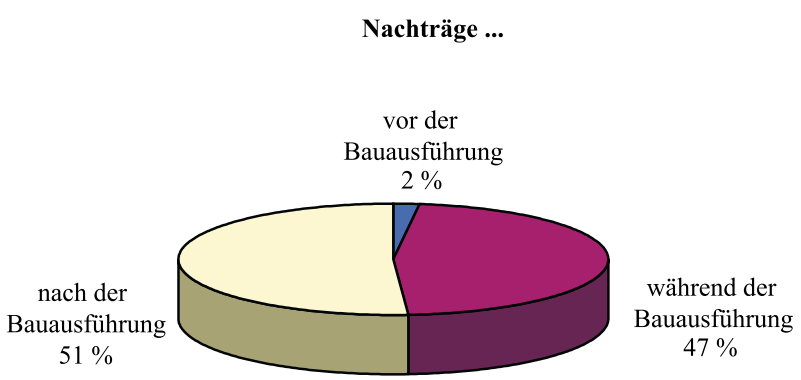
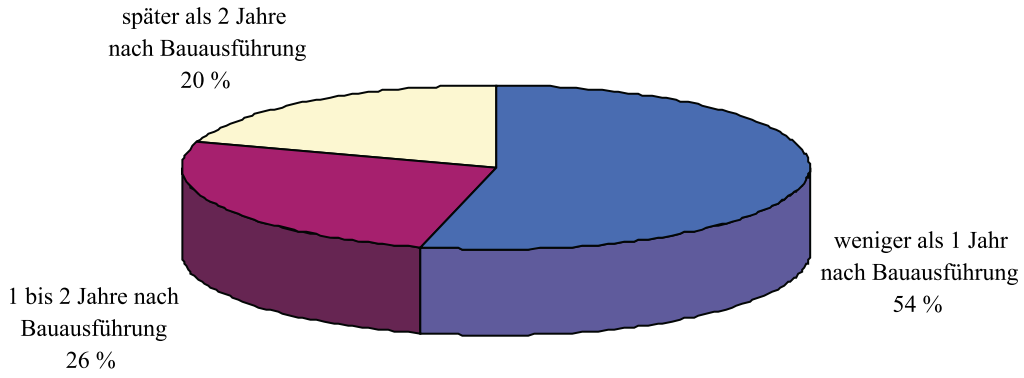


Abbildung 2

Zeitpunkt der Erstellung von Schlussrechnungen



Nachdem die Baufirmen ihre Schlussrechnungen verspätet vorgelegt hatten, verging weitere Zeit, bis die Ämter sie prüften. Dies führte insgesamt dazu, dass die Ämter die Schlusszahlungen erst viele Jahre nach Fertigstellung der Maßnahmen leisteten. Wegen der überwiegend geringen noch ausstehenden Schlusszahlungsbeträge oder nicht auszuschließenden Rückforderungen aus Überzahlungen drängten die Baufirmen nicht auf diese Zahlungen. Das in einigen Ämtern noch abzurechnende Auftragsvolumen bereits abgeschlossener Baumaßnahmen überschritt das jährlich zugewiesene Budget um ein Vielfaches.

43.2.2

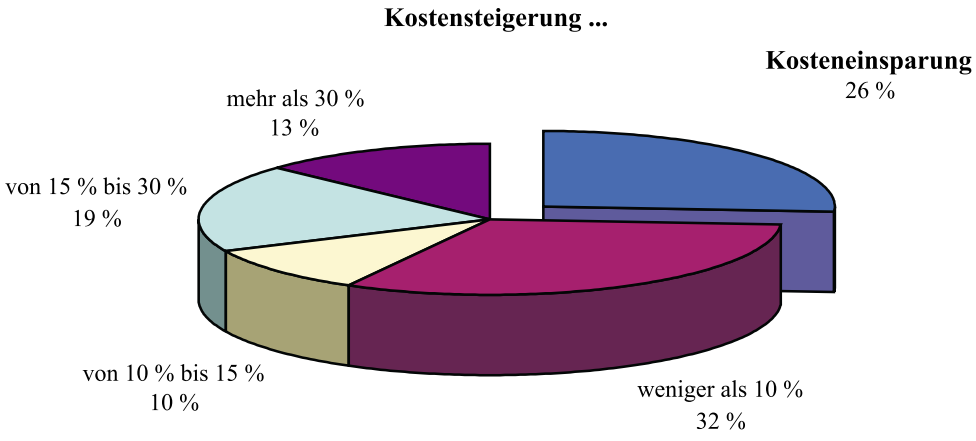
Etwa 13 % der Baumaßnahmen rechneten die Ämter mit Kostensteigerungen von mehr als 30 % der ursprünglichen Auftragshöhe ab (vgl. **Abbildung 3**). Schriftliche Nachtragsvereinbarungen zu Auftragserweiterungen oder Änderungen der Bauverträge hatten sie zum Teil nicht geschlossen.

Nach den einschlägigen Verwaltungsvorschriften hat sich die Bauüberwachung der Ämter ständig einen Überblick über die zu erwartenden Abrechnungssummen zu verschaffen. Dazu sind die Abrechnungsmengen bedeutsamer Positionen anhand von Kontrolllisten zu prüfen (Soll-Ist-Vergleich). Nur wenige Ämter führten diese Listen. Darüber hinaus nahmen sie den Umfang und Inhalt von Nachtragsvereinbarungen und Kostensteigerungen nicht zum Anlass, die Ursachen zu ergründen und Konsequenzen zu ziehen.

Insbesondere bei Erhaltungsmaßnahmen an Brücken, beim Neubau von Bundesstraßen und beim Um- und Ausbau von Bundesfernstraßen stiegen die Kosten vieler Baumaßnahmen um mehr als 30 % der ursprünglichen Auftragshöhe. Bei den Nachtragspositionen überwogen die

Abbildung 3

Kostensteigerungsraten bei Baumaßnahmen bezogen auf die ursprüngliche Auftragshöhe



Leistungsbereiche Straßenoberbau, Erdbau, Entwässerung und Verkehrssicherung. Die Nachträge ergaben sich aufgrund vertraglich nicht vorgesehener, aber erforderlicher Leistungen, geänderter Leistungsbeschreibungen oder Bauentwürfe sowie Mengenmehrungen. Ursachen waren die nicht hinreichend genau beschriebenen oder nicht erfassten Leistungen in den Ausschreibungsunterlagen sowie unzutreffende Mengenansätze und Leistungsbeschreibungen.

Von Ingenieurbüros geplante und ausgeschriebene Baumaßnahmen führten wesentlich häufiger zu hohen Nachtragsbeträgen als Baumaßnahmen, die die Ämter bearbeitet hatten.

43.3

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass das Bearbeiten von Nachträgen und Schlussrechnungen, die Bauvorbereitung und das Erstellen von Leistungsverzeichnissen durch die Ämter künftig verbessert werden müssen. Er hat das Bundesministerium gebeten, auf die Länder dahingehend einzuwirken.

43.3.1

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Ämter die Regelungen der VOB und des HVA B-StB zum Bearbeiten von Nachträgen und Schlussrechnungen nicht ausreichend beachteten. Er verkennt dabei nicht, dass es bei Bauaufträgen auch Änderungen geben kann, die unvorhersehbar sind. Die Ämter haben in diesen Fällen aber dafür zu sorgen, dass sie die Nachtragsangebote zeitnah und möglichst vor der Ausführung abschließend bearbeiten. Sie begeben sich in eine schwierige Verhandlungsposition, wenn sie Nachtragsangebote und Einheitspreise erst nach der Bauausführung prüfen und verhandeln. Ein nachgiebiges Verhalten der Ämter zulasten des Bundes wäre dann nicht auszuschließen.

Die Ämter sollten den Baufirmen gegebenenfalls Fristen zur Vorlage der Schlussrechnungen setzen, falls sie die bestehenden nicht einhalten. Ferner sollten sie verstärkt von der Möglichkeit des § 14 VOB/B Gebrauch machen, der vorsieht, dass die Ämter auf Kosten der Baufirmen eine Schlussrechnung aufstellen können. Der Bundesrechnungshof hat angesichts der langen Zeiträume zwischen Bauausführung sowie Einreichen und Prüfen der Schlussrechnungen Bedenken, ob die Ämter die Rechnungen noch hinreichend sachgerecht prüfen können.

Mit dem verzögerten Bearbeiten der Schlussrechnungen verstoßen die Ämter gegen die VOB, nach der fällige Zahlungen zu beschleunigen sind. Sie müssen sicherstellen, dass in ihrem Bereich Vorsorge getroffen ist, die Prüfung der Schlussrechnungen sogleich nach Zugang zu beginnen.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, dass die Ämter den Bearbeitungsstand von Nachträgen und Schlussrechnungen anhand von Überwachungslisten regelmäßig überprüfen. Schlussrechnungen sollten sie umgehend bearbeiten.

43.3.2

Der Bundesrechnungshof hat die erheblichen Auftragserweiterungen durch Nachträge und Mengenmehrungen kritisiert, die Kostenunsicherheit bei der Realisierung der Baumaßnahmen verursachen. Die mangelhaften Leistungsbeschreibungen lassen darauf schließen, dass die Ämter Maßnahmen oft unzureichend geplant und nicht sorgfältig vorbereitet hatten.

Vor allem die Positionen Straßenoberbau, Erdbau, Entwässerung und Verkehrssicherung sind künftig sorgfältiger auszuschreiben. Erfahrungen der Bauüberwachung sollten dabei stärker berücksichtigt werden. Ausschreibungsunterlagen sollten erst nach Vorliegen vollständiger Planungsunterlagen und abgestimmter Verkehrszeichenpläne erstellt werden. Bei der Leistungsbeschreibung sollten sich Planer, ausschreibende und verkehrsanordnende Stelle über die erforderlichen Maßnahmen intensiver als bisher abstimmen. Umfang und Inhalt von Nachtragsvereinbarungen sollten als Qualitätsmerkmal der Planungstätigkeit und der Ausschreibung aufgefasst werden. Die Ämter sollten bei der Schlussabrechnung von Maßnahmen Soll-Ist-Vergleiche anstellen und den Ursachen von Nachträgen und Kostensteigerungen gezielt nachgehen, um diese künftig weitgehend zu vermeiden.

Die Ergebnisse von Soll-Ist-Vergleichen können ferner Mängel in der Bauvorbereitung aufzeigen, denen durch gezielte Schulungen der Beschäftigten der Ämter entgegengewirkt werden könnte. Die Ämter sollten Überschreitungen von mehr als 10 % der Vertragssumme schriftlich begründen und zum Anlass nehmen, das Projektmanagement zu prüfen. Nachträge ließen sich auch vermeiden, wenn durch Ingenieurbüros erstellte Planungen und Ausschreibungen von den Ämtern auf Plausibilität geprüft würden.

43.4

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, dass die Ausführungen zum Nachtragsmanagement von großem Interesse seien und auch für weitergehende Untersuchungen genutzt werden könnten. Die bereits eingegangenen Stellungnahmen etwa der Hälfte der Länder bestätigten die Feststellungen des Bundesrechnungshofes. Es bestehe Einvernehmen, dass die Bearbeitung von Nachträgen und Schlussrechnungen verbessert werden müsse. Erste Appelle an die Länder seien bereits ergangen.

Das Bundesministerium beabsichtige unter Berücksichtigung möglicher Ursachen für das verspätete Abschließen der Nachträge, für die vielen, teils recht hohen Nachtragsbeträge und für die langen Bearbeitungszeiten die Vorschläge des Bundesrechnungshofes mit den Ländern zu erörtern. Dabei sei abzuwägen, inwieweit ein Überarbeitungsbedarf für das bestehende Regelwerk bestehe. Ferner sollten die Bauabrechner bundesweit geschult werden.

43.5

Auch der Bundesrechnungshof hält die vorgesehene bundesweite Schulung der Bauabrechner für unbedingt erforderlich. Er bestärkt das Bundesministerium, mit Nachdruck mögliche Verbesserungen des Verwaltungshandelns und Vorschläge zur Vermeidung von Kostensteigerungen aufgrund von Nachträgen mit den Ländern umzusetzen.

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
(Einzelplan 12)

44 Planung und Bau von Bundesfernstraßen im Raum Dessau–Halle–Leipzig
(Kapitel 1210)

44.0

Das Land Sachsen-Anhalt meldete dem Bundesministerium zur Fortschreibung des Bedarfsplanes für die Bundesfernstraßen auch Vorhaben an, die entweder für den weiträumigen Verkehr nicht notwendig oder wirtschaftlich nicht zu vertreten sind. Diese Vorhaben sollte das Bundesministerium nicht zur Aufnahme in den neuen Bedarfsplan vorschlagen. Bei Verzicht auf den Neubau einer Bundesstraße und den Ausbau einer anderen Bundesstraße ließe sich der Finanzbedarf um rd. 52 Mio. EUR verringern oder der Betrag für andere vordringliche Maßnahmen einplanen.

Im Land Sachsen finanziert das Bundesministerium zudem bis zum Jahre 2017 den Neubau einer 10 km langen Straße mit rd. 48 Mio. EUR, die die Voraussetzungen für die Einstufung als Bundesfernstraße nicht mehr erfüllt.

44.1

44.1.1

Der Bund trägt die Ausgaben für den Bau und den Betrieb der Bundesfernstraßen. Neubau- und Ausbaumaßnahmen im Bundesfernstraßennetz richten sich nach dem Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen (Bedarfsplan) des Fernstraßenausbaugesetzes. Das Bundesministerium hat regelmäßig zu prüfen, ob der Bedarfsplan der Verkehrsentwicklung anzupassen ist, und es bereitet derzeit eine Fortschreibung vor. Hierzu haben die im Auftrag des Bundes handelnden Länder Anfang 2000 neue Vorhaben oder noch aktuelle, aber nicht verwirklichte Vorhaben des bisherigen Bedarfsplanes zur Aufnahme in den neuen Bedarfsplan vorgeschlagen.

44.1.2

Seit der Verkehrsfreigabe eines letzten Teilstückes im November 2000 ist die Bundesautobahn A 14 zwischen Magdeburg, Halle und Leipzig und weiter Richtung Dresden durchgehend befahrbar. Mindestens zwischen Könnern (nordwestlich von Halle) und Leipzig ersetzt sie für den weiträumigen Verkehr die in geringem Abstand parallel verlaufende Bundesstraße B 6. Nach dem Bundesfernstraßengesetz ist diese Bundesstraße noch in eine sich aus dem Landesrecht ergebende Straßenklasse abzustufen.

Für den neuen Bedarfsplan meldete das Land Sachsen-Anhalt

- den sechsstreifigen Ausbau der A 14 auf 10,4 km Länge zwischen Halle und dem Autobahnkreuz Schkeuditz der A 9/A 14 mit geschätzten Kosten von rd. 47 Mio. EUR und
- den Ausbau der B 6 auf 13 km Länge zwischen Halle und der Anschlussstelle Großkugel der A 9 mit Kosten in Höhe von rd. 31 Mio. EUR an.

Zwischen der Anschlussstelle Großkugel und der westlichen Stadtgrenze Leipzig baut das Land Sachsen zur Zeit die B 6 als privat vorfinanzierten Bundesstraßenabschnitt auf 10,1 km neu (vgl. **Abbildung 1**). Die Kosten für den Bund werden laut Bundeshaushaltsplan 2002 rd. 48 Mio. EUR betragen und den Bundeshaushalt ab dem Jahre 2003 mit 15 jährlichen Raten in Höhe von 3,17 Mio. EUR für den Erwerb des Straßenabschnittes belasten. Hinzu kommen etwa 100 000 EUR jährlich für den Betrieb und die Unterhaltung dieser Straße.

44.1.3

Das Land Sachsen-Anhalt plant, die Straßeninfrastruktur im Raum Köthen–Dessau–Bitterfeld zu verbessern. So meldete es für den neuen Bedarfsplan

- den Neubau der B 6n auch zwischen Köthen und Thurland (15,4 km) mit Kosten in Höhe von rd. 21 Mio. EUR,
- den Bau von zwei Ortsumgehungen zwischen Köthen und Bitterfeld im Zuge der B 183 mit Kosten in Höhe von rd. 7,5 Mio. EUR und
- den Bau einer Ortsumgehung zwischen Köthen und Dessau im Zuge der B 185 mit Kosten in Höhe von rd. 10 Mio. EUR an.

Zuvor hatte das Land Sachsen-Anhalt bereits zwei weitere Ortsumgehungen im Zuge der B 183 mit Kosten von insgesamt 18,3 Mio. DM (9,36 Mio. EUR) als vordringliche Maßnahmen des noch geltenden Bedarfsplanes bauen lassen (vgl. **Abbildung 2**).

Die schon verwirklichten und die geplanten Maßnahmen stehen – wie auch verkehrliche Gutachten zeigen – in Konkurrenz zueinander.

44.2

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes meldete das Land Sachsen-Anhalt auch Vorhaben zur Aufnahme in den neuen Bedarfsplan an, die entweder für den weiträumigen Verkehr nicht notwendig oder wirtschaftlich nicht zu vertreten sind. So ist mit der Verkehrsfreigabe der Bundesautobahn A 14 die Funktion der B 6, dem weiträumigen Verkehr zu dienen, auf die in geringem Abstand parallel verlaufende Autobahn übergegangen. Insofern ist deren vorgesehener sechsstreifiger Ausbau folgerichtig und langfristig gerechtfertigt.

Diese Netzentwicklung war seit Jahren geplant und damit vorhersehbar. Dennoch hat das Land die für den weiträumigen Verkehr entbehrliche B 6 zwischen Könnern und der Anschlussstelle Großkugel der Bundesautobahn A 9

Abbildung 1

Straßenführung Halle–Leipzig

Abbildung 2

Straßenführung Bernburg–Dessau–Bitterfeld

bisher nicht abgestuft, obwohl sie nicht mehr die Voraussetzungen für die Einstufung einer Bundesstraße nach dem Bundesfernstraßengesetz erfüllt. Einen weiteren Ausbau der B 6 sieht der Bundesrechnungshof daher nicht als Aufgabe des Bundes an. Gleiches gilt für den anschließenden privat vorfinanzierten Abschnitt der B 6 in Sachsen, zu dessen Finanzierung sich der Bund wegen der zwingend gebotenen Abstufung der B 6 nicht hätte verpflichten sollen.

Zwischen Köthen und Dessau/Bitterfeld kann nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nur der Ausbau der B 183 und der B 185 oder der Neubau der B 6n weiter verfolgt werden. Sollte die B 6n gebaut werden, rechtfertigen die verbleibenden geringen Verkehrsmengen die neu angemeldeten Ortsumgehungen nicht. Zudem wären die beiden bereits fertig gestellten Ortsumgehungen aus Sicht des Bundes nicht mehr erforderlich und die Investitionen in Höhe von 9,4 Mio. EUR unwirtschaftlich. Auch der Nutzen der angemeldeten Ortsumgehung im Zuge der B 185 würde sich wegen der verkehrlichen Entlastungswirkung der B 6n erheblich verringern. Der Bundesrechnungshof hält den Bau der B 6n in diesem Raum für nicht notwendig und für unwirtschaftlich, weil ein Ausbau der beiden Bundesstraßen B 183 und B 185 um 3,5 Mio. EUR günstiger als ein Neubau der B 6n ist.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, die Notwendigkeit und Finanzierung der vom Land Sachsen-Anhalt für den neuen Bedarfsplan angemeldeten Maßnahmen sowie den Erwerb des privat vorfinanzierten Abschnittes der B 6 in Sachsen kritisch zu überprüfen. Allein bei Verzicht auf den Ausbau der B 6 und den Neubau der B 6n im Land Sachsen-Anhalt könnte das Bundesministerium den Finanzbedarf des neuen Bedarfsplanes um rd. 52 Mio. EUR verringern oder diesen Betrag für andere vordringliche Maßnahmen im Bundesfernstraßennetz einplanen.

44.3

Das Bundesministerium hat dargelegt, dass die Länder uneingeschränkt Maßnahmen zur Fortschreibung des Bedarfsplanes anmelden konnten. Es gehe daher davon aus, dass die Anmeldungen eine gewisse Anzahl konkurrierender Projekte enthalten werden. Diese würden im Rahmen der Bewertungsrechnungen identifiziert und gemeinsam bewertet. Entscheidungen könne es jedoch zur Zeit nicht treffen, da die Einzelprojekte zunächst abschließend bewertet und noch Gespräche mit den Ländern über die Ergebnisse geführt werden müssten.

Allerdings beabsichtige das Bundesministerium nicht, von Ländern angemeldete Maßnahmen auf abzustufenden Strecken zur Aufnahme in den Bedarfsplan vorzuschlagen. Im Falle des vom Land Sachsen-Anhalt geplanten Ausbaus der B 6 zwischen Halle und der A 9 teile das Bundesministerium daher die Auffassung des Bundesrechnungshofes. Diesen Straßenabschnitt habe es schon im Jahre 1996 als autobahnparallel und damit abstufungswürdig festgestellt. Erste Gespräche mit dem Land über eine Abstufung hätten jedoch bisher zu keiner Einigung geführt.

Der Feststellung des Bundesrechnungshofes, dass für die mit hohen Kosten privat vorfinanzierte B 6 zwischen der A 9 und der Stadtgrenze Leipzig in Sachsen als Bundesfernstraße kein Bedarf bestehe, hat das Bundesministerium ausdrücklich zugestimmt. Den Erwerb der Strecke könne der Bund nicht mehr infrage stellen, auch könne während der Laufzeit der Refinanzierung bis zum Jahre 2017 die B 6 nicht abgestuft werden.

Zu den Planungen des Landes Sachsen-Anhalt zwischen Köthen und Dessau/Bitterfeld folgt das Bundesministerium der Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass der Ausbau der B 183 und der B 185 sowie der Neubau der B 6n miteinander konkurrierten. Es werde daher diese Maßnahmen als „Projektbündel“ untersuchen und für die anstehende Bewertung mit dem Neubau der B 6n zwischen Köthen und der A 9 einerseits und dem Bau von Ortsumgehungen im Zuge der B 183 andererseits zwei alternative Projektzuschnitte bilden.

44.4

Der Bundesrechnungshof sieht sich durch die Stellungnahmen des Bundesministeriums bestätigt. Er geht davon aus, dass das Bundesministerium an seiner Absicht festhalten wird, den Ausbau der B 6 in Sachsen-Anhalt nicht zur Aufnahme in den Bedarfsplan vorzuschlagen, um Kosten von rd. 31 Mio. EUR zu vermeiden. Auch erwartet er, dass das Bundesministerium die Abstufung dieser Straße kurzfristig mit dem Land vereinbart, um den Bund von künftigen Erhaltungs- und Betriebskosten zu entlasten.

Zur B 6 in Sachsen hat der Bundesrechnungshof die übereinstimmende Auffassung des Bundesministeriums zur Kenntnis genommen, dass diese Straße nicht die Voraussetzungen als Bundesfernstraße erfüllt und der Bund demzufolge ihren Neubau nicht hätte finanzieren sollen. Insofern hat das Bundesministerium eingeräumt, auch Projekte für den Bedarfsplan vorgeschlagen zu haben und mit Bundesmitteln zu finanzieren, für die der Bund nicht zuständig ist. Im vorliegenden Fall wird er bis zum Jahre 2017 mit den Kosten für die Refinanzierung in Höhe von rd. 48 Mio. EUR belastet, die zwangsläufig bei anderen vordringlichen Maßnahmen im Bundesfernstraßennetz fehlen werden. Zudem hat der Bund die Kosten für den Betrieb und die Unterhaltung der Straße zu tragen, solange diese nicht abgestuft ist. Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher dem Bundesministerium, mit dem Land Sachsen die Abstufung der B 6 zu vereinbaren, die er auch in der Refinanzierungsphase für möglich hält.

Im Falle der Planungen des Landes Sachsen-Anhalt für den Raum Köthen–Dessau–Bitterfeld geht der Bundesrechnungshof davon aus, dass das Bundesministerium wie angekündigt nur den Ausbau der B 183 und B 185 oder den Neubau der B 6n weiter verfolgen wird, um Kosten von mindestens 17,5 Mio. EUR zu vermeiden.

45 Planung der Ortsumgehung Bad Bramstedt der Bundesstraße 206
(Kapitel 1210 Titel 741 22 und 751 94)

45.0

Die im Auftrage des Bundes handelnde Straßenbauverwaltung des Landes Schleswig-Holstein plant den Bau einer Ortsumgehung Bad Bramstedt im Zuge der Bundesstraße B 206. Das Vorhaben mit Kosten von rd. 29 Mio. EUR hat ein so geringes Nutzen-Kosten-Verhältnis, dass es gerade „als noch bauwürdig" einzustufen ist. Notwendigkeit und Priorität des Vorhabens sowie mögliche Auswirkungen durch den geplanten Neubau der Bundesautobahn A 20 sollte das Bundesministerium nochmals gründlich überprüfen lassen. Zumindest sollte es die Straßenbauverwaltung veranlassen, die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme durch Einsparungen bei den Baukosten deutlich zu verbessern.

45.1

45.1.1

Seit Mitte der 80er-Jahre plant die im Auftrage des Bundes handelnde Straßenbauverwaltung des Landes Schleswig-Holstein den Bau einer rd. 9 km langen Ortsumgehung Bad Bramstedt im Zuge der Bundesstraße B 206 (Lübeck–Itzehoe), um die Stadt vom Durchgangsverkehr zu entlasten. Zudem plant sie, die Bundesautobahn A 20 von Lübeck in Richtung Niedersachsen zu verlängern. Die derzeit laufenden Voruntersuchungen zur Linienfindung auf schleswig-holsteiner Gebiet beziehen auch mögliche Korridore nördlich und südlich von Bad Bramstedt ein.

45.1.2

Das Vorhaben „Ortsumgehung Bad Bramstedt der B 206" ist im derzeit geltenden Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen aus dem Jahre 1993 (Bedarfsplan) als Maßnahme des vordringlichen Bedarfs mit Gesamtkosten von 27 Mio. DM (13,80 Mio. EUR), davon 24 Mio. DM (12,27 Mio. EUR) Baukosten, enthalten. Da sich die geplanten Kosten inzwischen mehr als verdoppelt hatten, ließ das Bundesministerium das Vorhaben im Jahre 1998 nachbewerten. Nach dem neuen Nutzen-Kosten-Verhältnis von 1,7 war das Vorhaben gerade als „noch bauwürdig" einzustufen. Daher forderte das Bundesministerium die Straßenbauverwaltung im Mai 1999 auf, alle Einsparungspotenziale zu nutzen, um die Finanzierungswürdigkeit der Maßnahme zu erhöhen. Eine Berechnung der Straßenbauverwaltung vom Februar 2001 ergab Gesamtkosten von rd. 29 Mio. EUR, davon rd. 25,5 Mio. EUR Baukosten. Vorgesehen ist, die Ortsumgehung im Zeitraum von Januar 2003 bis Dezember 2005 zu bauen.

45.1.3

Die Straßenbauverwaltung plant, die Kreuzungen im Verlauf der Ortsumgehung mit zwei Landes- und zwei Kreisstraßen höhenungleich als Überführungen auszuführen. Des Weiteren plant sie durch Ausbau und Neubau einer innerstädtischen Straße, die von Süden kommende B 4 mit der Ortsumgehung zu verbinden. Die Gesamtkosten von rd. 2,5 Mio. EUR soll der Bund tragen, weil nach Auffassung der Straßenbauverwaltung der Netzzusammenhang zwischen den Bundesstraßen wieder hergestellt werden müsse.

Die B 4 (Kiel–Hamburg) ist in den Abstufungskonzepten des Bundesministeriums aus den Jahren 1987 und 1995 enthalten, weil sie in geringem Abstand parallel zur Bundesautobahn A 7 verläuft. Im nördlichen Abschnitt zwischen Kiel und Bad Bramstedt ist sie inzwischen zur Landesstraße 319 abgestuft. Für den 30,5 km langen Abschnitt zwischen Bad Bramstedt und Hamburg steht diese Abstufung noch aus.

45.2

45.2.1

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sind die Planungen für den Bau der Bundesautobahn A 20 und die Ortsumgehung Bad Bramstedt der B 206 im Zusammenhang zu sehen. Sollte die Linienfindung für die Autobahn zu einer nördlichen Umfahrung von Bad Bramstedt führen, wäre die Ortsumgehung entbehrlich, da die Autobahn für den weiträumigen Verkehr die Funktion der Ortsumgehung übernähme.

Unabhängig davon hat der Bundesrechnungshof die Bau- und Finanzierungswürdigkeit der Ortsumgehung Bad Bramstadt bezweifelt, weil sich die im Bedarfsplan ausgewiesenen Kosten mehr als verdoppelt haben. Nach seiner Auffassung rechtfertigt das geringe Nutzen-Kosten-Verhältnis keine Einstufung des Vorhabens in den vordringlichen Bedarf.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Notwendigkeit und Priorität des Vorhabens gründlich zu überprüfen und dabei die Auswirkungen der geplanten Bundesautobahn A 20 einzubeziehen.

45.2.2

Die Straßenbauverwaltung ist der Auflage des Bundesministeriums, alle Kosteneinsparungspotenziale zu nutzen, nicht nachgekommen. Auch die neueste Kostenberechnung weist nur unwesentlich geringere Kosten aus, die das Nutzen-Kosten-Verhältnis nicht verbessern.

Sollte das Bundesministerium an der Entscheidung zum Bau der Ortsumgehung festhalten, wären zumindest die Baukosten des Vorhabens zu verringern. So können nach Auffassung des Bundesrechnungshofes drei der vier geplanten Kreuzungen der Ortsumgehung mit nachgeordneten Straßen höhengleich ausgebildet werden, ohne wesentliche Qualitätseinbußen in der Verkehrsabwicklung hinnehmen zu müssen. Damit könnten Baukosten von mindestens 2,4 Mio. EUR eingespart werden. Das entspricht fast 10 % der aktuell veranschlagten Kosten für die Ortsumgehung.

Der fast 2,5 Mio. EUR teure Ausbau und Neubau der innerstädtischen Verbindungsstraße ist nicht Angelegenheit des Bundes. Die Begründung der Straßenbauverwaltung, dass der Netzzusammenhang zwischen der B 4 und der Ortsumgehung wieder herzustellen sei, trifft nicht zu, weil die B 4 schon längst hätte umgestuft sein müssen. Der Bundesrechnungshof hat den Eindruck gewonnen, dass das Land die B 4 insbesondere deshalb bisher nicht umgestuft hat, um die Maßnahme noch zulasten des Bundes ausführen zu können.

45.3

Das Bundesministerium hat dem Bundesrechnungshof zugestimmt, dass die Planungen zur Ortsumgehung Bad Bramstedt und zur A 20 in diesem Bereich zusammenhängend zu betrachten seien, und dass der Bau der Ortsumgehung nur dann sinnvoll sei, wenn die Autobahn nicht nördlich von Bad Bramstedt geführt werde. Jedoch sei angesichts des frühen Planungsstadiums der A 20 derzeit nicht abschließend zu beurteilen, inwieweit die geplante Ortsumgehung neben der A 20 das Bundesfernstraßennetz in diesem Raum verbessere. Das Bundesministerium könne daher die Begründungen, die das Land für den Bau der Ortsumgehung anführe, derzeit nicht mittragen.

Die Zweifel des Bundesrechnungshofes zur Bau- und Finanzierungswürdigkeit hat das Bundesministerium nicht geteilt. So stellten höhere Kosten allein keine Maßnahme infrage, da sich gleichzeitig auch der Nutzen mehren könne. Zudem sei das Vorhaben als vordringliche Maßnahme im Bedarfsplan enthalten. Auch mit dem im Jahre 1998 neu ermittelten Nutzen-Kosten-Verhältnis von 1,7 sei die Bauwürdigkeit nicht zu bezweifeln. In Kenntnis dieser Bewertung habe die Bundesregierung die Maßnahme für finanzierungswürdig gehalten und sie in das im Oktober 2000 beschlossene Zukunftsinvestitionsprogramm 2001 – 2003 aufgenommen.

Die Forderung des Bundesrechnungshofes, die Baukosten zu senken, unterstütze das Bundesministerium. Es hat auch die Notwendigkeit bestätigt, die B 4 im Abschnitt Bad Bramstedt–Hamburg abzustufen. Das Land habe jedoch im November 2001 erklärt, den in Rede stehenden Abschnitt erst dann abzustufen, wenn die Bundesautobahn A 7 in diesem Bereich sechsstreifig ausgebaut sei. Das Bundesministerium werde weiter mit dem Land verhandeln, die B 4 möglichst frühzeitig abzustufen.

45.4

Die Darlegungen des Bundesministeriums zur Bau- und Finanzierungswürdigkeit der Ortsumgehung Bad Bramstedt der B 206 sind nach Auffassung des Bundesrechnungshofes widersprüchlich. Sie bestätigen aber die Abhängigkeiten zur Bundesautobahn A 20. Das Bundesministerium sollte erst über den Bau der Ortsumgehung entscheiden, wenn der Verlauf der A 20 im Raum Bad Bramstedt abschließend geklärt ist, um mögliche Fehlinvestitionen zu vermeiden. Im Übrigen weist der Bundesrechnungshof darauf hin, dass bei Maßnahmen des geltenden Bedarfsplanes Auswirkungen konkurrierender Vorhaben bisher nicht in die Bewertung eingeflossen sind. Daher könnte eine Nachbewertung des Vorhabens „Ortsumgehung Bad Bramstedt der B 206“ unter Berücksichtigung der A 20 zu einem noch geringeren Nutzen-Kosten-Verhältnis als bisher führen. Die Entscheidungsgrundlage der Bundesregierung für das Zukunftsinvestitionsprogramm würde dann nicht mehr zutreffen.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung, die Notwendigkeit und Priorität der Ortsumgehung nochmals zu überprüfen. Bei positiver Entscheidung sollte die Straßenbauverwaltung zumindest die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens durch geringere Baukosten verbessern und auf den Bau der innerstädtischen Verbindungsstraße zulasten des Bundes verzichten. Das Bundesministerium sollte zudem auf eine schnellstmögliche Abstufung der B 4 hinwirken.

46 Konkurrierende Maßnahmen beim Bau von Bundesautobahnen

46.0

Das Bundesministerium zog im Land Bremen den abschnittsweisen Neubau der Autobahneckverbindung A 281 dem sechsstreifigen Ausbau eines vorhandenen und überlasteten Autobahnabschnittes der A 27 vor, obwohl die Beseitigung des Engpasses auf der vorhandenen Autobahn für die Belange des Fernverkehrs wichtiger gewesen wäre.

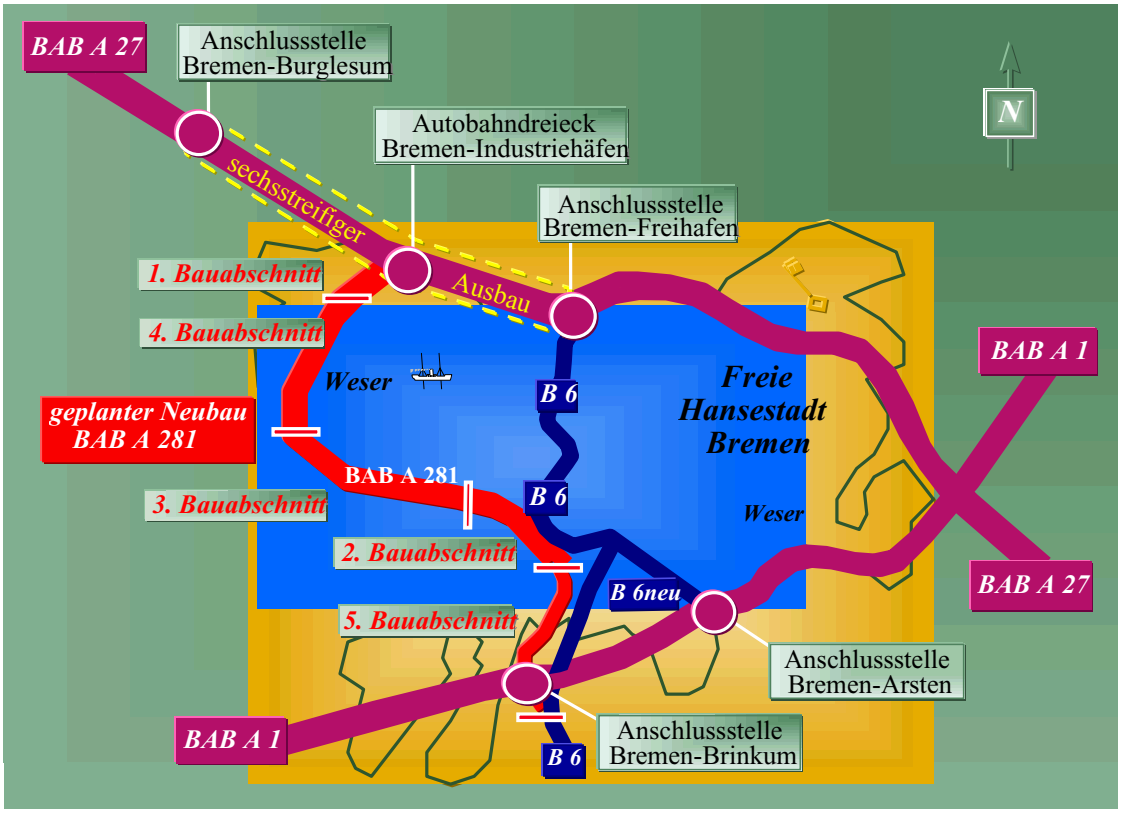
46.1

Die im Auftrag des Bundes handelnde Straßenbauverwaltung des Landes Bremen plant seit Anfang der 80er-Jahre den Bau der etwa 20 km langen Autobahneckverbindung A 281. Sie soll vom Autobahndreieck (AD) Bremen-Industriehäfen ausgehend die Bundesautobahn (BAB) A 27 mit der BAB A 1 an der Anschlussstelle (AS) Bremen-Brinkum verbinden (vgl. **Abbildung**). Die neue Autobahneckverbindung verläuft überwiegend innerhalb der Stadt Bremen. Sie wird deshalb auch in beträchtlichem Maße innerstädtischen Verkehr auf sich ziehen und damit zu einer verkehrlichen Entlastung der Innenstadt Bremens beitragen.

Der erste Bauabschnitt der Autobahneckverbindung ist bereits seit dem Jahre 1995 in Betrieb. Er kostete rd. 70 Mio. EUR. Die Straßenbauverwaltung hat im Frühjahr 2002 mit dem Bau des ersten Teils des zweiten Bauabschnittes begonnen. Dieser Teilabschnitt wird rd. 200 Mio. EUR kosten, wovon das Land Bremen rd. 53 Mio. EUR trägt. Die Gesamtkosten des Projektes betragen nach heutigem Stand rd. 600 Mio. EUR, die der Bund bis auf die Landesbeteiligung von rd. 53 Mio. EUR finanziert.

Abbildung

Neubau der BAB A 281 und sechsstreifiger Ausbau der BAB A 27



Die vorhandene Autobahn (A 27) beginnt etwa 40 km nördlich von Hannover am AD Walsrode und führt über Bremen und Bremerhaven bis nach Cuxhaven. Sie war bereits im Jahre 1995 zwischen den AS Bremen-Freihafen und Bremen-Burglesum mit über 70 000 Fahrzeugen je Tag belegt und damit überlastet. Gemäß Verkehrsprognose wird sie im Jahre 2015 mit über 80 000 Fahrzeugen je Tag belastet sein. Deshalb sollte die Straßenbauverwaltung diesen 10 km langen Abschnitt schon gemäß dem vierten Fünfjahresplan für die Bundesfernstraßen aus dem Jahre 1986 sechsstreifig ausbauen (vgl. **Abbildung**). Der Ausbau der vorhandenen Autobahn wird nach derzeitiger Kostenberechnung etwa 50 Mio. EUR kosten.

Das Land bekundete ein außerordentlich starkes Interesse am Neubau der Autobahneckverbindung. Das Bundesministerium stellte deshalb den sechsstreifigen Ausbau der vorhandenen Autobahn zurück und nahm den zweiten und fünften Bauabschnitt der Autobahneckverbindung in den „Vordringlichen Bedarf“ des neuen Bedarfsplanes aus dem Jahre 1993 auf. Den dritten und vierten Bauabschnitt stufte das Bundesministerium als „Weiteren Bedarf“ ein. Mit dessen Verwirklichung ist nach der derzeit geltenden Bedarfsplanung erst ab dem Jahre 2012 zu rechnen.

Wegen des schlechten Zustandes der Fahrbahn muss die Straßenbauverwaltung die vorhandene Autobahn A 27 zwischen den AS Bremen-Freihafen und Bremen-Burglesum dringend von Grund auf erneuern. Sie schlug dem Bundesministerium vor, dabei auch gleichzeitig den sechsstreifigen Ausbau zu berücksichtigen.

Der Bundesrechnungshof empfahl dem Bundesministerium Mitte des Jahres 2001 wegen der großen Bedeutung für den weiträumigen Verkehr, umgehend den vollständigen sechsstreifigen Ausbau der vorhandenen Autobahn zu betreiben. Falls erforderlich, sollte es für dessen Finanzierung den Bau der neuen Autobahneckverbindung zurückstellen.

Das Bundesministerium stimmte aufgrund zusätzlich für den Straßenbau verfügbarer Haushaltsmittel dem sechsstreifigen Ausbau zu. Die Straßenbauverwaltung begann noch im Frühjahr 2002 mit dessen Bau. Parallel dazu sollte sie den Bau der Autobahneckverbindung weiter betreiben.

46.2

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass das Bundesministerium den Neubau der Autobahneckverbindung dem Ausbau der vorhandenen Autobahn vorzog, obwohl der vollständige sechsstreifige Ausbau der vorhandenen Autobahn mit Standstreifen für die Belange des Fernverkehrs dringlicher war. Die Autobahneckverbindung wird

dagegen in hohem Maße auch innerstädtischen Verkehr auf sich ziehen, die Innenstadt Bremens verkehrlich entlasten und damit nur eingeschränkt die ihr als Autobahn obliegende Funktion für den Fernverkehr übernehmen.

Darüber hinaus wird die volle Verkehrswirksamkeit der Autobahneckverbindung erst mit Vollendung des dritten und vierten Bauabschnittes eintreten (vgl. **Abbildung**). Dies dürfte in 12 bis 20 Jahren oder noch später der Fall sein. Bis dahin kann der überörtliche Durchgangsverkehr die Autobahneckverbindung nicht nutzen. Der Ausbau der vorhandenen Autobahn wird dagegen voraussichtlich nur zwei bis drei Jahre dauern.

Bei der Beurteilung der Realisierungswürdigkeit muss auch berücksichtigt werden, dass der Ausbau der vorhandenen Autobahn nur ein Zwölftel des Neubaus der A 281 kostet. Allein die Kosten für die erste Baustufe des 3,3 km langen zweiten Bauabschnittes sollen 200 Mio. EUR und somit mehr als das Dreifache der Kosten für die 10 km lange Ausbaustrecke betragen.

Das Bundesministerium hat mit seiner Zustimmung zum sechsstreifigen Ausbau der A 27 seine Prioritäten mittlerweile bedarfsgerecht gesetzt. Der Bundesrechnungshof sieht diese Entscheidung als erheblich verspätet an, da der eingetretene volkswirtschaftliche Schaden infolge des jahrelang zurückgestellten Ausbaus der vorhandenen Autobahn nicht mehr geheilt werden kann.

46.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, dass sowohl die vorhandene Autobahn als auch die neue Autobahneckverbindung im Rahmen der Bedarfsplanbewertung 1992 einer verkehrswirtschaftlichen Untersuchung mit dem Ergebnis der Bauwürdigkeit beider Projekte unterzogen worden seien. Auch eine erste Vorausrecherche der aktuellen Bedarfsplanfortschreibung komme zum Ergebnis, dass beide Projekte hochrentabel seien und dadurch die künftige Einstufung in den „Vordringlichen Bedarf“ erfordern. Darüber hinaus sieht das Bundesministerium in den beiden Projekten keine konkurrierenden sondern sich ergänzende Maßnahmen mit unterschiedlichen Funktionen.

46.4

Der Bundesrechnungshof bemängelt, dass das Bundesministerium Ende der 80er-Jahre den Ausbau der vorhandenen Autobahn zugunsten der Autobahneckverbindung zurückstellte, ohne die Realisierungswürdigkeit beider Maßnahmen zu vergleichen. Die angeführte Bewertung beider Maßnahmen als „Vordringlicher Bedarf“ im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung 1992 reicht nicht aus, um das Zurückstellen des Ausbaues der vorhandenen Autobahn zu begründen. Beide Projekte standen bisher aufgrund knapper Mittel in Konkurrenz zueinander. Erst durch zusätzlich für den Straßenbau verfügbare Mittel können beide Maßnahmen gleichzeitig finanziert werden.

Die hohe Verkehrsbelastung in Verbindung mit den wesentlich geringeren Kosten gegenüber der Autobahneckverbindung legen eine höhere Dringlichkeit für den Ausbau der vorhandenen Autobahn nahe. Dies belegen auch die inzwischen vorliegenden vorläufigen Ergebnisse der neuen Bundesverkehrswegeplanung. Danach ist das Nutzen-Kosten-Verhältnis für den Ausbau der A 27 etwa doppelt so hoch wie für den Neubau der Autobahneckverbindung. Der Bundesrechnungshof erwartet deshalb, dass das Bundesministerium künftig bei konkurrierenden Maßnahmen innerhalb des „Vordringlichen Bedarfes“ eine stärkere Prioritätenreihung vornimmt. Dabei sollte es Kriterien wie Nutzen, Kosten, Verkehrswirksamkeit der einzelnen Abschnitte, Planungsreife, Finanzierung und Bauzeit berücksichtigen.

47 Erstattung von Personalkosten als Aufwendungsersatz des Lotsbetriebsvereins e.V. durch die Wasser- und Schifffahrtsdirektionen

47.0

Der Lotsbetriebsverein e. V. nimmt ausschließlich Bundesaufgaben wahr und erhält dafür Bundesmittel als Aufwendungsersatz. Im Rahmen von Haustarifverträgen gewährt der Verein dem Schiffspersonal erheblich höhere Leistungen, insbesondere durch Zahlung von pauschalierten Überstundenvergütungen, als vergleichbare Tarifverträge des öffentlichen Dienstes. Die Aufsichtsbehörden erstatteten dem Verein unter Verstoß gegen haushaltsrechtliche Vorschriften Überstundenvergütungen von jährlich rd. 800 000 DM (rd. 409 000 EUR), denen keine entsprechende Mehrarbeit zugrunde lag.

Der Bundesrechnungshof hat angemahnt, künftig grundsätzlich nur noch Einzelüberstunden abzurechnen und darauf hinzuwirken, dass der Tarifvertrag zur Überstundenvergütung für Festheuerbezieher mit dem Besserstellungsverbot vereinbar wird.

47.1

Unterhaltung und Betrieb der Lotseinrichtungen hat der Bund der Bundeslotsenkammer übertragen. Mit Zustimmung der Aufsichtsbehörden hat diese den Lotsbetriebsverein e.V. (LBV) mit der Wahrnehmung der übertragenen Aufgaben beauftragt. Der Verein unterliegt der Rechts- und Fachaufsicht der Wasser- und Schifffahrtsdirektionen Nord und Nordwest. Er verfügt über keine eigenen finanziellen Mittel. Seinen Finanzbedarf deckt er vollständig aus Bundesmitteln, die dem Verein nach dem genehmigten Wirtschaftsplan als Aufwendungsersatz von den Aufsichtsbehörden zugewiesen werden. Für den Betrieb und die Unterhaltung der Lotseinrichtung erhebt der Bund zweckgebundene Lotsabgaben von der Seewirtschaft.

Zur Bewirtschaftung und Verwendung der Haushaltsmittel hat das Bundesministerium „Besondere Bewirtschaftungsgrundsätze“ (mit Zustimmung des damaligen Bundesministeriums für Wirtschaft und Finanzen) mit

Wirkung vom 1. April 1973 in Kraft gesetzt, die den Verein wie einen institutionellen Zuwendungsempfänger behandeln. Der Verein besitzt als juristische Person des privaten Rechts grundsätzlich Tarifhoheit.

47.2

Der Bundesrechnungshof hat die Anwendung des Tarifrechts durch den Verein geprüft. Er hat festgestellt, dass die vom Verein ohne Zustimmung der Aufsichtsbehörden abgeschlossenen Haustarifverträge für Kapitäne, Schiffsführer und Besatzungen der Lotsfahrzeuge höhere Leistungen als der Manteltarifvertrag für die deutsche Seeschifffahrt (MTV-See) und die Tarifverträge des öffentlichen Dienstes gewähren (z. B. Wochenarbeitszeitverkürzung, höheren Urlaubsanspruch usw.). Die Haustarifverträge sehen nur für Festheuerbezieher eine garantierte Überstundenvergütung vor. Der Verein zahlte aber auch dem übrigen Schiffspersonal eine pauschalierte Überstundenvergütung.

Im Bereich der Außenstelle Kiel des Lotsbetriebsvereins erreichten die tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden die tariflich vereinbarte Wochenarbeitszeit nicht, teilweise wurde sie erheblich unterschritten. Dem Schiffspersonal im Bereich Kiel (Stand: 1. Juli 1999) vergütete der Verein jährlich rd. 26 000 Überstunden, die nicht geleistet worden waren. Dies entsprach vermeidbaren Ausgaben in Höhe von rd. 500 000 DM (rd. 256 000 EUR) pro Jahr. Auch im Bereich Emden verfuhr der Verein nach dieser Praxis. An die Schiffsoffiziere, Bootsmänner und Matrosen eines Lotsenschiffes zahlte der Verein Vergütungen für insgesamt rd. 15 400 nicht geleistete Überstunden aus. Das entsprach vermeidbaren Ausgaben von jährlich rd. 295 000 DM (rd. 151 000 EUR).

47.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass der Verein sein Schiffspersonal besser stellte als vergleichbare Bundesbedienstete. Dies ist dem Verein nicht gestattet, da er vom Bund Ersatz seiner Aufwendungen erhält und nach den „Besonderen Bewirtschaftungsgrundsätzen“ dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie dem so genannten Besserstellungsverbot unterliegt. Der Bundesrechnungshof hat auf die haushaltsrechtlich nicht zulässigen jährlichen Ausgaben von rd. 800 000 DM (rd. 409 000 EUR) durch Vergütung nicht geleisteter Überstunden und die unzureichende Aufsicht über die Wirtschaftsführung des Vereins hingewiesen.

Er hat die Aufsichtsbehörden aufgefordert, anstelle pauschalierter nur noch Einzelüberstundenvergütung zu erstatten. Der Haustarifvertrag lässt diese Form der Berechnung für das Deck- und Maschinenpersonal grundsätzlich zu. Nur den Festheuerbeziehern ist eine garantierte Überstundenvergütung tarifvertraglich zugesichert. Außerdem hat der Bundesrechnungshof es für erforderlich gehalten, eine entsprechende Tarifvertragsänderung anzustreben und die garantierte Überstundenvergütung für Festheuerbezieher zu beseitigen.

47.4

Die Aufsichtsbehörden haben die Umstellung auf Einzelüberstundenabrechnung abgelehnt, da hierfür eine Änderung des geltenden Tarifvertrages nötig sei und sie keinen Einfluss auf die Tarifabschlüsse hätten. Das Bundesministerium hat sich den Stellungnahmen der Aufsichtsbehörden angeschlossen. Es hat die Auffassung vertreten, dass in der Beteiligung des damaligen Bundesministeriums für Wirtschaft und Finanzen an den „Bewirtschaftungsgrundsätzen“ und dem „Eingliederungsplan“ eine hinreichende Grundlage für die Geltung der Tarifverträge der deutschen Seeschifffahrt und der ergänzenden Tarifverträge des Lotsversetzdienstes zu sehen sei. Eine Einflussnahme auf Tarifverhandlungen sei ihm verwehrt. Es hat weiter ausgeführt, dass tarifliche Regelungen mit höheren Gehaltsstrukturen eines Zuwendungsempfängers keine Ausnahme vom Besserstellungsverbot darstellten und eine Einwilligung des Bundesministeriums der Finanzen hierfür nicht notwendig sei.

47.5

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Bewertung. Auch „Aufwendungsersatz“ hat sich an den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auszurichten. Die pauschalen bzw. garantierten Überstundenvergütungen waren weder erforderlich noch angemessen, da ein krasses Missverhältnis zwischen geleisteten und pauschal vergüteten Überstunden bestand. Das Bundesministerium berücksichtigt nicht, dass die Haustarifverträge des Vereins grundsätzlich die Bezahlung von Einzelüberstunden für das Deck- und Maschinenpersonal zulassen und den Tarifverträgen der deutschen Seeschifffahrt vorgehen. Nur für die Festheuerbezieher bedarf es einer Änderung der Tarifverträge. Aus dem Besserstellungsverbot ergibt sich die Verpflichtung, diese Änderung der Tarifverträge anzustreben.

Damit Zuwendungsempfänger nicht durch Abschluss eines Haustarifvertrages das Besserstellungsverbot unterlaufen können, setzt eine zulässige Ausnahme vom Besserstellungsverbot voraus, dass der Zuwendungsgeber und das Bundesministerium der Finanzen einem Haustarifvertrag mit höheren Gehaltsstrukturen zugestimmt haben. An einer solchen Zustimmung fehlt es hier. Im Übrigen kann der „Eingliederungsplan“ für den Abschluss besserstellender Haustarifverträge keine Rechtsgrundlage sein.

Das Bundesministerium bleibt aufgefordert, die Wasser- und Schifffahrtsdirektionen anzuhalten, dem Verein für Personal, das keine Festheuer bezieht, nur Einzelüberstundenvergütung zu erstatten. Das gilt auch für die pauschalierte Überstundenvergütung an Samstagen, Sonntagen und Feiertagen. Im Falle der Festheuerbezieher, die eine tarifvertraglich garantierte Überstundenvergütung erhalten, sind die Aufsichtsbehörden nach Auffassung des Bundesrechnungshofes verpflichtet, unverzüglich auf den Verein einzuwirken, einen dem Besserstellungsverbot entsprechenden Tarifvertrag abzuschließen, um einen vollen Aufwendungsersatz auch weiterhin zu gewähren.

48 Pauschalisierungsregelung im Heizkostenzuschussgesetz
(Kapitel 1225 Titel 632 02)

48.0

Das Bundesministerium beschränkte in seinem Durchführungserlass zum Heizkostenzuschussgesetz die pauschale Zuschussgewährung entgegen der eindeutigen gesetzlichen Pauschalierungsregelung. Dies führte neben höherem Verwaltungsaufwand zu Mehrausgaben des Bundes.

48.1

Das Gesetz zur Gewährung eines einmaligen Heizkostenzuschusses vom 20. Dezember 2000 (Heizkostenzuschussgesetz) diente dem Zweck, mit einem Zuschuss zu den Heizkosten für die Heizperiode 2000/2001 Härten zu mildern, die sich für Personen mit geringem Einkommen aus dem Anstieg der Energiepreise ergaben. Grundsätzlich betrug der Zuschuss 5 DM (2,56 EUR) pro Quadratmeter Wohnfläche. Für bestimmte Anspruchsberechtigte (z. B. nicht bei ihren Eltern lebende Empfänger von Ausbildungsförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz) galt eine Pauschalierungsregelung. Danach war der Zuschuss in jedem Fall nach einer einheitlichen Wohnfläche von 20 Quadratmetern zu bemessen. Die gesetzliche Antragsfrist für diese Anspruchsberechtigten (Pauschalberechtigte) endete am 30. April 2001. Nach der Gesetzesbegründung diente die Pauschalierung der Verwaltungsvereinfachung.

Im Februar 2001 erließ das Bundesministerium eine Durchführungsbestimmung, die zur Folge hatte, dass der pauschale Zuschuss nur denjenigen Pauschalberechtigten gewährt wurde, die ihren Antrag bis zum 31. März 2001 stellten. Bei späterer Antragstellung sollte der Zuschuss nach der tatsächlichen Wohnfläche bemessen werden.

48.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium auf die Unvereinbarkeit der Durchführungsbestimmung für die Pauschalberechtigten mit dem Heizkostenzuschussgesetz hingewiesen. Er hat die Regelung außerdem wegen der folgenden Auswirkungen beanstandet:

- Vermeidbare Mehrausgaben, da die Pauschalberechtigten es in der Hand hatten, über die Wahl des Antragszeitpunkts die für sie günstigere Bemessungsalternative zu bestimmen. Auf diese Möglichkeit hatte die Presse hingewiesen. Schon bei 20 000 Anspruchsberechtigten, deren Wohnfläche den Pauschalwert um lediglich 10 Quadratmeter übersteigt, konnten Mehrausgaben in Höhe von 1 Mio. DM (rd. 0,5 Mio. EUR) entstehen.
- Gesetzwidrige Ungleichbehandlung der Pauschalberechtigten und
- unnötiger Verwaltungsaufwand durch Verzicht auf die Pauschalierung.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium im April 2001 aufgefordert, eine gesetzeskonforme Gewährung des Heizkostenzuschusses sicherzustellen.

48.3

Das Bundesministerium hat erklärt, dass es an seiner Erlassregelung festhalte. Die gesetzlichen Regelungen zur Gewährung des Zuschusses an Pauschalberechtigte seien auslegungsbedürftig gewesen. Das Gesetz regele nicht ausdrücklich, wann und wie lange die Auszubildenden Ausbildungsförderung erhalten haben mussten. Das Bundesministerium habe die Regelungen zur Antragstellung zugunsten eines erleichterten Gesetzesvollzugs getroffen, der ebenfalls Ziel des Heizkostenzuschussgesetzes sei.

Unnötiger Verwaltungsaufwand sei mit den Erlassregelungen nicht verbunden, da die mit dem Antrag nachzuweisende Wohnfläche nur bei Unplausibilitäten Nachfragen erfordere. Eine Änderung des Erlasses hätte zu einem erheblichen und kostspieligen Umstellungsaufwand im Vollzug einschließlich des notwendigen Wiederaufgreifens abgeschlossener Verfahren geführt, der nicht vertretbar gewesen wäre.

Der Gesetzgeber sei im Übrigen davon ausgegangen, dass eine Wohnfläche von 20 Quadratmetern die übliche Wohnungsgröße der Pauschalberechtigten sei. Die Nichtanwendung der Pauschalregelung habe daher keine Mehrausgaben verursacht.

Das Bundesministerium habe die Durchführungsbestimmung aufgrund wohlerwogener Gesetzesauslegung erlassen.

48.4

Die Stellungnahme des Bundesministeriums überzeugt nicht. Die Frist, die das Heizkostenzuschussgesetz für Pauschalberechtigte bestimmte, bedurfte in ihrer Eindeutigkeit keiner Auslegung. Die Durchführungsbestimmung hätte die Antragsfrist gegenüber dem Heizkostenzuschussgesetz daher nicht verkürzen dürfen. Auch das Ziel der Verwaltungsvereinfachung erlaubt es nicht, Verwaltungsvorschriften zu erlassen, die mit dem Gesetz nicht in Einklang stehen.

Der Verwaltungsaufwand, den das Bundesministerium für den Fall der Rücknahme seiner Durchführungsbestimmung beklagt hat, kann ein Festhalten an dem gesetzwidrigen Erlass nicht rechtfertigen. Im Übrigen hat der Bundesrechnungshof die Änderung des Erlasses bereits im April 2001 angeregt. Es war zu diesem Zeitpunkt nicht davon auszugehen, dass bereits zahlreiche Antragsverfahren abgeschlossen waren, die wieder aufzugreifen gewesen wären.

Der Bundesrechnungshof teilt auch nicht die Ansicht des Bundesministeriums, die Nichtanwendung der Pauschalregelung habe keine Mehrausgaben verursacht. Auch wenn die übliche Wohnungsgröße bei 20 Quadratmetern lag, konnten die Pauschalberechtigten mit größeren oder kleineren Wohnungen durch den Zeitpunkt ihres Antrags

die für sie günstigere Bemessungsweise für den Heizkostenzuschuss bestimmen. Da die Presse darauf hingewiesen hatte, ist davon auszugehen, dass zahlreiche Pauschalberechtigte von dieser Wahlmöglichkeit Gebrauch gemacht haben.

Die beanstandete Erlassregelung, die das Bundesministerium als ein Ergebnis wohlerwogener Gesetzesauslegung ansieht, weist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes darauf hin, dass das Bundesministerium seine Aufgabe unzureichend erfüllt, die Folgen aus dem Erlass rechtlicher Regelungen abzuschätzen. Das Bundesministerium hätte zu Beginn die Wirkung der Durchführungsbestimmung bedenken und später die Hinweise des Bundesrechnungshofes auf die Fehlentwicklung im Verhältnis zum Heizkostenzuschussgesetz beachten müssen.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das Bundesministerium unter Beachtung der Grundsätze ordnungs- und zweckmäßiger Gesetzesfolgenabschätzung geeignete Vorkehrungen trifft, um gesetzliche und untergesetzliche Regelungen künftig widerspruchsfrei zu halten.

Bundesministerium der Verteidigung
(Einzelplan 14)

49 Entbehrlichkeit der Liegenschaft „Osteiner Hof“ in Mainz
(Kapitel 1412)

49.0

Das Bundesministerium war durch den Rechnungsprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages aufgefordert, die seit Jahren für Zwecke der Bundeswehr entbehrliche Liegenschaft „Osteiner Hof“ aufzugeben. Es hat den Beschluss nicht umgesetzt.

49.1

Der Bundesrechnungshof hatte in seinen Bemerkungen 1997 (Drucksache 13/8550 Nr. 38) festgestellt, dass das Bundesministerium auf kostenintensive Einzelliegenschaften verzichten könnte, wenn es im Rahmen der Truppenreduzierung mit mehr Nachdruck für eine rationelle Belegung der Kasernenliegenschaften gesorgt hätte. Örtlich ausgegliederte Verwaltungsbereiche sollten immer dann in vorhandene Kasernen umziehen, wenn die erwarteten Erlöse aus der Verwertung freiwerdender Liegenschaften höher sind als notwendige Ersatzinvestitionen. Das galt auch für die Liegenschaft „Osteiner Hof“, einem denkmalgeschützten Barockgebäude in der Mainzer Innenstadt, in dem das Standortoffizierheim und ausgelagerte militärische Stäbe (ca. 50 Soldaten) untergebracht waren.

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages hatte von der Bemerkung zustimmend Kenntnis genommen (vgl. Kurzprotokoll der 43. Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses vom 27. März 1998) und die Erwartung ausgesprochen, dass das Bundesministerium seine Vorgaben zur rationellen Belegung von Liegenschaften auch in der Praxis durchsetzt.

Kurz zuvor, im Februar 1998, hatte das Bundesministerium bereits zugesichert, den Anregungen des Bundesrechnungshofes uneingeschränkt zu folgen und die Liegenschaft bald möglich dem Allgemeinen Grundvermögen zuzuführen. Trotz dieser Zusicherung und weiterer Absichtserklärungen in den Folgejahren wird die Liegenschaft weiter im bisherigen Umfang militärisch genutzt.

Im April 2000 teilte das Bundesministerium mit, dass es wegen struktureller Veränderungen der Bundeswehr erst nach künftigen Stationierungsentscheidungen den Zeitpunkt der Abgabe des „Osteiner Hofes“ bestimmen könne. Es wollte damit unnötige Investitionen vermeiden und Fehlplanungen vorbeugen. Schließlich entschied das Bundesministerium im Februar 2001 endgültig über die zukünftige Stationierung. Danach soll das am Standort Mainz stationierte Personal von bisher ca. 1 800 auf künftig nur noch rd. 1 130 Dienstposten reduziert werden. Der „Osteiner Hof“ soll – neben der Kurmainz-Kaserne – weiterhin als militärische Liegenschaft erhalten, die Generalfeldzeugmeister-Kaserne demgegenüber voraussichtlich im Jahre 2007 aufgegeben werden. Das dort untergebrachte Personal, vorwiegend Soldaten des Wehrbereichskommandos, soll größtenteils in die Kurmainz-Kaserne verlegt werden, in der bis zum Jahre 2007 Ersatzinfrastruktur geschaffen wird. Hierfür sind in der mittelfristigen Finanzplanung rd. 5 Mio. EUR eingeplant. Im „Osteiner Hof“ sollen nach Auflösung der bisher dort untergebrachten Truppenteile noch im Jahre 2002 die Führung des Wehrbereichskommandos mit weiterem Stabspersonal (ca. 45 Beschäftigte) stationiert werden.

49.2

Der Bundesrechnungshof hat aufgrund der Tatsache, dass den in Mainz verbleibenden Truppenteilen noch mehrere Jahre zwei Kasernen zur Verfügung stehen, keine Notwendigkeit erkannt, den „Osteiner Hof“ neu zu belegen. Er hat kritisiert, dass das Bundesministerium trotz der Truppenreduzierung am Standort nicht dem parlamentarischen Beschluss, die Einzelliegenschaft solle aufgegeben werden, entsprochen, sondern sogar einen erneuten Bedarf an der Liegenschaft begründet hat.

49.3

In seiner Stellungnahme hat das Bundesministerium seine Entscheidung zum Erhalt der Liegenschaft „Osteiner Hof“ damit begründet, dass dadurch die Kosten für die Ersatzinfrastruktur in der Kurmainz-Kaserne um ca. 1,5 Mio. EUR gemindert werden könnten.

49.4

Der Hinweis des Bundesministeriums auf eine mögliche Kosteneinsparung überzeugt den Bundesrechnungshof nicht. Dem vermeintlichen Vorteil bei Erhalt der Liegenschaften stehen zusätzliche Kosten für Betrieb und Unterhaltung der Einzelliegenschaft sowie ein in nicht unbeträchtlicher Höhe erzielbarer Veräußerungserlös gegenüber. Nach der Erfahrung des Bundesrechnungshofes ist die Unterbringung einzelner Organisationselemente der Truppe außerhalb von Kasernenanlagen regelmäßig unwirtschaftlich und sollte im Zuge der Optimierung eines Standortes beseitigt werden.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt im Einklang mit dem Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses erneut, den „Osteiner Hof“ umgehend aufzugeben und zu veräußern.

50 IT-Pilotprojekt zur Zusammenarbeitsfähigkeit der Krisenreaktionskräfte

50.0

Ziel eines im Rahmenvertrag „Innovation, Investition und Wirtschaftlichkeit in der Bundeswehr“ festgelegten IT-Pilotprojektes war das „Herstellen der Zusammenarbeitsfähigkeit der im Kosovo eingesetzten Krisenreaktionskräfte“.

Die Bundeswehr hat dieses konkrete Ziel nicht erreicht. Das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung erarbeitete mit einem Aufwand von 28,8 Mio. DM (rd. 14,7 Mio. EUR) eine umfassende technische Studie über die Zusammenarbeitsfähigkeit aller in der Bundeswehr eingesetzten Fernmeldesysteme. Im Ergebnis entstand ein für die Bundeswehrpraxis nicht verwendbares Demonstrationsmodell. Die dem Bundesministerium seit langem bekannten Mängel in der Zusammenarbeitsfähigkeit der Fernmeldesysteme bestehen dagegen weiter.

50.1

Bis zum Ende des Ost-West-Konfliktes hatte die Bundeswehr ihre Kommunikationsmittel nur für die Landes- und Bündnisverteidigung in Mitteleuropa ausgelegt. Dabei bestand die Ausrüstung aus vorgeplanten stationären Kommunikationsnetzen mit mobilen Anteilen. Nach den damals gültigen Planungen beabsichtigte die Bundeswehr keine gemeinsamen Operationen von Einheiten der Teilstreitkräfte Heer, Luftwaffe und Marine unter Einbeziehung ausländischer Streitkräfte außerhalb des Bundesgebietes.

Seit Anfang der 90er-Jahre nimmt die Bundeswehr an Einsätzen außerhalb des Hoheitsgebietes der Bundesrepublik Deutschland teil. Zur Zeit ist sie unter anderem an Einsätzen im ehemaligen Jugoslawien und in Afghanistan beteiligt. Gleichwohl fehlen bis heute einheitliche technische und organisatorische Rahmenbedingungen für den Betrieb der Fernmeldesysteme der Teilstreitkräfte.

50.1.1

Das Bundesministerium schloss im Dezember 1999 mit Industrieunternehmen einen Rahmenvertrag zur „Innovation, Investition und Wirtschaftlichkeit in der Bundeswehr“ (Rahmenvertrag). Ein Ziel des Vertrages war es, die volle Zusammenarbeitsfähigkeit der im ehemaligen Jugoslawien eingesetzten taktischen Fernmeldesysteme unter Einbeziehung moderner Mobilfunktechnik herzustellen. Die Bundeswehr definierte „Interoperabilität“ hierbei als die Fähigkeit, mit allen Teilnehmern sprechen und Daten austauschen zu können. Dies setzt grundsätzlich die Verwendung gleicher technischer Standards sowie einheitlicher und durchgängiger Rufnummern- und Adressierungsschemata voraus.

Das Bundesministerium formulierte für das Pilotprojekt folgende Ziele:

- Das Herstellen bzw. entscheidende Verbessern der Zusammenarbeitsfähigkeit zwischen den für Einsätze der Krisenreaktionskräfte (KRK-Einsätze) vorgesehenen mobilen Anteilen des Fernmeldesystems der Bundeswehr und den Fernmeldesystemen der Streitkräfte.
- Das Ergänzen dieser Systeme durch die Integration moderner Mobilfunktechnik.
- Das Herstellen eines durchgehenden Sprach- und Datenkommunikationsverbundes für die Einsatzführung.
- Das Herstellen leistungsfähiger Übergänge zu anderen militärischen und zivilen Netzen.

Das im Geschäftsbereich des Bundesministeriums zuständige Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung schloss im Juli 2000 mit einem im Wettbewerb ausgewählten Unternehmen einen Vertrag über das Pilotprojekt mit einem Volumen von 28,8 Mio. DM (rd. 14,7 Mio. EUR) und nahm Ende Juli 2001 die Leistung des Auftragnehmers in Form eines Demonstrationsmodells ab. Dieses Demonstrationsmodell war jedoch für den Einsatz im ehemaligen Jugoslawien nicht geeignet.

In dem Abschlussbericht vom Dezember 2001 führte die Bundeswehr eine Vielzahl noch ungelöster Problemfelder auf. Danach war eine entscheidende Verbesserung der technischen Zusammenarbeitsfähigkeit der Teilstreitkräfte der Bundeswehr untereinander und mit den NATO- bzw. Bündnispartnern mit den vorhandenen Techniken, Standards und Verfahren nicht möglich. Um die deutlich gewordenen Mängel zu beseitigen, stünden noch verschiedene richtungsweisende Entscheidungen des Bundesministeriums aus. So sei beispielsweise noch nicht festgelegt, ob handelsübliche Technologien künftig in taktischen Fernmeldenetzen eingesetzt werden dürften. Darüber hinaus wies das Bundesministerium darauf hin, dass die Verfahren der Adressierung, Nummerierung und Verschlüsselung auf nationaler und internationaler Ebene vereinheitlicht werden müssten. In dem Abschlussbericht wurde schließlich empfohlen, die Weiterentwicklung der bereits eingeführten Systeme an diesen Zielen zu orientieren.

50.1.2

Die Bundeswehr stellte unter anderem bei der Entwicklung von militärischen Führungsinformationssystemen im Rahmen von Industrie-Studien sowie bei militärischen Übungen mehrfach und umfassend Untersuchungen darüber an, wie die Zusammenarbeitsfähigkeit der Fernmel-

desysteme im nationalen und internationalen Umfeld verbessert werden könnte. Sie setzte die Ergebnisse der Untersuchungen allerdings nicht in die Praxis um.

50.1.3

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass das Heeresführungskommando, eine militärische Dienststelle der Bundeswehr, im Jahre 2001 unabhängig von dem Pilotprojekt handelsübliche IT-Komponenten im Wert von 160 000 DM (rd. 82 000 EUR) beschafft hat. Mit diesen konnte die Einsatzbereitschaft des deutschen Kontingentes im ehemaligen Jugoslawien erheblich verbessert werden. Die Beschaffungsmaßnahme ermöglichte es dem Heer, insgesamt 23 verschiedene Anwendungen aus dem Bereich der Fachinformationssysteme mit 18 unterschiedlichen Datenübertragungsverfahren im ehemaligen Jugoslawien einzusetzen. Aufgrund der positiven Erfahrungen plant das Heer, diese Geräte im Jahre 2002 auch flächendeckend einzuführen.

50.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Bundeswehr die wesentlichen Ziele des Pilotprojektes nicht erreicht hat. Sie konnte weder die Zusammenarbeitsfähigkeit zwischen den für KRK-Einsätze vorgesehenen mobilen Anteilen der Fernmeldesysteme der Teilstreitkräfte herstellen oder entscheidend verbessern noch einen durchgehenden Sprach- und Datenkommunikationsverbund für die Einsatzführung schaffen. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass für den Einsatz von Fernmeldesystemen bei Auslandseinsätzen immer noch übergreifende konzeptionelle Grundlagen der Adressierung, Nummerierung und Verschlüsselung fehlen, obwohl die Bundeswehr bereits seit Anfang der 90er-Jahre an solchen Einsätzen im Rahmen der UNO und NATO teilnimmt.

Weiter hat der Bundesrechnungshof kritisiert, dass ein vorhandenes Konzept zur Harmonisierung der Führungsunterstützung und der IT-Systeme der Bundeswehr bisher nicht umgesetzt wurde.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die vom Heeresführungskommando – unabhängig von dem Pilotprojekt – mit vergleichsweise geringem finanziellen Aufwand beschafften handelsüblichen Komponenten die Einsatzbereitschaft des deutschen Kontingentes im ehemaligen Jugoslawien erheblich verbessert haben.

50.3

Das Bundesministerium hat eingeräumt, dass die im Rahmenvertrag vereinbarte Zielsetzung nicht erreicht wurde. Es hat darauf hingewiesen, dass die unmittelbare Umsetzung des Referenzsystems für den Einsatz der im Kosovo eingesetzten Krisenreaktionskräfte nicht möglich gewesen sei. Das Bundesministerium ist jedoch der Auffassung des Bundesrechnungshofes entgegengetreten, dass der Aufwand in keinem Verhältnis zu dem Nutzen gestanden hat. Es hat die Ansicht geäußert, dass zu der gewählten Vorgehensweise keine Alternative bestanden habe. Die Beschaffungsmaßnahme des Heeresführungskommandos sei nur für einen konkreten Einzelfall geeignet gewesen.

Im Einzelnen hat das Bundesministerium mitgeteilt, es beabsichtige, ein einheitliches Adressierungskonzept einzuführen und eine strategische Richtungsentscheidung hinsichtlich des Einsatzes handelsüblicher Kommunikationsstandards zu treffen. Eine entsprechende Weisung an den nachgeordneten Bereich habe es im ersten Quartal 2002 erlassen. Mit Rücksicht auf die vorhandenen und nicht kurzfristig ersetzbaren uneinheitlichen Systeme seien Zwischenlösungen für eine Übergangszeit unvermeidlich.

Das Bundesministerium hat weiter erklärt, es strebe nach wie vor an, das Rufnummernschema bundeswehrweit zu vereinheitlichen. Diese Maßnahme sei aber aufgrund unterschiedlicher technischer Lösungen bei den in der Bundeswehr vorhandenen taktischen und handelsüblichen Fernmeldesystemen nicht kurzfristig umsetzbar.

Das Problem der uneinheitlichen Schlüsselverfahren und -komponenten solle durch den Einsatz neuer technischer Lösungen beseitigt werden. Darüber hinaus beabsichtige das Bundesministerium, die Ausbildung der Nutzer in der Bundeswehr zu verbessern bzw. die Systeme zu vereinfachen.

50.4

Die Bundeswehr hätte die Ziele des Pilotprojektes mit handelsüblichen Komponenten schneller und vor allem kostengünstiger erreichen können. Die vom Heeresführungskommando veranlasste Beschaffungsmaßnahme belegt dies.

Der Bundesrechnungshof hält den derzeitigen Zustand der Fernmeldesysteme der Bundeswehr weiterhin für kritikwürdig. Die seit Jahren ungelösten Probleme konnten trotz Einsatzes erheblicher finanzieller Mittel auch im Rahmen des Pilotprojektes nicht beseitigt werden. Insbesondere hat die Bundeswehr das Ziel des Pilotprojektes, die Zusammenarbeitsfähigkeit der im Kosovo eingesetzten Krisenreaktionskräfte zu verbessern, nicht erreicht. Nach wie vor fehlt es an den erforderlichen konzeptionellen Grundlagen zur Adressierung, Nummerierung und Verschlüsselung. Sie sind erst noch zu erarbeiten und in den Fernmeldesystemen der Bundeswehr umzusetzen.

Dies sollte im Hinblick auf die derzeitigen Auslandseinsätze kurzfristig geschehen. Der Bundesrechnungshof wird den Fortgang der Angelegenheit weiter verfolgen.

51 Einsatz des Softwareproduktes Lotus Notes in der Bundeswehr (Kapitel 1404 und 1414)

51.0

Die Bundeswehr betreibt den „Kommunikationsverbund Lotus Notes der Bundeswehr“ mit rd. 1 000 Servern und rd. 60 000 Nutzern als „strategisches Kommunikationsmedium“. Hierfür wandte sie Haushaltsmittel im dreistelligen Millionenbereich (DM) auf. Trotz dessen Größe, Komplexität und Bedeutung führte die Bundeswehr den Kommunikationsverbund nicht als strukturiertes IT-Großprojekt.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und Projektplanungen, die für einen wirtschaftlichen Verlauf des Projektes notwendig gewesen wären, nahm sie nicht vor. Hieraus ergaben sich hohe vermeidbare Kosten. Verfügbarkeit, Integrität und Vertraulichkeit der im Kommunikationsverbund gespeicherten und übermittelten Informationen waren aufgrund gravierender Sicherheitsmängel seit Betriebsbeginn nicht gewährleistet.

51.1

„Lotus Notes“ ist in der Bundeswehr das strategische Softwareprodukt für die Bereiche Kommunikation (E-Mail), IT-gestützte Zusammenarbeit von Arbeitsgruppen (Groupware) und IT-gestützte Vorgangsbearbeitung (Workflow).

Die Bundeswehr betreibt den „Kommunikationsverbund Lotus Notes der Bundeswehr“ (KVLNBw, im Folgenden: Kommunikationsverbund) mit derzeit rd. 1 000 Servern und rd. 60 000 Nutzern. Lotus Notes wird seit dem Jahre 1991 in der Bundeswehr eingesetzt. Das Produkt ist seit dem Jahre 1994 als IT-Standard der Bundeswehr vorgeschrieben. Die Bundeswehr nutzt in der täglichen Stabs- und Verwaltungsarbeit vorrangig die E-Mail-Funktionalität.

51.1.1

Um IT-Projekte dieser Größenordnung transparent, strukturiert und wirtschaftlich ausführen zu können, sind generell sowie aufgrund bundeswehreigener Vorschriften bestimmte Anforderungen zu erfüllen:

IT-Großprojekte sind danach in einzelne Abschnitte vom Phasenvorlauf bis zur Nutzungsphase zu gliedern. Innerhalb klar abgegrenzter Zuständigkeiten haben Projektverantwortliche festgelegte Arbeitsschritte wahrzunehmen. Fortlaufende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sollen einen effizienten Projektverlauf garantieren. Dabei sind so genannte Lebenswegkosten, die einen Gesamtüberblick über die für ein Projekt getätigten Ausgaben erlauben, kontinuierlich fortzuschreiben. Verfügbare Ressourcen müssen genau beschriebenen Aufgaben zugeordnet werden. So genannte Meilensteine, die wesentliche Entwicklungsschritte kennzeichnen, sind erforderlich, um den Projektverlauf jederzeit überwachen zu können. Auf Ablauf- und Zeitpläne sowie auf Erfolgskontrollen darf ebenso wenig verzichtet werden wie auf ein Berichtswesen zur Dokumentation des Projektfortschrittes.

Der sichere Betrieb eines IT-Systems verlangt eine Reihe sich ergänzender Maßnahmen. Ein IT-Sicherheitsbeauftragter hat die erforderlichen Maßnahmen zum Herstellen, Erhalten und Wiederherstellen der IT-Sicherheit des Projektes zu veranlassen und zu überwachen. Er erstellt ein IT-Sicherheitskonzept auf der Grundlage von Risikoanalysen und schreibt dieses fort. Ferner hat er IT-Sicherheitskontrollen und -inspektionen zur internen Kontrolle der IT-Sicherheit vorzunehmen. Diese Vorgehensweise ist notwendig, um Risiken zu minimieren, Ressourcentransparenz zu garantieren und somit einen ordnungsgemäßen sowie wirtschaftlichen Projektverlauf sicherzustellen.

51.1.2

Der Bundesrechnungshof hat den Kommunikationsverbund im Jahre 2001 geprüft. Er hat dabei erhebliche Defizite festgestellt. Diese folgten insbesondere aus einer planlosen Vorgehensweise des Bundesministeriums bei Aufbau und Betrieb des Systems.

Die Verantwortlichen setzten nicht die erforderlichen Instrumente ein, um einen ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Projektverlauf sicherzustellen. Sie erstellten mit einer Ausnahme keinerlei Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen. Die Lebenswegkosten wurden weder laufend fortgeschrieben noch überprüft. Eine Gesamtkostenbetrachtung für die entstehenden Kosten unterblieb. Das Bundesministerium konnte daher die Gesamtkosten für den Einsatz von Lotus Notes nicht angeben. Unter Berücksichtigung der erheblichen Aufwendungen für Betrieb und Unterhalt des Kommunikationsverbundes (Hardware-, Personal-, Infrastrukturkosten usw.) geht der Bundesrechnungshof von Ausgaben im dreistelligen Millionenbereich (DM) aus. Erfolgskontrollen sowie eine fortlaufende Dokumentation der Projektschritte gab es nicht. Die verantwortlichen Dienststellen waren nicht ausdrücklich beauftragt, die im Projektverlauf vorzusehenden Funktionen wahrzunehmen. Obwohl die Software Lotus Notes in der gesamten Bundeswehr eingesetzt wurde, gab es keine zentralen Vorgaben zur Nutzung elektronischer Kommunikationssysteme.

Für den Kommunikationsverbund war kein IT-Sicherheitsbeauftragter bestellt. Risikoanalysen und ein IT-Sicherheitskonzept fehlten. IT-Sicherheitsinspektionen und -kontrollen fanden in den geprüften Dienststellen vielfach nicht statt.

51.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass der Kommunikationsverbund trotz seiner Größe, Komplexität und strategischen Bedeutung für die Bundeswehr sowie trotz der Höhe der getätigten Ausgaben nicht den Anforderungen an ein IT-Großprojekt entsprechend geplant wurde und geführt wird. Seiner Auffassung nach lässt sich ein IT-Projekt in der Dimension des Kommunikationsverbundes nur durch einen strukturierten und systematischen Projektverlauf ordnungsgemäß, wirtschaftlich und zeitgerecht realisieren. Die unsystematische Vorgehensweise der Bundeswehr bei Aufbau und Betrieb des Kommunikationsverbundes hat diese Anforderungen völlig außer Acht gelassen.

Da die Zuständigkeiten für die im Laufe eines IT-Projektes wahrzunehmenden Aufgaben nicht abschließend geregelt waren, wurden die erforderlichen Arbeitsschritte zum ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Aufbau sowie Betrieb eines IT-Systems nicht hinreichend berücksichtigt.

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, dass die Verantwortlichen u. a. mangels fortlaufender Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen keinen Überblick über die Gesamtkosten des Kommunikationsverbundes hatten. Daraus ergeben sich auch große Schwierigkeiten

bei der Neuausrichtung der IT-Organisation im Geschäftsbereich des Bundesministeriums. Die Bundeswehr nutzte im Wesentlichen nur die E-Mail-Funktionalität der Software Lotus Notes, obwohl sie im Rahmen einer Unternehmenslizenz weitaus umfangreichere Produktmöglichkeiten zu erheblichen Kosten miterworben hatte.

Der Bundesrechnungshof hat weiter beanstandet, dass der sichere Betrieb des Kommunikationsverbundes nicht gewährleistet war. Anlass zur Besorgnis hat aus Sicht des Bundesrechnungshofes insbesondere das mangelnde Sicherheitsbewusstsein der Verantwortlichen auf verschiedenen Hierarchieebenen gegeben. Die Verfügbarkeit, Integrität und Vertraulichkeit der im Kommunikationsverbund verarbeiteten Informationen war seit Betriebsbeginn nicht gegeben, da ein IT-Sicherheitskonzept fehlte und Risiken sowie Schwachstellen weder aufgezeigt noch beseitigt wurden. Planung und Kontrolle der Wirksamkeit von IT-Sicherheitsmaßnahmen unterblieben weitestgehend, da kein IT-Sicherheitsbeauftragter bestellt war. Fehlende IT-Sicherheitsinspektionen und -kontrollen haben wesentlich dazu beigetragen, dass die festgestellten IT-Sicherheitsmängel in der Vergangenheit unentdeckt geblieben sind. Dies hat zu unnötigen Sicherheitsrisiken geführt.

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beim Umgang mit öffentlichen Mitteln sowie die Grundsätze der IT-Sicherheit im Kommunikationsverbund in hohem Maße missachtet worden sind. Dadurch ist dem Bund ein erheblicher Schaden entstanden.

Der Bundesrechnungshof hat u. a. empfohlen,

- IT-Projekte künftig strukturiert zu führen, um einen ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Projektverlauf sicherzustellen, sowie bundeswehrweit gültige Vorgaben für den Lotus Notes-Einsatz auszuarbeiten und in Kraft zu setzen,
- einen Verantwortlichen für die zentralen Kostenaspekte des Kommunikationsverbundes zu benennen, um u. a. nachträglich IT-Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen zu erstellen,
- ein IT-Sicherheitskonzept für den Kommunikationsverbund unter Vornahme detaillierter Risikoanalysen zügig zu erarbeiten und in Kraft zu setzen, alsbald einen IT-Sicherheitsbeauftragten für den Kommunikationsverbund zu bestellen sowie künftig systematisch IT-Sicherheitsinspektionen und -kontrollen vorzunehmen, um die Einhaltung der IT-Sicherheitsvorschriften regelmäßig zu überprüfen.

51.3

Das Bundesministerium hat die festgestellten Defizite im Bereich der Ordnungsmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sicherheit der Informationstechnik überwiegend eingeräumt. Es hat mehrere Anregungen des Bundesrechnungshofes unmittelbar umgesetzt. In anderen Teilbereichen hat es zumindest mit der Beseitigung der festgestellten Mängel begonnen. In einigen Punkten besteht jedoch noch Handlungsbedarf.

Das Bundesministerium setzt seine Erwartungen vor allem in die zwischenzeitlich begonnene Neuausrichtung der Bundeswehr-IT-Organisation. Es hat dazu mitgeteilt, der Kommunikationsverbund sei nur eine Übergangslösung. Seine Funktionalität werde in künftige weitere Vorhaben aus dem Bereich der zentralen IT-Dienste integriert. Die stufenweise Integration bzw. Migration der zentralen IT-Dienste sei zugleich Bestandteil des laufenden IT-Projektes HERKULES. Hiermit würden die vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Defizite im Wesentlichen ausgeräumt.

Das Bundesministerium hat die Ansicht vertreten, eines strukturierten Projektverlaufes in Form eines eigenständigen IT-Vorhabens habe es für den Kommunikationsverbund als zentralem querschnittlichen IT-Dienst nicht bedurft.

Das Bundesministerium hat auf den Aufbau eines IT-Amtes hingewiesen, das künftig IT-Vorhaben realisieren solle. Zentrale Funktionen im Kommunikationsverbund werde künftig das IT-Amt wahrnehmen; für den Kommunikationsverbund werde ein gesamtverantwortlicher Nutzungsleiter eingesetzt. Zudem würden bundeswehrweit gültige Vorgaben zum Einsatz von Lotus Notes erarbeitet.

Das Bundesministerium hat zugesagt, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zum Einsatz von Lotus Notes im Rahmen der IT-Wirtschaftlichkeitsbetrachtung für das Projekt HERKULES zu berücksichtigen. Es sei vorgesehen, auch die übrigen Programm-Funktionen künftig verstärkt zu nutzen.

Ein IT-Sicherheitskonzept für den Kommunikationsverbund werde voraussichtlich bis Mitte des Jahres 2002 fertig gestellt. Auch sei zwischenzeitlich ein IT-Sicherheitsbeauftragter für den Kommunikationsverbund benannt. Die Organisationsbereiche würden erneut angewiesen, die Durchführung der vorgeschriebenen IT-Sicherheitsinspektionen zu kontrollieren.

51.4

Der Bundesrechnungshof hält die vom Bundesministerium angekündigten und zum Teil bereits umgesetzten Schritte zur Verbesserung der Ordnungsmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und IT-Sicherheit im Kommunikationsverbund für richtig und notwendig. Aufgrund seiner Größe, Komplexität und strategischen Bedeutung sowie der Höhe der getätigten Ausgaben hätten für den Kommunikationsverbund allerdings von Beginn an die Anforderungen an ein IT-Großprojekt beachtet werden müssen. Dies hat das Bundesministerium verkannt. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass durch die Versäumnisse und die weitgehend unsystematische Vorgehensweise der Bundeswehr für den Bund ein nicht unerheblicher Schaden entstanden ist.

Der zwischenzeitlich eingerichtete IT-Stab im Bundesministerium sollte darauf achten, künftig IT-Projekte vergleichbarer Größe und Bedeutung von Beginn an strukturiert und anforderungsgerecht zu führen. Diese Forderung

hat auch im Rahmen der sich verändernden IT-Organisation der Bundeswehr Bestand.

Durch geeignete Erfolgskontrollen ist zu überwachen, dass IT-Projekte zeitgerecht und wirtschaftlich durchgeführt werden. Aktuelle projektbezogene IT-Sicherheitskonzepte sowie die Kontrolle der darin aufgeführten Maßnahmen sollten dabei die Sicherheit gewährleisten.

Die Beseitigung der in der Prüfung festgestellten Mängel ist fortzusetzen. Insbesondere sollte das Bundesministerium Wirtschaftlichkeitsaspekte des Lotus Notes-Einsatzes im Rahmen der IT-Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen zum Projekt HERKULES berücksichtigen. Dabei ist die Kostentransparenz für den Kommunikationsverbund herzustellen. Der Bundesrechnungshof behält sich vor, diese Aspekte gegebenenfalls im Rahmen seiner begleitenden Prüfung des Projektes HERKULES sowie künftiger Prüfungen erneut aufzugreifen.

52 Korruptionsprävention in der Bundeswehr

52.0

Die Bundesregierung hatte Mitte des Jahres 1998 eine Richtlinie zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung erlassen. Im Bereich der Bundeswehr war die Richtlinie zwar bekannt gegeben worden, die geforderten Maßnahmen wurden bisher jedoch nur sehr lückenhaft umgesetzt. Ganze Bereiche, wie einzelne Teilstreitkräfte, waren der Auffassung, nicht von der Richtlinie betroffen zu sein. Das Bundesministerium unterließ es weitgehend, korruptionsgefährdete und besonders korruptionsgefährdete Bereiche zu unterscheiden. Bedienstete in korruptionsgefährdeten Bereichen wechselte es nicht regelmäßig aus und machte von der so genannten Personalrotation keinen Gebrauch, die eine besonders effektive Maßnahme der Korruptionsprävention sein kann.

52.1

Korruptionsdelikte im öffentlichen Bereich führen zu einem Vertrauensverlust in die Integrität der Verwaltung und fügen der Volkswirtschaft schwere finanzielle Schäden zu. Auch der Bund muss daher der Korruptionsprävention und -bekämpfung einen hohen Stellenwert beimessen. Dazu erließ die Bundesregierung am 17. Juni 1998 eine vom Bundesministerium des Innern erarbeitete „Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung“ (Richtlinie), nach der sich die Maßnahmen aller Dienststellen des Bundes zur Korruptionsprävention auszurichten haben. Der Richtlinie waren nicht verbindliche Empfehlungen zur Umsetzung beigefügt. Das Bundesministerium gab der Bundeswehr die Richtlinie am 6. August 1998 im eigenen Ministerialblatt bekannt.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung durch die Prüfungsämter des Bundes im Jahre 2001 den Stand der Umsetzung von einzelnen Maßnahmen der Richtlinie bei 137 Dienststellen der Bundeswehr. Über die Hälfte der geprüften Dienststellen hatte keinen Korruptionsbeauftragten benannt. Die vorhandenen Korruptionsbeauftragten beschränkten sich darauf, ihre Benennung bekannt zu machen und gelegentlich über Inhalte der Richtlinie zu informieren. Für eine systematische Korruptionsprävention fehlten ihnen eigene Informationsmöglichkeiten und notwendige personelle Kapazitäten. Korruptionsvorsorge im Bereich der Bundeswehr steht in einem engen sachlichen Zusammenhang mit der Gewährleistung der militärischen Sicherheit. Jeder Korruptionsfall kann Auswirkungen auf die militärische Sicherheit nach sich ziehen. Aufgrund von Datenschutzregelungen im Sicherheitsüberprüfungsgesetz ist es nicht möglich, Sicherheitsbeauftragte gleichzeitig als Korruptionsbeauftragte zu benennen, obwohl sie aufgrund ihrer Aufgaben und Personalausstattung sowie der ihnen zugänglichen Daten für die Übernahme dieser Funktion besonders geeignet wären.

Die von der Richtlinie vorgegebene Differenzierung in korruptionsgefährdete und besonders korruptionsgefährdete Bereiche unterblieb weitgehend. Ganze Bereiche und Teilstreitkräfte im Geschäftsbereich des Bundesministeriums waren der Auffassung, nicht von der Richtlinie betroffen zu sein. Das Heer und die Luftwaffe verzichteten darauf, gefährdete Bereiche zu identifizieren. Die Wehrverwaltung wendete die Richtlinie zwar teilweise an, bewertete aber die Gefährdung ihrer Beschäftigten in verschiedenen Dienststellen trotz gleicher Aufgaben unterschiedlich.

Die geprüften Dienststellen verzichteten darauf, Beschäftigte in korruptionsgefährdeten Bereichen regelmäßig auszuwechseln. Eine solche Personalrotation, die eine besonders effektive Maßnahme der Korruptionsprävention darstellt, führte die Bundeswehr nicht einmal bei solchen Beschäftigten durch, die bei Preis- und Vertragsverhandlungen ständig in unmittelbarem Kontakt mit Auftragnehmern standen. Sie unterließ es, die Verweildauern von Beschäftigten in korruptionsgefährdeten Bereichen systematisch zu erfassen. Auch fehlte eine zentrale Erfassung und Auswertung der Anteile öffentlicher Ausschreibungen im Wettbewerb an der Auftragsvergabe. Sponsoringfälle erfasste die Bundeswehr ebenfalls nicht zentral.

Information und Belehrungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter über das Thema Korruption führte die Bundeswehr allenfalls jährlich durch.

Die Innere Revision des Bundesministeriums, der in der Richtlinie wichtige Aufgaben der Korruptionsprävention zugewiesen sind, war auf diesem Gebiet wenig aktiv.

Die bundeswehreigenen Überprüfungen zur Umsetzung der Richtlinie, die zeitlich getrennt in den Bereichen der Streitkräfte und der Wehrverwaltung durchgeführt wurden, erwiesen sich als lückenhaft. Die überprüften Dienststellen beantworteten konkrete Fragen des Bundesministeriums überwiegend unvollständig und unpräzise. Das Bundesministerium unterrichtete sie nicht über die Ergebnisse der Überprüfung. Der Bericht über Ergebnis und Erfolg der Umsetzung der Richtlinie in der Bundeswehr, den das Bundesministerium dem Bundesministerium des Innern übermittelte, entsprach daher nicht den Tatsachen.

Die Bundeswehr hatte Anfang der 60er-Jahre ein Referat zur „Ermittlung in Sonderfällen“ eingerichtet, das u. a. bei Korruptionsdelikten in Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden die verwaltungsinternen Ermittlungen führen sollte. Diese Maßnahme der Korruptionsbekämpfung und -prävention ist in der Richtlinie nicht vorgesehen.

52.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesministerium die Richtlinie drei Jahre nach deren Erlass in der Bundeswehr nur unzureichend und lückenhaft umgesetzt hat. Nach seiner Auffassung können aufgrund der jährlich in Milliardenbeträgen für die Ausrüstung der Streitkräfte aufgewandten Haushaltsmittel erhebliche Schäden durch Korruptionsfälle entstehen. Der Bundesrechnungshof hat daher wirksamen Maßnahmen der Korruptionsprävention im Bereich der Bundeswehr besondere Bedeutung beigemessen und die Maßnahmen der Richtlinie als geeignetes Instrumentarium angesehen.

Er hat kritisiert, dass das Bundesministerium die Bedeutung der Sensibilisierung von Vorgesetzten und Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern für eine wirksame Korruptionsprävention unterschätzt, wie die allenfalls jährlich durchgeführten Belehrungen der Bediensteten zum Thema Korruption zeigen.

Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, die Richtlinie in der Bundeswehr nunmehr besonders schnell, lückenlos und kontrolliert umzusetzen. Ihre Anwendung sollte das Bundesministerium – insbesondere in den Streitkräften – nach einheitlichen Maßstäben regelmäßig und vollständig überprüfen. Erkannte Mängel sollten in den Dienststellen angesprochen und deren Behebung überwacht werden. Der Bundesrechnungshof hat dazu empfohlen, zumindest für eine Anlaufzeit eine Projektgruppe einzurichten, in der alle Organisationsbereiche der Bundeswehr vertreten sind. Ihre Aufgabe sollte es sein, alle Bereiche systematisch zu erfassen und hinsichtlich ihrer Korruptionsgefährdung zu analysieren. Die Projektgruppe sollte auch die Umsetzung der übrigen Maßnahmen der Richtlinie koordinieren.

Der Bundesrechnungshof hat des Weiteren empfohlen, die Korruptionsbeauftragten gezielt auszubilden. Die jeweilige Dienststellenleitung sollte deren Position stärken, indem sie die Präventionsaufgaben unterstützt und präventionsrelevante Informationen zur Verfügung stellt. Die Beauftragten sollten die Prävention aktiv gestalten und dazu entsprechende Leitbilder entwickeln.

Der Bundesrechnungshof hat insbesondere empfohlen, die Personalrotation als wirksames Präventionsinstrument konsequent anzuwenden. Hierzu sollten alle rotationswürdigen Bereiche und die Verweildauern der betroffenen Beschäftigten zentral erfasst werden. Soweit Umsetzungen nicht möglich sind, sollten andere kompensierende Maßnahmen – z. B. verstärkte Dienstaufsicht – zur Anwendung kommen. Auch die Auftragsvergaben und die Sponsoringfälle sollten zentral erfasst werden. Der Bundesrechnungshof hat darin eine Voraussetzung für mögliche Gegenmaßnahmen gesehen.

Die Innere Revision sollte sich systematisch an der Korruptionsprävention beteiligen und das Thema angemessen bei der Prüfungsplanung berücksichtigen.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium des Innern aufgefordert zu überprüfen,

- inwieweit die aufgetretenen Differenzierungsprobleme zwischen gefährdeten und besonders gefährdeten Bereichen durch eine praxisgerechtere Fassung der Richtlinie gelöst werden können,
- ob die Regelungen des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes so gefasst werden können, dass der Sicherheitsbeauftragte auch die Funktion des Beauftragten für Korruptionsprävention wahrnehmen kann.

Der Bundesrechnungshof hat schließlich empfohlen klarzustellen, dass der Geltungsbereich der Richtlinie auch die Streitkräfte erfasst, um diese verstärkt in die Pflicht für eine schnelle Umsetzung zu nehmen.

52.3

Das Bundesministerium hat die Prüfungsfeststellungen weitgehend anerkannt und will den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes folgen. Die Umsetzung der Richtlinie habe es wegen unzureichender Personalkapazität nur uneinheitlich und in Einzelschritten überprüft. Dies sei jedoch in der Erwartung geschehen, aus den Antworten der unterschiedlichen Bereiche neue Erkenntnisse zu erhalten. Das Bundesministerium hat insbesondere eingeräumt, dass die Streitkräfte die Richtlinie nicht flächendeckend umgesetzt haben.

Der Empfehlung des Bundesrechnungshofes folgend hat das Bundesministerium eine Arbeitsgruppe eingerichtet, in der die jeweils zuständigen Referate aller Organisationsbereiche des Ministeriums vertreten sind. Die Arbeitsgruppe soll alle korruptionsgefährdeten Bereiche systematisch erfassen und analysieren. Darüber hinaus soll sie die Umsetzung der übrigen vom Bundesrechnungshof angesprochenen Maßnahmen der Richtlinie koordinieren und überwachen, um so die Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit der Korruptionsvorsorge in der Bundeswehr zu verbessern. Das Bundesministerium hat zugesagt, den Bundesrechnungshof über die Ergebnisse der Arbeitsgruppe zu unterrichten.

Bezüglich der Inneren Revision hat das Bundesministerium ausgeführt, diese habe zwar bisher schon nicht unwesentlich zur Korruptionsprävention beigetragen, werde aber künftig entsprechend den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes noch gezielter eingebunden.

Es hat weiterhin zugesagt, nach Inkrafttreten der von der Bundesregierung geplanten „Allgemeinen Verwaltungsvorschrift der Bundesregierung zur Förderung von Tätigkeiten des Bundes durch Leistungen Privater (Sponsoring)“ die vom Bundesrechnungshof geforderte zentrale Erfassung aller Sponsoringleistungen für die Bundeswehr durch Folgeregelungen zu ermöglichen.

Zusätzlich hat das Bundesministerium auf die präventive Wirkung seines Referates „Ermittlung in Sonderfällen“ hingewiesen. Da eine solches Referat in der Richtlinie nicht vorgesehen sei, gehe das Bundesministerium hier über die Anforderungen der Richtlinie hinaus.

Das Bundesministerium des Innern hat zugesagt, die Anregungen des Bundesrechnungshofes zur Unterscheidung korruptionsgefährdeter und nicht korruptionsgefährdeter Arbeitsgebiete bei der Weiterentwicklung der Richtlinie zu berücksichtigen. Es hat ferner seine Absicht mitgeteilt, den Geltungsbereich der Richtlinie zu erweitern und eindeutig festzulegen.

Einer Erweiterung des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes hat das Bundesministerium des Inneren indes nicht zugestimmt und dafür sowohl datenschutzrechtliche als auch fachliche Gründe angeführt. Die Nutzung von Erkenntnissen aus der Sicherheitsüberprüfung diene eher der „Ausforschung“ als der Korruptionsprävention. Auch sehe es die für die Verfahren des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes notwendige Kooperation Dritter bei einer Datenweitergabe gefährdet.

52.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass sich das Bundesministerium nunmehr um eine systematische Umsetzung der Richtlinie zur Korruptionsprävention bemühen will, wozu es erste Maßnahmen eingeleitet hat.

Er ist allerdings der Auffassung, dass angesichts der Zeit, die seit Erlass der Richtlinie Mitte 1998 verstrichen ist, diese Bemühungen deutlich beschleunigt werden sollten. Für folgende Teilaspekte der Korruptionsprävention sollten deshalb möglichst zeitnah wirksame Maßnahmen ergriffen werden:

- Zusammenhang zwischen Sicherheit und Korruptionsvorsorge,
- Stärkung der Position des Korruptionsbeauftragten,
- Personalrotation in korruptionsgefährdeten Bereichen,
- zentrale Erfassung und Auswertung der Vergabearten sowie der Sponsoringfälle,
- Einsatz der Inneren Revision bei der Korruptionsprävention.

Der Bundesrechnungshof teilt durchaus die Auffassung des Bundesministeriums, dass die Stelle für verwaltungsinterne Ermittlungen zur Korruptionsprävention beiträgt und deren Einrichtung Vorbildfunktion auch für andere Verwaltungsbereiche hat. Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das Bundesministerium des Innern beabsichtigt, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zu berücksichtigen und dabei die Richtlinie weiterzuentwickeln. Die restriktive Auffassung des Bundesministeriums des Innern zur Erweiterung des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes vermag jedoch nicht zu überzeugen. Der Bundesrechnungshof unterstreicht demgegenüber die Bedeutung der präventiven Korruptionsbekämpfung, die dringend auf die Nutzung vorhandener Daten angewiesen ist. Die rechtlichen Möglichkeiten sollten dafür schon deshalb ausgeschöpft werden, da die Korruptionsprävention auch für die Aufrechterhaltung der militärischen Sicherheit von großer Bedeutung ist.

Der Bundesrechnungshof wird sich weiterhin von der Wirksamkeit der angekündigten Maßnahmen des Bundesministeriums überzeugen und insbesondere die Vollständigkeit und Zweckmäßigkeit der Arbeitsgruppenergebnisse und ihre schnelle Umsetzung verfolgen.

53 Entwicklung eines Raketensystems zur Panzerabwehr
(Kapitel 1415 und 1420)

53.0

Die Bundeswehr gab für die Entwicklung eines Raketensystems zur Panzerabwehr mit der Bezeichnung MERLIN in multinationaler Kooperation rd. 307 Mio. DM rd. 157 Mio. EUR) aus. Von der Feststellung des Bedarfs bis zur Einführungsreife verging fast ein Vierteljahrhundert. Obwohl das fertig entwickelte System nahezu exakt den ursprünglichen – seitdem nicht mehr überarbeiteten – militärischen Forderungen entsprach, verzichtete das Heer auf dessen Einführung. Es betrachtete das System als zu schwer und wegen leichter Aufklärbarkeit als zu gefährlich für das eingesetzte Personal. Das Vorhaben wurde abgebrochen, nachdem auch die Kooperationspartner auf eine weitere Beteiligung verzichtet hatten. Den bisherigen Ausgaben steht kein greifbarer militärischer oder sonstiger Nutzen gegenüber.

53.1

Die Bundeswehr entwickelte in einem multinationalen Rüstungsvorhaben zusammen mit Frankreich, dem Vereinigten Königreich, den Niederlanden und Belgien ein Raketensystem mittlerer Reichweite zur Panzerabwehr. Dieses Panzerabwehrsystem der dritten Generation mit der Bezeichnung MERLIN sollte das System MILAN (zweite Generation) ablösen, das nach Auffassung des Bundesministeriums den militärischen Forderungen nicht mehr genügte.

Der Phasenvorlauf für das Rüstungsvorhaben begann im Jahre 1976, dem sich ab dem Jahre 1988 die Entwicklung anschloss, die Ende 1998 mit der Einführungsgenehmigung ihren Abschluss fand. Der auf Deutschland entfallende Kostenanteil für Phasenvorlauf und Entwicklung von MERLIN betrug rd. 307 Mio. DM (rd. 157 Mio. EUR). Das Bundesministerium holte im Jahre 1998 die Zustimmungen des Verteidigungsausschusses und des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zur Beschaffung des Systems ein, für die es Kosten von rd. 333 Mio. DM (rd. 170 Mio. EUR) veranschlagte. Es unterzeichnete eine entsprechende Regierungsvereinbarung mit den Partnerländern und beantragte beim Bundesministerium der Finanzen erfolgreich die Freigabe der gesperrten Haushaltsmittel.

Ein Beschaffungsvertrag mit der Industrie kam nicht mehr zustande. Mitte 2000 erklärte das Vereinigte Königreich seinen Ausstieg aus dem Vorhaben, dem sich die Niederlande und Belgien anschlossen. Ein Vierteljahrhundert nach Projektbeginn empfahl die deutsche Vorhabenaufsicht Anfang 2001 ebenfalls, das Vorhaben abzubrechen, was die Leitung des Bundesministeriums Ende 2001 billigte.

Den Bedarf an Panzerabwehrsystemen hatte das Heer aus einem Panzerabwehrkonzept abgeleitet, das ungeachtet der veränderten militärpolitischen Lage von Anfang 1981 bis zum Jahre 1998 galt. Das Heer machte während der Entwicklung von MERLIN keine wesentlichen Änderungen seiner militärischen Forderungen geltend. In dieser Zeit stellten Ergebnisse einer externen Studie die militärische Notwendigkeit eines weiteren Panzerabwehrraketensystems mittlerer Reichweite infrage. Der Generalinspekteur der Bundeswehr äußerte sich bereits im Jahre 1988 kritisch zu dessen militärischer Notwendigkeit. Das Heeresamt, die Infanterieschule des Heeres und das Heeresunterstützungskommando meldeten im Jahre 1998 ähnliche Zweifel an.

Das Heer führte im gleichen Jahr Truppenversuche durch, die Schwächen des Systems offenbarten. Das Systemgewicht für den abgesessenen Einsatz eines 2-Mann-Trupps war zu hoch und machte gefechtsmäßige Bewegungen mit dem Waffensystem unmöglich. Aufgrund der leichten Aufklärbarkeit des Laser-Leitsystems der Waffe musste damit gerechnet werden, dass die eingesetzten Soldatinnen und Soldaten kaum Überlebenschancen haben. Die technischen Merkmale der Waffe – wie z. B. Gewicht und Spektralbereich des Laser-Leitsystems – erfüllten aber die ursprünglichen Forderungen des Heeres, das es unterließ, ein wirksames Controlling seiner militärischen Forderungen an das System durchzuführen. Ein solches Forderungscontrolling ist jedoch im Controllingkonzept der Bundeswehr vorgesehen.

Das Bundesministerium hielt mit Erteilung der Einführungsgenehmigung im Jahre 1998 an dem Vorhaben fest. Anfang 2000 erklärte der Inspekteur des Heeres, dass das Waffensystem MERLIN „gegenüber dem heutigen Stand der Technologie um eine halbe Generation zurück“ liege. Zwischenzeitlich seien auf dem Weltmarkt modernere und leistungsfähigere Raketensysteme zur Panzerabwehr verfügbar, denen MERLIN deutlich unterlegen sei. Deshalb halte er es aus militärischer Sicht für geboten, auf die Beschaffung von MERLIN zu verzichten.

Nachdem im Jahre 2001 ein neues Konzept des Bundesministeriums zur Panzerabwehrfähigkeit vorlag, formulierte das Heer, das gerade auf MERLIN verzichtet hatte, einen Bedarf an einem neuen Raketensystem mittlerer Reichweite der vierten Generation. Dessen Leistungswerte unterscheiden sich kaum von denen, die es vor 25 Jahren für MERLIN gefordert hatte.

Die vom Parlament im Jahre 1998 für die Beschaffung von MERLIN genehmigten Haushaltsmittel verwendete das Bundesministerium für andere Beschaffungsvorhaben höherer Priorität. Das Bundesministerium gab an, dass eine genaue Aufschlüsselung des Verbleibs dieser Mittel nicht mehr möglich sei. Es verzichtete bisher darauf, das Parlament über den Abbruch des Vorhabens und die damit verbundenen Konsequenzen zu unterrichten.

53.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass für die Entwicklung von MERLIN rd. 307 Mio. DM (rd. 157 Mio. EUR) ausgegeben wurden, denen nunmehr kein greifbarer militärischer oder sonstiger Nutzen gegenübersteht. Nach seiner Auffassung waren folgende Probleme, die schließlich zum Abbruch des Rüstungsvorhabens führten, seit langem erkennbar:

- überlange Entwicklungsdauer, die zu technisch veralteten Lösungen führte und überdies an der Dringlichkeit des militärischen Bedarfs und dessen solider Begründung zweifeln lässt,
- unzureichende Anpassung der militärischen Forderungen an die geänderten militärpolitischen Rahmenbedingungen,
- keine regelmäßige und systematische Überprüfung der militärischen Forderungen (Forderungscontrolling).

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass das Bundesministerium durch eine wirksamere Projektsteuerung oder einen rechtzeitigen Abbruch den entstandenen Schaden hätte begrenzen können.

Er hat es für nicht hinnehmbar gehalten, dass das Bundesministerium sich außerstande sah zu erklären, für welche anderen Vorhaben die Haushaltsmittel verwendet worden waren. Auch hätte das Parlament nach seiner Auffassung unverzüglich über den Abbruch des Vorhabens unterrichtet werden müssen.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, bei Vorhaben ähnlich überschaubarer technischer Komplexität und militärischer Bedeutung von Beginn an auf kurze Entwicklungszeiten zu drängen. Bei künftigen Beschaffungsvorhaben sollte der festgestellte Bedarf auch während der Entwicklungsphase im Einklang mit den aktuellen militärischen Konzeptionen stehen und nicht – wie bei MERLIN – wegen langer Projektlaufzeiten militärisch überholt sein. Die aus dem militärischen Bedarf abgeleiteten Forderungen, nach denen die Waffensysteme entwickelt werden, sollten im Rahmen eines Forderungscontrollings laufend überprüft und aktualisiert werden.

Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof empfohlen, Forderungen nach einem neuen Raketenabwehrsystem mittlerer Reichweite zur Panzerabwehr zu überprüfen und – falls erforderlich – auf ein neues System zu verzichten.

Er hat darauf gedrungen, dass der Verbleib der für MERLIN vorgesehenen Haushaltsmittel dargelegt und insbesondere das Parlament unverzüglich über den Abbruch des Vorhabens unterrichtet wird. Dabei sollte das Bundesministerium die Gründe und Verantwortlichkeiten bei dieser Entscheidung ebenso nennen wie die daraus gezogenen Konsequenzen.

53.3

Das Bundesministerium hat den Feststellungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Laufzeit des Vorhabens und zu den unveränderten militärischen Forderungen im Wesentlichen zugestimmt. Es erwartet von dem Ende 2001 eingeführten neuen „Verfahren zur Bedarfsermittlung und Bedarfsdeckung“ eine deutliche Verkürzung der Realisierungslaufzeiten und ein wirksameres Forderungscontrolling.

Das Bundesministerium hat hervorgehoben, dass das Vorhaben auch aus wirtschaftlichen Gründen abgebrochen worden sei, da wegen des Ausstiegs der Kooperationspartner und des verminderten Beschaffungsumfangs des deutschen Heeres die Bedarfszahlen für eine kostengünstige Serienfertigung zu gering geworden seien.

Das Bundesministerium hat erklärt, nicht auf die Forderung nach einem neuen Raketenabwehrsystem mittlerer Reichweite zur Panzerabwehr verzichten zu wollen, weil seiner Auffassung nach weiterhin eine Fähigkeitslücke in der Panzerabwehr bestehe. Es hat angeführt, dass die Erteilung der Einführungsgenehmigung und die Freigabe der Haushaltsmittel in dem vom Heer bis Ende 1998 noch mehrfach bestätigten militärischen Bedarf begründet gewesen sei.

Zu dem Verbleib der Haushaltsmittel hat das Bundesministerium ausgeführt, dass die im Zeitraum von 1999 bis 2004 nicht benötigten Finanzmittel in Höhe von insgesamt rd. 407 Mio. DM (rd. 208 Mio. EUR) „zur Finanzierung anderer wichtiger Vorhaben eingesetzt“ worden seien. Die bisher unterbliebene schriftliche Unterrichtung des Haushaltsausschusses und des Verteidigungsausschusses hat es bestätigt. Eine Information der Ausschüsse sei nach Vorlage des Abschlussberichtes vorgesehen, der im Jahre 2002 zu erstellen sei.

53.4

Die Einlassungen des Bundesministeriums widerlegen nicht, dass mit der Entwicklung von MERLIN rd. 307 Mio. DM (rd. 157 Mio. EUR) ohne greifbaren militärischen oder sonstigen Nutzen ausgegeben wurden. Sie widerlegen auch nicht, dass die Probleme frühzeitig erkennbar waren, die zum Abbruch des Rüstungsvorhabens führten.

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das neue „Verfahren zur Bedarfsermittlung und Bedarfsdeckung“ zu kurzen Realisierungslaufzeiten und zu einem wirksamen Forderungscontrolling führen soll. Der Erfolg bleibt abzuwarten.

Eine Fähigkeitslücke im Bereich der Panzerabwehr wird vom Bundesrechnungshof nicht bestritten. Trotzdem bleibt er bei seiner Auffassung, dass das Bundesministerium seine Forderung nach einem weiteren Raketenabwehrsystem kritisch prüfen sollte. Angesichts knapper Mittel sollte es zunächst vorhandene Möglichkeiten ausschöpfen oder nach kostengünstigeren Lösungen suchen, um die Fähigkeitslücke zu schließen.

Dem Bundesrechnungshof ist es unverändert unverständlich, dass sich das Bundesministerium für MERLIN vorgesehene Haushaltsmittel kurzfristig sicherte und danach für andere Vorhaben verwendete. Die dafür angeführte Begründung, das Heer hätte den fortbestehenden militärischen Bedarf bestätigt, überzeugt ihn angesichts der innerhalb des Heeres mehrfach geäußerten Kritik am militärischen Wert des Systems nicht. Nach seiner Ansicht widerspricht dieses Verfahren vielmehr den Grundsätzen der Haushaltsklarheit und -wahrheit.

Das Bundesministerium bleibt aufgefordert, den Verbleib der Mittel nachzuweisen. Es sollte künftig das Parlament und das Bundesministerium der Finanzen bei vom Haushaltsplan erheblich abweichender Verwendung von Haushaltsmitteln unterrichten. Der Bundesrechnungshof hält es für nicht hinnehmbar, dass es das Parlament immer noch nicht über den Abbruch des Vorhabens MERLIN unterrichtet hat. Er fordert das Bundesministerium auf, seiner Informationspflicht unverzüglich nachzukommen.

54 Drohne für die elektronische Kampfführung
(Kapitel 1420)

54.0

Das Heer plante für insgesamt rd. 320 Mio. DM (rd. 164 Mio. EUR) die Entwicklung und Beschaffung einer Drohne, mit der gegnerische Funkverbindungen aus der Luft wirksam gestört werden können. Bereits in den Anfangsphasen des Projekts kam es zu vermeidbaren Verzögerungen von mehreren Jahren, insbesondere durch die Anbindung an weitere Drohnenvorhaben. Hohe technische Risiken konnten trotz Ausgaben in Höhe von bisher rd. 34 Mio. DM (rd. 17,4 Mio. EUR) nicht beseitigt werden. Bei entscheidenden Systemanteilen konnten die geforderten Fähigkeiten nicht nachgewiesen werden. Inzwischen entspricht die grundsätzliche Systemauslegung nicht mehr den militärischen Forderungen; die Zahl der zu beschaffenden Systeme könnte deutlich verringert werden. Das gesamte Vorhaben sollte militärisch, technisch und finanziell grundlegend überarbeitet werden. Mittlerweile hält auch das Bundesministerium selbst einen Abbruch des Vorhabens für geboten.

54.1

Das Heer plante die Entwicklung und Beschaffung eines unbemannten Kleinflugzeuges (Drohne), das als Mittel des elektronischen Kampfes gegnerische Funkverbindungen aus der Luft weitreichend, leistungsstark und flächendeckend stören sollte. Der militärische Bedarf an einer solchen Stördrohne wurde Mitte 1990 in einer so genannten Taktischen Forderung beschrieben und durch die Leitung des Bundesministeriums gebilligt. Mit dieser Billigung begann entsprechend den bundeswehrinternen Verfahren ein Rüstungsvorhaben, das die Bezeichnung „Drohne Elektronische Gegenmaßnahmen MÜCKE“ erhielt. Diese Stördrohne sollte Teil einer Drohnenfamilie sein, die als Leitvorhaben eine Aufklärungsdrohne mit der Bezeichnung KZO/BREVEL und eine Kampfdrohne mit der Bezeichnung TAIFUN umfassen sollte. Nach den Planungen zu Beginn der Definitionsphase Anfang 1995 soll-

ten die Entwicklung von MÜCKE im Jahre 1999 und die Beschaffung ab dem Jahre 2005 beginnen. Zur Finanzierung des Vorhabens waren Haushaltsmittel in Höhe von insgesamt rd. 320 Mio. DM (rd. 164 Mio. EUR) veranschlagt. Ursprünglich sollte MÜCKE wie das Leitvorhaben als deutsch-französisches Gemeinschaftsprojekt geführt werden. Dazu unterzeichnete Frankreich zwar im März 1996 eine gemeinsame militärische Forderung, stellte aber schon zwei Monate später seine Mitarbeit am Vorhaben ein.

Der Abschluss der Definitionsphase verzögerte sich um mehrere Jahre, weil u. a. die Entwicklung des Leitvorhabens KZO/BREVEL nicht zeitgerecht abgeschlossen werden konnte. Unterdessen wichen die militärischen Nachforderungen zu den Systemfähigkeiten sehr stark von den ursprünglichen Forderungen ab. Auch die Anzahl der als notwendig erachteten Systeme und Fluggeräte variierte erheblich. Im Jahre 1990 hatte das Heer noch drei Systeme mit je 130 nicht wiederkehrenden (Verlust-) Drohnen gefordert. Nach den Forderungen zu Beginn der Definitionsphase im Jahre 1995 sollten dagegen alle sieben Divisionen ein System mit je zwölf wiederkehrenden Drohnen erhalten. Für Zwecke der Ausbildung sollte ein weiteres vollständiges System beschafft werden. Seither hatte sich mit der neuen Struktur der Bundeswehr die Zahl der mechanisierten Divisionen auf fünf verringert, weshalb die Zahl der geforderten Systeme einschließlich des Ausbildungssystems auf sechs sank.

Die Entscheidung des Bundesministeriums zum Wechsel von Verlust- auf wiederkehrende Drohnen stand nicht im Einklang mit Untersuchungsergebnissen zur Überlebenswahrscheinlichkeit dieser Fluggeräte im Einsatz. Das Bundesministerium verzichtete darauf, zu den unterschiedlichen Auslegungsvarianten Nutzen-Kosten-Analysen durchzuführen.

Ferner bestanden erhebliche technische Risiken, weil wesentliche Komponenten aus dem Leitvorhaben nicht oder nicht zeitgerecht zur Verfügung standen. Diese technischen Risiken konnten trotz Ausgaben in Höhe von bisher rd. 34 Mio. DM (rd. 17,4 Mio. EUR) nicht beseitigt werden. Der Aufwand für notwendige Anpassungen der Leitdrohne war sehr viel höher als erwartet. Die vorliegenden Antennenkonzepte konnten weder von der Sendeleistung noch von der Aerodynamik her überzeugen. Das Bundesministerium hatte es versäumt, zur Beurteilung des Projekterfolgs notwendige Tragflugversuche rechtzeitig vertraglich zu vereinbaren.

Dem Bundesministerium war bis zum Ablauf des Jahres 2001 nicht bekannt, welche Stückpreise für die einzelnen Systemkomponenten zu erwarten sein werden. Weder für den Flugkörper, noch für die Störnutzlast oder den vorgesehenen leistungsgesteigerten Motor lagen aktuelle, tragfähige Preisschätzungen vor.

54.2

Der Bundesrechnungshof hat das Beschaffungsvorhaben MÜCKE ab Juni 2001 geprüft und kritisiert, dass der Zeitbedarf bis zum Beginn der eigentlichen Entwicklung der Stördrohne zu groß war. Insbesondere war die Dauer der Definitionsphase im Verhältnis zur Dringlichkeit der militärischen Forderung und zur Schnelllebigkeit elektronischer Störsysteme unangemessen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes kann eine Zeitspanne von nahezu zwanzig Jahren zwischen der Feststellung des Bedarfs und der Einführung eines derartigen Systems nicht bedarfsgerecht und damit auch nicht wirtschaftlich sein. Insofern hat er es für einen Fehler gehalten, die Definition einer Stördrohne vom Fortschritt der Entwicklung einer komplexen Aufklärungsdrohne abhängig zu machen. Die Auswirkungen der technischen Probleme beider Drohnenarten konnten sich so summieren.

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, dass die Entscheidung des Bundesministeriums zugunsten einer wiederkehrenden Drohne zu früh und ohne ausreichende Grundlagen getroffen wurde. Er hat den geforderten Beschaffungsumfang von sechs vollständigen Systemen für zu hoch gehalten. Er hat außerdem tragfähige Kostenschätzungen für die Entwicklungs- und Beschaffungsphasen angemahnt.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, das bisher verfolgte Konzept einer Stördrohne grundlegend zu überprüfen und zu revidieren. Diese Neuorientierung sollte nach seiner Auffassung auf folgenden Grundlagen beruhen:

- von dem neuen Aufgabenspektrum und der neuen Struktur des Heeres abgeleitete militärische Forderungen,
- ein aktueller Wirksamkeits- und Wirtschaftlichkeitsvergleich zwischen einer Lösung mit billigen Verlustdrohnen und der bisher verfolgten Lösung mit wiederkehrenden Drohnen,
- Aufgabe des „Leitvorhaben-Konzepts“ zugunsten einer maßgeschneiderten und schnell realisierbaren Lösung für den militärischen Bedarf an elektronischer Störfähigkeit aus der Luft,
- technische Nachweise zur Leistungsfähigkeit der Störnutzlast und zur Realisierbarkeit des Antennenkonzepts,
- aktuelle Kostenschätzungen für die Entwicklung und die Beschaffung.

Der Bundesrechnungshof hat angeregt, falls erforderlich, das laufende Vorhaben abzubrechen und die Definitionsphase zu wiederholen.

54.3

Das Bundesministerium hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes im Wesentlichen anerkannt und seine Anregungen überwiegend aufgegriffen. Aufgrund der festgestellten Systemschwächen und der vom Hauptauftragnehmer erst kürzlich angekündigten erheblichen Preissteigerungen in Höhe von über 90 % für die weitere Entwicklung und von fast 300 % für die Beschaffung des Drohnensystems hat das Bundesministerium eine grundsätzliche Prüfung des Vorhabens angeordnet. Den Abbruch des Vorhabens und dessen Rückverweisung an den

Anfang der Konzeption und Definition hat es dabei bereits in Betracht gezogen. In seiner Stellungnahme zu den Ergebnissen eines anderen Prüfungsverfahrens erklärte das Bundesministerium im August 2002, dass es den Abbruch des Vorhabens für geboten halte. Es hat ferner für den Fall der Fortführung des Vorhabens zugesichert, die Anzahl der notwendigen Systeme und die Nutzungsdauer im Sinne der Feststellungen des Bundesrechnungshofes kritisch zu überprüfen und ggf. zu verringern. Im Übrigen hat das Bundesministerium zugesagt, die Entwicklungsphase nicht zu beginnen, bevor die grundsätzliche Funktionsfähigkeit aller Systemanteile nachgewiesen ist.

Das Bundesministerium hat bestritten, dass es ein Fehler gewesen sei, das System MÜCKE an das Leitvorhaben KZO zu binden. Es erwarte weiterhin von der Beibehaltung des „Drohnenfamiliengedankens“ Synergieeffekte. Beispielsweise seien große Teile der Bodenausstattung nahezu identisch, weshalb sich bereits aus einer gemeinsamen Logistik wirtschaftliche Vorteile ergeben könnten. Das Bundesministerium hat allerdings angekündigt, bei Abbruch und Rückverweis des Vorhabens auch zu entscheiden, ob an dem Familienkonzept festgehalten werden soll.

Das Bundesministerium hat sich der Bewertung des Bundesrechnungshofes nicht angeschlossen, es hätte sich zu früh und ohne ausreichende Wirksamkeits- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auf „wiederkehrende Drohnen“ festgelegt. Vielmehr hat es die Ansicht vertreten, die unterschiedlichen Auslegungsmöglichkeiten seien bereits in den Studien vor Beginn der Definitionsphase gegenüber gestellt worden. Dies hätte – auch wegen der Zusage des beteiligten französischen Partners, fertige Systemanteile beizustellen – zu der Festlegung auf ein System mit wiederkehrenden Drohnen geführt. Weitere Wirtschaftlichkeitsanalysen seien nicht mehr Bestandteil der Definitionsphasenverträge gewesen und daher auch nicht erstellt worden. Zudem sei unter dem Aspekt der derzeit wahrscheinlichsten Einsätze im (erweiterten) Aufgabenspektrum die Abstützung auf ein Verlustgerät nicht der richtige Ansatz. Einerseits könnten Verlustdrohnen trotz geplanter Absturzräume beim Aufschlag auch Unbeteiligte schädigen, andererseits müssten die abgestürzten Drohnen geborgen werden, damit die geheime Störsendertechnik nicht einem Gegner in die Hände fällt. Dabei könnten eigene Kräfte durch Minen gefährdet werden.

54.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Entscheidung des Bundesministeriums, das gesamte Vorhaben eingehend zu prüfen und danach neu zu bewerten. Durch eine etwaige Rückverweisung an den Projektanfang könnte nach seiner Ansicht der Weg für eine grundlegend überarbeitete militärische Systemfähigkeitsforderung geebnet werden. Dabei könnte auch das neue Aufgabenspektrum und die neue Struktur des Heeres Berücksichtigung finden.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesministerium seinen Empfehlungen zur Begrenzung des Beschaffungsumfangs, zur Nutzungsdauer und zum Nachweis der Funktion aller Systemanteile zum nächst geeigneten Zeitpunkt folgen will.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Bewertung, dass der „Drohnenfamiliengedanke“ für das Vorhaben MÜCKE und damit auch für das Schließen einer Fähigkeitslücke des Heeres im Bereich der elektronischen Kampfführung bislang keine Vorteile hatte. Vielmehr entstand so eine Abhängigkeit von einem komplexen und mit Risiken behafteten Leitvorhaben. Daraus resultierten für das Vorhaben MÜCKE technische, zeitliche und finanzielle Nachteile, die auch durch vermeintliche logistische Vorteile bei der späteren Nutzung nicht mehr aufgewogen werden können.

Der Bundesrechnungshof beanstandet unverändert, dass die Entscheidung gegen eine Verlust- und zugunsten einer wiederkehrenden Drohne ohne ausreichende Wirksamkeits- und Wirtschaftlichkeitsanalysen getroffen wurde. Die vom Bundesministerium angesprochenen „Gegenüberstellungen“ waren hingegen nicht geeignet, solche Analysen zu ersetzen. Ein Verzicht kann auch nicht mit Rücksichtnahme auf den französischen Partner begründet werden. Des Weiteren waren zum Zeitpunkt der Entscheidung die nunmehr als Begründung angeführten Einsätze der Bundeswehr im erweiterten Aufgabenspektrum noch nicht abzusehen. Schließlich kann auch bei Rückkehrdrohnen eine Fehlfunktion und damit die Gefährdung Unbeteiligter nicht ausgeschlossen werden. Auch Rückkehrdrohnen müssen über Zerstörungsmechanismen verfügen, die bei einem Absturz verhindern, dass die Störsender vom Gegner geborgen werden können.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher weiterhin, bei der beabsichtigten Revision des gesamten Vorhabens das „Familien-“ und „Leitvorhaben-“Konzept zugunsten einer für den elektronischen Kampf optimierten und schnell realisierbaren Drohnenlösung aufzugeben, zumal das Bundesministerium einen Abbruch des Vorhabens MÜCKE selbst für geboten hält. Die Alternative der Verlustdrohne sollte dabei im Detail geprüft werden.

55 Beschaffungsverfahren für Auslandseinsätze

55.0

Um die Einsatzfähigkeit im ehemaligen Jugoslawien sicherzustellen, beschaffte die Bundeswehr in den Jahren von 1995 bis 2000 Material im Wert von rd. 1 Mrd. DM (rd. 500 Mio. EUR). Wegen der Dringlichkeit dieser Beschaffungen vereinfachte und straffte sie die bisher geltenden Verfahren. Dadurch konnte sie zwar die Versorgung der Truppe beschleunigen. Diesem Vorteil standen aber Verfahrens- und Kontrollmängel gegenüber. Die Mängel führten beispielsweise zu vermeidbaren Fehlbeschaffungen sowie zu Problemen bei der Versorgung des Materials und in der notwendigen Ausbildung des Bedienungs- und Instandsetzungspersonals.

55.1

Seit dem Jahre 1995 beteiligt sich die Bundeswehr an dem multinationalen Truppeneinsatz zur Überwachung des Dayton-Abkommens und der militärischen Absicherung des Friedensprozesses im ehemaligen Jugoslawien. Um die Einsatzfähigkeit möglichst schnell sicherzustellen, beschaffte die Bundeswehr in den Jahren von 1995 bis 2000 Material im Wert von rd. 1 Mrd. DM (rd. 500 Mio. EUR) nach einem Verfahren, das gegenüber den langjährig bewährten Rüstungs- und Beschaffungsverfahren vereinfacht und gestrafft war. So konnte Material ohne die sonst erforderlichen Entscheidungsdokumente beschafft, eingeführt und genutzt werden. Die übliche Katalogisierung unterblieb. Ein Teil dieser Dokumente, wie beispielsweise das logistische Konzept oder die Einführungsgenehmigung, sollte jedoch nachträglich erstellt werden; die Katalogisierung sollte durch provisorisch im Einsatzland vergebene Artikelnummern ersetzt werden.

Die Prüfungsämter des Bundes Koblenz und München prüften in den Jahren 2000 und 2001 – auch im Einsatzland – die Auswirkungen der geänderten Verfahren und stellten dazu fest:

Für eine Vielzahl von Beschaffungen lagen bis November 2000 nicht einmal Entwürfe der nachträglich zu erstellenden Dokumente vor, und es war nicht absehbar, ob und wann die Dokumente gefertigt werden. Die provisorischen Artikelnummern erschwerten den Nachweis des beschleunigt beschafften Materials; es konnte später zum Teil nicht mehr identifiziert werden und blieb unauffindbar.

Die Bundeswehr hatte Material und Gerät beschafft, das die Truppe nicht oder nur zum Teil benötigte. Beispielsweise lagerten 16 Verzurrausstattungen für den Transport von Containern in den Kosovo im Wert von 56 000 DM (rd. 29 000 EUR) nach ihrer „vordringlichen“ Beschaffung monatelang in einem Depot. Von 20 Schutzplattensystemen, welche die Bundeswehr für 900 000 DM (rd. 460 000 EUR) im August 1999 beschafft hatte, befanden sich ein Jahr später nur zehn Systeme im Einsatzgebiet.

Ferner hatte die Bundeswehr für den Einsatz ungeeignetes oder unvollständiges Gerät beschafft. So wies ein Erdhobel mit modularer Schutzausstattung, der rd. 600 000 DM (rd. 310 000 EUR) gekostet hatte, im Einsatz Ausfallzeiten von über 70 % auf. 52 Tankanlagen im Wert von 325 000 DM (rd. 165 000 EUR) lagerten über ein Jahr ungenutzt unter freiem Himmel, weil für den vorgesehenen Einsatz Adapter und Schlauchleitungen fehlten.

Mangelhafte Ersatzteilversorgung, fehlende oder unvollständige Dokumentation (Ersatzteilkataloge, Bedienungs-, Wartungs-, Instandsetzungsanleitungen) und unzureichende Ausbildung des Bedienungs- und Instandsetzungspersonals beeinträchtigten zudem den Einsatz. So waren Containerküchen über zwei Monate wegen fehlender Ersatzteile nur eingeschränkt nutzbar, weil die Instandsetzungseinheiten ohne Ersatzteillisten schadhafte Teile nicht identifizieren konnten. Bei neuen Stromerzeugeranlagen führte die unzureichende Kurzeinweisung vor Ort zu längeren Ausfallzeiten.

Das Bundesministerium hatte die eingesetzten Truppenteile im Jahre 1997 angewiesen, nach einer vorgegebenen Form Erfahrungsberichte mit Erkenntnissen über die Eignung des neu beschafften Materials zu erstellen. Dies unterblieb häufig oder die Berichte waren unvollständig und daher ohne Aussagekraft. Später verzichtete das Bundesministerium auf Erfahrungsberichte.

Das Bundesministerium sah ausdrücklich vor, dass die Vorgaben der Verdingungsordnung für Leistungen – insbesondere zum Wettbewerb – auch im vereinfachten und gestrafften Beschaffungsverfahren Anwendung finden sollten. Zudem war das für Beschaffungen zuständige Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (Bundesamt) gehalten, ab einem Vergabewert von 30 000 DM (rd. 15 000 EUR) das Bundesministerium für Wirtschaft zu bitten, weitere geeignete Auftragnehmer zu benennen (Zubenennungsverfahren). Dennoch wurden Beschaffungsaufträge für handelsübliches Gerät, wie z. B. Betonmischer und Hydraulikbagger für die Pioniertruppe, nicht oder nur eingeschränkt im Wettbewerb vergeben. Weiterhin beauftragte das Bundesamt den Hersteller der Feldwäschereien mit einer Lieferung von Verbrauchsmitteln (Waschpulver, Entkalkungs- und Desinfektionsmittel) im Wert von rd. 160 000 DM (rd. 82 000 EUR). Andere Lieferanten zog es für den Auftrag nicht in Betracht.

55.2

Der Bundesrechnungshof hat vor allem die unzureichende Kontrolle der Materialforderungen, die Unvollständigkeit der Dokumente und der notwendigen ergänzenden Ausstattung, die Ausbildungsmängel und das Fehlen einer systematischen Erfassung und Auswertung der Einsatzerfahrungen kritisiert. Weiterhin hat er beanstandet, dass für einen nur geringen Zeitgewinn die Vorgaben zur Vergabe im Wettbewerb unterlaufen wurden.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollten die Vorteile der für die Auslandseinsätze beschleunigten Beschaffungsverfahren nicht durch die aufgezeigten Mängel wieder zunichte gemacht werden. Dazu hat er empfohlen:

Der geltend gemachte Materialbedarf sollte im Rahmen eines Forderungs-Controlling kritisch hinterfragt werden. Auch bei Dringlichkeit sollten ggf. preiswertere Alternativen der Bedarfsdeckung in Betracht gezogen werden.

Die Streitkräfte sollten mehr Wert darauf legen, dass beschleunigt beschafftes Material auch versorgt (z. B. durch Bereitstellung von Ersatzteilen) und von ausgebildetem Personal bedient und instandgesetzt werden kann.

Damit die Erfahrungen der Truppe mit dem beschafften Material dokumentiert und für spätere Beschaffungen nutzbar sind, sollte ein Berichtswesen mit konkreten inhaltlichen und zeitlichen Vorgaben sowie mit eindeutigen Verantwortlichkeiten eingerichtet werden.

Ferner sollte das Bundesministerium im Wege der Fach- und Dienstaufsicht sicherstellen, dass kurzfristige, dringende Materialforderungen nicht zu Unregelmäßigkeiten im Vergabeverfahren führen. Die Vergabeentscheidungen müssten auch bei einer beschleunigten Beschaffung nachvollziehbar sein.

55.3

Das Bundesministerium hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes überwiegend bestätigt, wenngleich es bei den Beispielen teilweise auch auf die Auswirkungen kurzfristiger Lageveränderungen, nicht absehbarer Verschiebungen der Auftragsschwerpunkte, politischer Vorgaben und weiterer nicht kalkulierbarer Faktoren hingewiesen hat. Eine eingehende Überarbeitung der beschleunigten Rüstungs- und Beschaffungsverfahren hält es gleichwohl für zwingend erforderlich. Aufgrund geänderter Zuständigkeiten bei der Einsatzführung und der Materialverantwortung sei ohnehin eine grundlegende Neustrukturierung der Beschaffungsabläufe und des Meldewesens für Auslandseinsätze notwendig. Im Rahmen dieser Überarbeitung – sie stehe kurz vor dem Abschluss – sei beabsichtigt, die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zu berücksichtigen und seine Empfehlungen umzusetzen.

Bis zu einer neuen Weisung des Bundesministeriums seien die Dienststellen angehalten, einen strengeren Maßstab bei der Bedarfsfeststellung anzulegen und alle Möglichkeiten zur Bedarfsdeckung auszuschöpfen. Zur Behebung der Rückstände bei den nachträglich zu erstellenden Entscheidungsdokumenten sei eine umfassende Bestandsaufnahme veranlasst. Aus Sicht des Bundesministeriums fehle es den Einsatzkontingenten an Fachwissen, um Erfahrungsberichte zur Eignung des beschleunigt beschafften Materials zu erstellen.

Die Beschaffungen hätten wegen des Auslandseinsatzes unter einem erheblichen Zeitdruck gestanden, so dass die Zubenennungsverfahren nicht in der üblichen Weise hätten durchgeführt werden können. Ungeachtet dessen sei das Bundesamt im November 2001 nochmals an die Einhaltung des Zubenennungsverfahrens erinnert worden.

55.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesministerium nicht nur bei der vorgesehenen Überarbeitung der Beschaffungsverfahren für Auslandseinsätze seine Empfehlungen berücksichtigen wird, sondern auch unabhängig davon kurzfristig die gröbsten der festgestellten Mängel abstellen möchte. Er weist darauf hin, dass nach seiner Auffassung die im Ausland eingesetzten Truppenteile besonders geeignet sind, über Erfahrungen mit neu beschafftem oder erstmalig im Einsatz befindlichem Material zu berichten. Dies sollte durch geeignete Hilfsmittel (z. B. Vordrucke), eine regelmäßige Fachaufsicht und eine systematische Auswertung unterstützt werden.

Der Bundesrechnungshof wird sich mit seinen weiteren Prüfungen der Materialbeschaffung für Auslandseinsätze der Bundeswehr davon überzeugen, ob und mit welchem Erfolg das Bundesministerium seine dargelegten Absichten verwirklicht.

56 Munitionsüberwachung
(Kapitel 1415)

56.0

Die Bundeswehr bevorratet Munition mit einem Gesamtwert von über 8 Mrd. EUR und überwacht deren Zustand und Betriebssicherheit bislang mit eigenen Kapazitäten. Die Grundlagen, die Organisation und die Verfahren dieser Munitionsüberwachung zeigten Mängel. So fehlten ein Gesamtkonzept für alle Teilstreitkräfte und eine übergreifende Steuerung. Die Teilstreitkräfte hatten zahlreiche, zum Teil sich wiederholende, lückenhafte oder nicht aufeinander abgestimmte Vorschriften zu beachten. Außerdem erschwerte die Vielzahl der eingebundenen Stellen die Planung und Durchführung der Überwachung. Die Überwachungsverfahren waren bei weitem zu zeitaufwendig.

56.1

Die Bundeswehr bevorratet mehr als eine Milliarde Stück unterschiedlicher Munition mit einem Gesamtwert von über 8 Mrd. EUR. Zustand und Betriebssicherheit der Munition sind ständig zu überwachen. Diese Munitionsüberwachung ist eine Aufgabe jeder Teilstreitkraft, die dezentral in den Munitionsdepots erfüllt wird. Zusätzlich wird die Munition zentral in einer Wehrtechnischen Dienststelle überwacht. Die zentrale Überwachung umfasst labortechnische Untersuchungen und Funktionsprüfungen, die dezentrale Überwachung die Kontrolle des äußerlich erkennbaren Zustandes der Munition.

Das Prüfungsamt des Bundes Köln untersuchte im Jahre 2001 die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Munitionsüberwachung und stellte fest:

Es fehlte ein Gesamtkonzept der Munitionsüberwachung für alle Teilstreitkräfte. Die Teilstreitkräfte hatten zahlreiche Vorschriften parallel erarbeitet und zu beachten. Zum Teil wiederholten sich die Vorschriften, zum Teil waren sie lückenhaft oder nicht aufeinander abgestimmt.

Es fehlte eine organisationsübergreifende Steuerung der dezentralen Munitionsüberwachung. Jede Teilstreitkraft hielt eigenes Personal für die Überwachung der eingelagerten Munition vor, wobei die jeweilige Stellenausstattung sehr unterschiedlich war. Einsparmöglichkeiten durch einen übergreifenden Einsatz von Prüftrupps in allen Teilstreitkräften hatte die Bundeswehr bislang nicht untersucht. Die Teilstreitkräfte hatten außerdem Häufigkeit und Umfang der dezentralen Überwachung nicht den Bedingungen der Munitionslager angepasst.

Das Bundesministerium beabsichtigte, im Rahmen eines regional begrenzten Pilotprojektes u. a. auch die dezentrale Munitionsüberwachung teilweise von privaten Anbietern ausführen zu lassen. Aus dem Erfassungsverfahren konnten jedoch keine ausreichenden Managementdaten für ein wirksames Controlling oder für Wirtschaftlichkeitsvergleiche, z. B. für eine Vergabe an private Anbieter, abgeleitet werden. Erste Untersuchungen zeigten, dass die de-

zentrale Munitionsüberwachung nach vorsichtigen Schätzungen mindestens 8 Mio. EUR jährlich kostet.

Die Vielzahl der eingebundenen Stellen erschwerte die Planung und Durchführung der zentralen Munitionsüberwachung. Das Verfahren war umständlich und sehr zeitaufwendig. Der Gesamtprozess der Munitionsuntersuchungen dauerte mitunter über zwei Jahre. Zeitgerechte Aussagen zur Sicherheit eines Munitionstyps oder -loses waren somit nur bedingt möglich.

Umfangreiche Bestände nicht mehr notwendiger oder unbrauchbarer Munition, die dennoch bis zu ihrer Verwertung überwacht werden müssen, belasteten die Munitionsüberwachung zusätzlich.

56.2

Der Bundesrechnungshof hat auf die Mängel der Munitionsüberwachung hingewiesen. Sie verursachen nicht nur vermeidbare Kosten, sondern können auch die Betriebssicherheit der Munition beeinträchtigen. Mit einem straffen Überwachungsmanagement auf der Grundlage verlässlicher Daten könnte die Bundeswehr mehrere Millionen Euro einsparen.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, den „streitkräftegemeinsamen Ansatz“, den die Bundeswehr für logistische Teilaufgaben zum Teil bereits entwickelt hat, bei der Munitionsüberwachung auf folgende Bereiche zu konzentrieren:

- Einrichtung einer Steuerungsstelle, die übergreifend für alle Teilstreitkräfte plant und Verfahren erarbeitet, die ein Überwachungsmanagement aufgrund verlässlicher Daten ermöglichen,
- Aktualisierung, Abstimmung und Reduzierung der für die Munitionsüberwachung geltenden Vorschriften,
- übergreifender Einsatz des Überwachungspersonals in allen Teilstreitkräften, ggf. nach Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen mit zivilen Komponenten der Überwachung,
- Beschleunigung der zentralen Munitionsüberwachung und intensivere Auswertung ihrer Ergebnisse, z. B. für die Nutzungsdauerverlängerung von Munition und damit zur Einsparung von Beschaffungskosten, und
- Reduzierung der Munitionsbestände sowie konsequente Entsorgung und Verwertung unbrauchbarer oder nicht mehr notwendiger Munition.

56.3

Das Bundesministerium hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes überwiegend als zutreffend erachtet. Die Kritik am langwierigen Verfahren der zentralen Munitionsüberwachung sei jedoch zugunsten einer differenzierten Betrachtung zu korrigieren. Zeitgerechte Aussagen zur Sicherheit eines Munitionstyps oder -loses seien immer uneingeschränkt gewährleistet. Rein wirtschaftliche Gesichtspunkte seien der Nutzungssicherheit der Munition unterzuordnen.

Den Empfehlungen zu einer streitkräfteübergreifenden Steuerungsstelle sowie zur Überarbeitung der Vorschriften hat das Bundesministerium grundsätzlich zugestimmt. Sie würden in vollem Umfang umgesetzt, wenn im Streitkräfteunterstützungskommando erstmalig ein Steuerungselement für teilstreitkraftübergreifende konzeptionelle Planungen und Regelungen zur Munitionsüberwachung eingerichtet werde. Diese Kommandobehörde werde auch grundlegende Verfahren für die munitionstechnische Sicherheit und die Munitionsüberwachung entwickeln und bundeswehreinheitliche Weisungen erlassen. Zum teilstreitkraftübergreifenden Einsatz von Überwachungskapazitäten seien jedoch noch Untersuchungen erforderlich.

Die Empfehlung zur Beschleunigung der zentralen Munitionsüberwachung werde durch eine geringere Zahl beteiligter Dienststellen und die Einführung eines modernen IT-Systems umgesetzt.

Die Umstrukturierung der Bundeswehr und die damit verbundenen personellen und materiellen Veränderungen sowie die Verlagerung von Aufgaben innerhalb der Streitkräfte führten zu einem geänderten Munitionsbedarf. Inwieweit sich dadurch die Bestände und der Überwachungsaufwand verringern werden, bleibe abzuwarten. Der Empfehlung des Bundesrechnungshofes werde jedenfalls soweit wie möglich Folge geleistet. Die Bundeswehr unterstütze auch die Empfehlung zur konsequenten Entsorgung und Verwertung nicht nutzbarer Munition. Sie könne sie aber wegen fehlender Industriekapazitäten sowie wegen des langen Zeitbedarfs für einen Verkauf oder eine Abgabe nicht immer kurzfristig umsetzen.

Für das Pilotprojekt, mit dem auch die dezentrale Munitionsüberwachung teilweise privatisiert werden soll, spiele die Genauigkeit der Managementdaten zur Munitionsüberwachung keine wesentliche Rolle. Diese Daten hätten einen sehr geringen Anteil an der Gesamtheit der für das Pilotprojekt erhobenen Daten. Ob das Pilotprojekt durchgeführt werde, stehe noch nicht fest.

56.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass sich das Bundesministerium bemüht, die festgestellten Mängel bei der Munitionsüberwachung zu beheben. Der Erfolg bleibt abzuwarten.

Der Bundesrechnungshof ist nicht der Auffassung, dass Verfahrensbeschleunigungen zwangsläufig die Nutzungssicherheit der Munition beeinträchtigen. Die überlangen Laufzeiten der zentralen Munitionsüberwachung ergeben sich aus der Vielzahl der eingebundenen Stellen und der Langwierigkeit des Verfahrens vor den eigentlichen munitionstechnischen Untersuchungen. Sie lassen sich ohne Beeinträchtigung der Munitionssicherheit verkürzen. Diese Verkürzung würde sogar die Munitionssicherheit erhöhen, da kritische Fälle schneller geklärt werden könnten.

Der Bundesrechnungshof wiederholt auch seinen Hinweis auf den zusätzlichen Überwachungsaufwand für die großen Mengen nicht nutzbarer Munition und bleibt bei seiner Forderung nach Verbesserungen der Entsorgung und Verwertung. Gerade dieser Überwachungsaufwand würde im Übrigen bei höherer Genauigkeit der im Rahmen des Pilotprojektes erhobenen Managementdaten deutlich werden.

Der Bundesrechnungshof wird den Fortschritt und die Wirksamkeit der angekündigten Maßnahmen zur Verbesserung der Munitionsüberwachung verfolgen.

57 Nicht nutzbare Depotbestände des Heeres
(verschiedene Kapitel)

57.0

In den Depots des Heeres lagerte Material mit einem Beschaffungswert von weit über 4 Mrd. DM (rd. 2 Mrd. EUR), das als nicht ausgabebereit oder reserviert gekennzeichnet war. Stichproben zeigten, dass die Bundeswehr in vielen Fällen nichts unternahm, um die Ausgabebereitschaft oder eine Verwertung dieses Materials herbeizuführen. Die Kennzeichnungen waren darüber hinaus oft fehlerhaft. Die Truppe konnte das Material trotz Bedarfs nicht nutzen, das Material konnte aber auch nicht verwertet werden. Vermeidbare Kosten für die Lagerhaltung, nicht erforderliche Neubeschaffungen und eine Verringerung der Verwertungserlöse waren die Folge.

57.1

Die Bundeswehr kennzeichnet die Verwendungsfähigkeit, Gebrauchseinschränkungen oder Reservierungen des in den Depots eingelagerten Materials mit so genannten Zustands-, Bestandsverwendungs- und Verfügungsberechtigungskodes. Material, das z. B. unvollständig oder defekt ist oder aus technischen Gründen nicht an die Truppe ausgegeben werden darf, kodiert sie als nicht ausgabebereit.

Das Prüfungsamt des Bundes Köln stellte in den Jahren 2000 und 2001 in ausgewählten Depots des Heeres Folgendes fest:

Hochgerechnet lagerte in allen Depots des Heeres Material mit einem Beschaffungswert von weit über 4 Mrd. DM (rd. 2 Mrd. EUR), das als nicht ausgabebereit oder reserviert gekennzeichnet war. Stichproben zeigten, dass die Bundeswehr in vielen Fällen nichts unternahm, um die Ausgabebereitschaft oder eine Verwertung dieses Materials herbeizuführen. Außerdem waren die Kennzeichnungen oft fehlerhaft. Vermeidbare Kosten für die Lagerhaltung, nicht erforderliche Neubeschaffungen und eine Verringerung der Verwertungserlöse waren die Folge.

Die Ursachen waren vielfältig:

So waren beim Abbau überschüssiger Großgeräte nicht ausgabebereite oder zugehörige Artikel (z. B. Ersatzteile) nicht berücksichtigt worden. Es blieben nicht nutzbare Bestände mit einem Beschaffungswert von rd. 420 Mio. DM (rd. 215 Mio. EUR) in den Depots. Zudem lagerte dort seit mindestens zwei Jahren von der Truppe zurückgeliefertes Material mit einem Beschaffungswert von rd. 45 Mio. DM (rd. 23 Mio. EUR), ohne dass der weitere Bedarf geklärt war. Diese Bestände beanspruchten eine Lagerfläche von rd. 20 000 qm, also die Kapazität eines kleineren Heeresdepots, und verursachten jährliche Lagerkosten von mehr als 600 000 DM (rd. 300 000 EUR).

Für das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (Bundesamt) hielten die Heeresdepots Material in erheblichem Umfang bereit, das somit für eine Ausgabe an die Truppe gesperrt war. Artikel mit einem Beschaffungswert von rd. 9,3 Mio. DM (rd. 4,8 Mio. EUR) lagerten schon länger als drei Jahre, ohne dass das Bundesamt sie anforderte. Im Bundesamt waren zum Teil weder die Reservierungen noch die Gründe hierfür bekannt.

In den Depots lagerte auch nicht ausgabebereites Großgerät, das für eine Nutzung in der Bundeswehr nicht mehr vorgesehen war und befreundeten Staaten zum Kauf angeboten werden sollte, wie Panzer oder Haubitzen. Ein Teil lagerte inzwischen mehr als zehn Jahre und verursachte Lagerhaltungskosten in Millionenhöhe, ohne dass entsprechende Verwertungserlöse absehbar waren.

Das Materialamt des Heeres leitete Beschaffungen ein, ohne vorab ausreichend genau zu ermitteln, ob das benötigte Material in den Depots zur Verfügung stand oder ob das angeforderte Gerät für die Zwecke des Heeres geeignet war. So wurden 1 600 Trommeln (Behälter mit 60 l Inhalt) einer Entgiftungsemulsion neu beschafft, obwohl in einem Depot mehr als 2 000 dieser Trommeln leicht beschädigt lagerten. Im Jahre 1996 wurden Ölsperren beschafft, die jedoch nicht für die Truppe geeignet waren. Sie wurden als nicht ausgabebereit kodiert und lagerten seitdem im Depot. Allein in diesen beiden Fällen sind dem Bund vermeidbare Ausgaben in Höhe von rd. 2 Mio. DM (rd. 1 Mio. EUR) entstanden.

57.2

Der Bundesrechnungshof hat aufgrund der Ergebnisse seiner Stichproben gefordert, bei allen als nicht ausgabebereit gekennzeichneten Artikeln in den Heeresdepots zu prüfen, ob diese Kodierung berechtigt ist. Er hat insbesondere Folgendes empfohlen:

Beim Abbau der Materialüberhänge sollten die als nicht ausgabebereit kodierten Artikel einschließlich der zugehörigen Artikel bevorzugt ausgesondert und verwertet werden.

Das Bundesamt sollte umgehend klären, ob es das reservierte Material weiterhin benötigt. Nicht mehr benötigtes Material sollte zur Nutzung bei der Truppe freigegeben werden. Künftig sollte das Bundesamt nur unumgänglich notwendiges Material unter Angabe eines Zeitraums reservieren.

Bei Großgeräten, die für eine Verwertung vorgesehen sind, sollte in einer Wirtschaftlichkeitsrechnung geklärt werden, inwieweit die weiteren Lagerkosten von dem zu erwartenden Verwertungserlös gedeckt werden können.

Zur Vermeidung unnötiger Ausgaben sollte grundsätzlich vor einer Materialbeschaffung die Bestandslage (einschließlich der als nicht ausgabebereit kodierten Bestände) in den Depots festgestellt werden. Material, das nicht für Zwecke der Bundeswehr geeignet ist, sollte nicht jahrelang als nicht ausgabebereit gekennzeichnet in Depots lagern.

57.3

Das Bundesministerium hat erklärt, dass mit der Neugestaltung der Logistik Anfang Oktober 2002 die Streitkräftebasis die Depots des Heeres übernehmen und das Logistik-Zentrum der Bundeswehr zentral für die Materialbewirtschaftung zuständig werde. Das Bundesministerium verfolge unverändert das Ziel, die Truppe von überschüssigem Material zu entlasten. Durch die bevorstehenden Auflösungen von Truppenteilen werde zusätzlich Material in die Depots gelangen. Dadurch könnten auch die Bestände an nicht ausgabebereitem Material zunehmen. Das Prüfpersonal der Depots reiche für eine zeitnahe Bearbeitung der Rücklieferungen der Truppe nicht aus. Ohne genaue Feststellung des Zustandes könne dieses Material jedoch nicht wieder ausgegeben werden.

Zum Zeitpunkt der Prüfung des Bundesrechnungshofes sei der künftige Bedarf der Streitkräfte an Großgeräten und damit das insgesamt erforderliche Material noch nicht festgelegt gewesen. Großgeräte hätten daher nur bei eindeutigem Überschuss ausgesondert werden können. Erst nach Abschluss der Planungen für den Materialbedarf könne ab Anfang 2003 umfangreiches Reduzierungspotenzial erschlossen werden.

Das Bundesministerium hat zugesagt, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes in die weitere Strukturplanung und in die Vorgaben für die Materialbewirtschaftung einzubeziehen. Für den überwiegenden Teil der vom Bundesrechnungshof aufgezeigten überschüssigen Bestände nicht ausgabebereiten Materials sei die Verwertung abgeschlossen oder zumindest eingeleitet.

Längere Reservierungen für das Bundesamt seien nicht ungewöhnlich. Sie beträfen häufig Material, das z. B. in spätere Materiallieferungen eingebaut werden solle. Das Bundesministerium hat aber eingeräumt, dass das Bundesamt bis auf zwei Fälle die reservierten Materialbestände nicht bestimmten Vorhaben oder Aufträgen zuordnen konnte. Der Wert der Reservierungen habe sich seit der Prüfung des Bundesrechnungshofes im September 2001 bis April 2002 auf 1,9 Mio. EUR (rd. 3,8 Mio. DM) verringert. Davon sei ein Bedarf im Gesamtwert von 0,39 Mio. EUR (rd. 0,8 Mio. DM) nachgewiesen. Das Bundesamt werde das restliche Material dem Heer zur Verfügung stellen. Zudem werde die Streitkräftebasis nach der Übernahme der Depots den Bedarf an Ergänzungsmaterial für spätere Materiallieferungen im Jahresrhythmus prüfen.

Das Bundesministerium hat fehlerhafte Kodierungen eingeräumt. Es habe die Logistikbrigaden angewiesen, die sachgerechte Vergabe der Zustandscodes zu überwachen. Zu den Beispielen der Entgiftungsemulsion und der Ölsperren hat es Abhilfemaßnahmen veranlasst.

57.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesministerium die Empfehlungen zum Abbau der als nicht ausgabebereit codierten Depotbestände künftig umsetzen will. Er ist aber der Auffassung, dass der Bedarf für einen großen Teil des nicht ausgabebereiten Materials unabhängig von der künftigen Struktur der Streitkräfte geklärt werden kann. Dies zeigen die Erfolge des Bundesministeriums bei der Aussonderung und Verwertung der vom Bundesrechnungshof konkret angesprochenen Artikel. Im Übrigen lagern erhebliche Bestände nicht ausgabebereiten Materials bereits seit vielen Jahren in den Depots, unabhängig von der jeweiligen Streitkräftestruktur. Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Forderung, die nicht ausgabebereiten Depotbestände auch in der Übergangsphase bis zur Umsetzung der neuen Logistikstruktur weiter abzubauen. Dadurch können die Einsparungen bei den Lagerkosten sowie die Verwertungserlöse wesentlich früher erzielt werden. Engpässe beim Prüfpersonal können durch eine befristete Hinzuziehung qualifizierten Personals, z. B. des Überhangpersonals aus dem Bereich der Instandsetzung, behoben werden.

Auch die Notwendigkeit weiterer Reservierungen sollte schon jetzt kontinuierlich überwacht werden und nicht erst – wie vom Bundesministerium beabsichtigt – nachdem die Streitkräftebasis die Depots übernommen hat.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesministerium die angekündigten Maßnahmen zur Verringerung der als nicht ausgabebereit kodierten Depotbestände zügig umsetzt.

58 Lagerung von Kultgeräten (Kapitel 1417)

58.0

Für den Einsatz im Verteidigungsfall lagerten jahrzehntelang mehr als 300 unvollständige Kultgeräteausstattungen für katholische und evangelische Geistliche mit einem ursprünglichen Beschaffungswert von mehr als 2 Mio. DM (rd. 1 Mio. EUR) in einem Heeresdepot. Der Lagerungscode kennzeichnete den Zustand der Ausstattungen als „nicht bekannt", weshalb deren Ausgabe gesperrt war. Warum die Ausstattungssätze unvollständig waren und ob noch Bedarf für diese Ausstattungen bestand, war nicht geklärt.

58.1

Für den Einsatz im Verteidigungsfall hatte die Bundeswehr seit dem Jahre 1956 Kultgeräteausstattungen für Feldgeistliche (z. B. Kreuze, Kelche und Gewänder) beschafft. Die Ausstattungen hatten damals einen Beschaffungswert von je 8 194 DM/4 190 EUR (für katholische Geistliche) und je 4 776 DM/2 442 EUR (für evangelische Geistliche).

Das Prüfungsamt des Bundes Köln stellte anlässlich einer Prüfung nicht nutzbarer Depotbestände im Jahre 2001

fest, dass mehr als 300 unvollständige Sätze dieser Ausstattungen mit einem Gesamtbeschaffungswert von rd. 2,1 Mio. DM (rd. 1,1 Mio. EUR) schon jahrzehntelang in einem Gerätehauptdepot des Heeres lagerten. Sie waren mit einem Code versehen, der sie als Material auswies, „dessen Ausgabe aufgrund besonderer Vorkommnisse oder Sperrverfügungen zwecks Zustandsbestimmungen oder Untersuchung gesperrt wurde, weil der tatsächliche Zustand nicht bekannt ist." Es war weder bekannt, warum die Ausstattungen unvollständig waren, noch, ob ein Bedarf für sie bestand. Auch waren keine Maßnahmen eingeleitet worden, um die Ausstattungen wieder zu komplettieren, auszusondern oder zu verwerten.

58.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Bewertung der Kultgeräteausstattungen zu Anschaffungskosten auf dem Preisniveau vor 1960 beruhe. Unter Berücksichtigung der Preissteigerungen seit 1956 und wegen der fehlenden Abnutzung solcher Ausstattungen sei der heutige Zeitwert deutlich höher als 2,1 Mio. DM (rd. 1,1 Mio. EUR) anzusetzen. Er hat kritisiert, dass die Ausstattungen mit einer kodierten Sperrverfügung für die Ausgabe versehen waren, obwohl nicht bekannt war, warum sie nicht ausgegeben werden konnten. Der Bundesrechnungshof hat gefordert zu klären, warum Teile der für den Verteidigungsfall eingelagerten Ausstattungen entnommen wurden bzw. fehlten, und welchen Wert diese Teile haben. Er hat des Weiteren empfohlen, in Zusammenarbeit mit dem Katholischen Militärbischofsamt und dem Evangelischen Kirchenamt für die Bundeswehr den künftigen Bedarf an Verteidigungsvorräten derartiger Kultgeräteausstattungen festzulegen. Damit könne über die weitere Verwendung (Vervollständigung oder Verwertung) der gelagerten Ausstattungen entschieden werden.

58.3

Das Bundesministerium hat erwidert, die Bewirtschaftung und Satzzusammenstellung der Kultgeräteausstattungen obliege dem jeweiligen Kirchenamt. Das Heer halte die Sätze in den logistischen Einrichtungen zur Ausgabe auf Anforderung der Kirchenämter bereit. Im Bestand seien insgesamt 329 Sätze, davon 153 für katholische und 176 für evangelische Geistliche.

Das Bundesministerium hat eine unzutreffende Codierung der gelagerten Kultgeräteausstattungen eingeräumt. Das vorhandene eingelagerte Material sei jedoch in einem guten Gesamtzustand. Es sei inzwischen festgestellt worden, welche Artikel in allen Ausstattungssätzen fehlten. Es handele sich z. B. um das Harmonium und die Gesang- und Orgelbücher. Die Sätze seien unvollständig, weil sie entweder von Beginn an nicht vollständig beschafft worden seien oder in Teilen nach den Angaben der Kirchenämter – z. B. wegen veralteter Buchausgaben – auszusondern seien. Alle Sätze seien nunmehr mit einem neuen Lagerungscode versehen, der eine Ausgabe im Bedarfsfall gestatte. Auch seien Maßnahmen zur Satzergänzung eingeleitet worden. Auf eine Nachbeschaffung werde jedoch bis zur Ermittlung des Gesamtbedarfs verzichtet.

Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, dass der künftige Bedarf nur durch das jeweilige Kirchenamt festgelegt werden könne. Umfang und Zusammenstellung des für die Militärseelsorge im Einsatzfall bereitzuhaltenden Materials seien abhängig von der Anzahl der Militärgeistlichen nach der eingeleiteten Umstrukturierung der Streitkräfte. Die notwendigen Bemessungsgrundlagen lägen aber noch nicht vor. Für die Festlegung des notwendigen Inhalts der Kultgeräteausstattungssätze sei eine Überprüfung der einzelnen Positionen durch einsatzerfahrene Militärpfarrer unabdingbar. Nicht mehr zeitgemäße und nicht genutzte Ausstattungsgegenstände würden dann identifiziert, den Sätzen entnommen und ausgesondert. Überzählige Sätze würden ebenfalls ausgesondert, soweit sie nicht zur Ergänzung der verbleibenden Sätze dienten. Damit könne auch der Haushaltsmittelbedarf für die Nachbeschaffung von Kultgeräteausstattungen verringert werden.

58.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass sich das Bundesministerium nunmehr bemüht, die festgestellte Fehlcodierung zu korrigieren und den Gesamtbedarf der Kultgeräteausstattungen in Abstimmung mit dem Katholischen Militärbischofsamt und dem Evangelischen Kirchenamt neu festzulegen.

Bei der vorgesehenen Überprüfung des Gesamtbedarfs sollte das Bundesministerium berücksichtigen, dass Geistliche und Soldaten in ihren Heimatgemeinden bereits im Frieden hinreichend mit Kultgeräten ausgestattet sind. Die Bevorratung einer Zusatzausstattung für den Verteidigungsfall sollte daher begrenzt werden.

59 Umrüstung von Trinkwasserfiltergeräten (Kapitel 1417)

59.0

Die Bundeswehr rüstete in den Jahren 1994 bis 1996 für rd. 8,4 Mio. DM (rd. 4,3 Mio. EUR) insgesamt 552 tragbare Trinkwasserfiltergeräte um. Anschließend wurden die Geräte jedoch für die Nutzung gesperrt, da das Filterverfahren Grenzwerte der im Jahre 1990 neu gefassten Trinkwasserverordnung um das rd. 300-fache überschritt. Die Geräte lagern seitdem im Depot, ohne dass ihre weitere Verwendung oder Verwertung geklärt ist. Die Ausgaben für die Umrüstung hätten vermieden werden können, wenn die Vorgaben der Trinkwasserverordnung rechtzeitig beachtet worden wären.

59.1

Das Bundesministerium wies Anfang 1994 das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (Bundesamt) an,

Tornisterfiltergeräte mit der Bezeichnung 200 B zu Trinkwasserfiltergeräten 200 ABC umrüsten zu lassen. Diese Umrüstung beruhte auf einer am 16. Mai 1990 vom General Heeresrüstung und vom Bundesamt unterzeichneten Einführungsgenehmigung. Im Jahre 1996 waren für rd. 8,4 Mio. DM (rd. 4,3 Mio. EUR) 552 Geräte umgerüstet.

Das Prüfungsamt des Bundes Köln stellte im Jahre 2001 fest, dass alle umgerüsteten Trinkwasserfiltergeräte in Depots des Heeres lagerten und nicht genutzt wurden. Die Geräte durften seit dem 6. Dezember 1996 nicht mehr ausgegeben werden, da sie nicht die Vorgaben der im Jahre 1990 neu gefassten Trinkwasserverordnung erfüllten. Nach dieser Verordnung durfte der Zusatzstoff Calciumhypochlorit nur in einer Menge von 1,2 mg je Liter aufzubereitendes Wasser zugesetzt werden. Das Trinkwasserfiltergerät 200 ABC nutzt jedoch ein Hochchlorungsverfahren mit 360 mg Calciumhypochlorit je Liter aufzubereitendes Wasser und überschreitet damit den zulässigen Grenzwert um das 300-fache. Es kann ohne Verstoß gegen die Trinkwasserverordnung nicht in der Bundeswehr eingesetzt werden.

Über die neuen Vorgaben der Trinkwasserverordnung war die Bundeswehr spätestens mit der Veröffentlichung am 5. Dezember 1990 informiert worden. Dies führte jedoch nicht zu Planungsänderungen oder zu einem Abbruch des Vorhabens.

Die Geräte lagern inzwischen seit fast sechs Jahren nicht nutzbar im Depot, ohne dass ihre weitere Verwendung oder Verwertung geklärt ist. Ebenso ungeklärt ist die Verantwortung für die Umrüstung der Geräte und damit für Ausgaben von rd. 8,4 Mio. DM (rd. 4,3 Mio. EUR).

59.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Umrüstung der Trinkwasserfiltergeräte nach einer vier Jahre alten Einführungsgenehmigung in den Jahren 1994 bis 1996 ohne Beachtung der geltenden gesetzlichen Vorgaben in Auftrag gegeben und durchgeführt wurde. Ausgaben von rd. 8,4 Mio. DM (rd. 4,3 Mio. EUR) hätten vermieden werden können, wenn vorher geprüft worden wäre, ob das vorgesehene Aufbereitungsverfahren der Hochchlorung noch der geltenden Gesetzeslage entsprach. Dazu war der Zeitraum von vier Jahren zwischen der Gesetzesänderung und dem Umrüstungsbeginn bei weitem ausreichend.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, die Verantwortung für den entstandenen Schaden zu klären. Zudem sollte es kurzfristig über die weitere Verwendung oder Verwertung der gelagerten Trinkwasserfiltergeräte entscheiden.

59.3

Das Bundesministerium hat eingeräumt, dass versäumt wurde, in der Leistungsbeschreibung und im Vertrag die geänderte Trinkwasserverordnung als Grundlage vorzugeben. Es sei zutreffend, dass die Filtergeräte nicht den Auflagen der geänderten Verordnung entsprechen.

Allerdings werde am 1. Januar 2003 eine neue Trinkwasserverordnung in Kraft treten. Sie enthalte eine Ausnahmeregelung für den Bedarf der Bundeswehr, wonach für Zwecke der Wasseraufbereitung die Verwendung des Calciumhypochlorit in höheren Dosen wieder erlaubt sei. Die Trinkwasserfiltergeräte könnten somit wieder verwendet werden, da der in der neuen Verordnung vorgegebene Grenzwert für aktives Chlor bei der Aufbereitung von Wasser beim Betrieb der Geräte nicht überschritten werde.

Im Übrigen seien die Filtergeräte für Krisenreaktionseinsätze sowie für Notlagen bei atomarer, biologischer und chemischer Bedrohung umgerüstet worden. Am Markt seien keine Geräte in dieser Leistungsklasse für die Reinigung von verseuchtem Wasser verfügbar gewesen. Die Filtergeräte seien voll funktionsfähig und entsprächen der Forderung der NATO. Der Umrüstbedarf sei daher begründet und die Kosten nicht vermeidbar gewesen. Die Geräte lagerten weiterhin zur Ausgabe für die Behelfsversorgung in Notlagen. Mit Ausnahmegenehmigung sei in diesen Fällen die Nutzung ohne Risiko jederzeit möglich. Inzwischen seien im Januar 2002 im Rahmen des Vorhabens „Materielle Unterstützung Georgien“ 30 Geräte an Georgien überlassen worden.

59.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Kritik an der Umrüstung der Trinkwasserfiltergeräte. Die Einlassungen des Bundesministeriums überzeugen insbesondere aus folgenden Gründen nicht:

Es trifft zwar zu, dass das Trinkwasserfiltergerät die NATO-Forderung erfüllt. Diese Forderung betrifft jedoch nicht den gesamten Leistungsumfang der Umrüstung. Außerdem müssen die Vorgaben des nationalen Rechts erfüllt sein. Das in den Trinkwasserfiltergeräten genutzte Verfahren überschreitet auch die Grenzwerte der ab 1. Januar 2003 geltenden Trinkwasserverordnung. Danach ist die zulässige Zugabe von aktivem Chlor auf 200 mg je Liter aufzubereitendes Wasser begrenzt. Nach einem Bericht der Technischen Universität München enthält Calciumhypochlorit lt. Herstellerangaben 68 % aktives Chlor. Damit werden dem aufzubereitenden Wasser rd. 244 mg aktives Chlor pro Liter zugesetzt, also rd. 20 % mehr als zulässig.

Hinzu kommt, dass die Geräte nicht voll funktionsfähig sind, da das Problem ihrer Desinfektion nach wie vor nicht gelöst ist. Hierzu wurde früher Formalin verwendet, dessen Einsatz jedoch zwischenzeitlich gesetzlich verboten wurde. Versuche mit nach dem Lebensmittelrecht zulässigen Mitteln blieben erfolglos. Zudem sind die Geräte wegen der Sekundärverkeimung noch nicht für die Aufbereitung von Trinkwasser geeignet, das bei einer atomaren Notlage radioaktiv belastet worden ist.

Im Übrigen hatten Vertreter der Teilstreitkräfte schon im Mai 1997 festgestellt, dass nach dem Wasserversorgungskonzept kein Bedarf an den Trinkwasserfiltergeräten

bestehe, auch nicht in den angeführten Notlagen. Diese Bedarfslage führte dann wohl dazu, dass die Bundeswehr zwischenzeitlich 30 Geräte an Georgien abgeben konnte.

Der Bundesrechnungshof hält daher seine Forderung aufrecht, dass das Bundesministerium die Verantwortung für den entstandenen Schaden klärt und kurzfristig über die weitere Verwendung oder Verwertung der gelagerten Trinkwasserfiltergeräte entscheidet.

60 Nutzung der Flugzeuge Dornier Do-228 der Bundeswehr
(Kapitel 1419)

60.0

Das Bundesministerium verfügt über fünf zivile Transportflugzeuge des Typs Dornier Do-228. Im Jahre 2000 verursachten sie Gesamtkosten in Höhe von rd. 31 Mio. DM (rd. 16 Mio. EUR).

Von diesen fünf Flugzeugen werden zwei speziell ausgerüstete Do-228 zur Luftüberwachung der Meeresverschmutzung, zwei weitere für den Personal- und Materialtransport und als VIP-Flugzeuge und die fünfte Do-228 bei der Wehrtechnischen Dienststelle 61 eingesetzt.

Der Bundesrechnungshof hält die Flugzeuge für entbehrlich, da die Marine über die Luftwaffe und den zivilen Markt Zugriff auf ausreichende Lufttransportkapazitäten hat, die Luftüberwachung der Meeresverschmutzung Aufgabe des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen ist und der Einsatz eines nichtmilitärischen Flugzeugs bei der Wehrtechnischen Dienststelle 61 nicht erforderlich ist.

60.1

Die Dornier Do-228 ist ein von zwei Propellerturbinen angetriebenes leichtes Kurz- und Mittelstreckenverkehrsflugzeug ziviler Bauart für bis zu 19 Passagiere oder 2 600 kg Fracht. Die Besatzung besteht aus zwei Piloten. Eingesetzt wird die Do-228 auf Entfernungen von rd. 500 km bis 1000 km. Die wirtschaftliche Reisegeschwindigkeit liegt bei rd. 400 km/h.

Die Teilstreitkraft Marine setzt zwei Do-228 in der Lufttransportversion (LT) und zwei in der Version Luftüberwachung Meeresverschmutzung (LM) mit spezieller Ausrüstung ein. Die Wehrtechnische Dienststelle für Luftfahrzeuge (WTD 61) betreibt ein weiteres Flugzeug der LT-Version. Die Luftfahrzeuge werden für Aus- und Fortbildungszwecke, Personen- und Materialtransporte, VIP-Flüge, Erprobungszwecke sowie im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen zur Luftüberwachung der Meeresverschmutzung eingesetzt.

Die Marine flog mit den zwei Do-228 LM zur Luftüberwachung der Meeresverschmutzung im Jahre 1998 insgesamt rd. 1 174 Flugstunden. Dadurch entstanden Kosten in Höhe von 15,3 Mio. DM (rd. 7,8 Mio. EUR). Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen erstattet dem Bundesministerium die Kosten nicht, obwohl die Luftüberwachung der Meeresverschmutzung keine marinespezifische Aufgabe ist.

1 276 Flugstunden oder 33 % der Gesamtflugstunden der beiden Do-228 LT der Marine waren im Zeitraum Januar 1997 bis Februar 2000 als VIP-Transporte deklariert. Die transportierten Personen waren überwiegend Angehörige der Marineführung. Beispielsweise ließen sich der Inspekteur der Marine mit seiner Gattin und ein Referatsleiter des Führungsstabes der Marine im Mai 1998 mit einer Do-228 zu einer Veranstaltung der Chief of Headquarter European Navy nach Athen fliegen. Die Gesamtflugdauer betrug rd. 16 Stunden. Die Gesamtkosten des Hin- und Rückfluges beliefen sich auf rd. 210 000 DM (rd. 107 000 EUR).

Beinahe wöchentlich erfolgt ein Crewwechsel von Hubschrauberbesatzungen des Such- und Rettungsdienstes der Marine vom Flugplatz Laage/Rostock nach Kiel und umgekehrt. Warnemünde, in der Nähe von Laage, ist der Einsatzort, Kiel ist der Stationierungsort der Besatzungen. Die Do-228 muss hierfür zunächst rd. 150 km vom Flugplatz Nordholz zum Flugplatz Kiel geflogen werden, um dort eine Ersatz-Hubschrauberbesatzung aufzunehmen. Nach Absetzen dieser Crew am Flugplatz Laage/Rostock fliegt die Do-228 mit der ausgetauschten Hubschrauberbesatzung zurück nach Kiel und setzt sie dort ab. Anschließend fliegt die Do-228 weiter zum Heimatflugplatz Nordholz. Erst dort ist der Einsatz beendet. Für den Lufttransport von vier Soldaten von Laage/Rostock nach Kiel und umgekehrt sind rd. 2,5 Flugstunden notwendig, die Kosten von mindestens 33 000 DM (rd. 17 000 EUR) verursachen. Für diese Crewwechsel entstehen jährlich Kosten von rd. 1,7 Mio. DM (rd. 870 000 EUR).

60.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Luftüberwachung von Meeresverschmutzung nicht Aufgabe der Bundeswehr ist. Die hierfür beschafften und mit spezieller Missionsausrüstung ausgestatteten zwei Luftfahrzeuge Do-228 LM sollten an das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen abgegeben werden.

Der Bundesrechnungshof hat außerdem empfohlen, die so genannten VIP-Flüge einzustellen, da sie unwirtschaftlich und entbehrlich sind. Die verbleibenden Transportaufgaben sollten überprüft und ggf. von Lufttransportgeschwadern der Luftwaffe übernommen werden. So sollte die Marine die Crewwechselflüge Kiel/Laage einstellen, da sie zu teuer sind. Die Wirtschaftlichkeit alternativer Transportmöglichkeiten (Kfz, Bahn oder kommerzielle Fluggesellschaft) sollte untersucht werden. Die beiden Do-228 LT sollten veräußert werden.

Die Do-228 LT der WTD 61 ist als kommerzielles Flugzeug nur bedingt für militärische Erprobungen einsetzbar.

Ein Weiterbetrieb als einziges Exemplar dieses Flugzeugmusters in der Bundeswehr wäre unwirtschaftlich. Daher sollte auch dieses Flugzeug veräußert werden (vgl. Bemerkung Nr. 62 zu Einsatz und Auslastung der Luftfahrzeuge der WTD 61).

60.3

Das Bundesministerium teilt die Auffassung, dass die Luftüberwachung der Meeresverschmutzung nicht Aufgabe der Bundeswehr ist und demzufolge die beiden Do-228 LM abgegeben werden sollten. Es hat im Jahre 2000 ausgeführt: „Die Verlagerung der Wahrnehmung der Aufgabe der Luftüberwachung von Meeresverschmutzung in den Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen ist auf der Ebene der Staatssekretäre geprüft worden und wird einer tragfähigen Regelung zugeführt.“ Auf Nachfrage hat das Bundesministerium im Jahre 2002 mitgeteilt, dass die beiden Flugzeuge der Marine weiterhin ausschließlich Einsätze für das Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen fliegen. Eine Kostenerstattung finde nach wie vor nicht statt. Die Gespräche, die die Staatssekretäre der betroffenen Ministerien seit dem Jahre 2000 führten, hätten noch zu keinem Ergebnis geführt.

Den Einsatz der Do-228 für VIP-Transporte hält das Bundesministerium „...vom Einsatzkonzept und von den beschaffungsbegründenden Unterlagen abgedeckt“. Es hat bestätigt, dass 33 % der Gesamtflugstunden der Do-228 LT der Marine im Prüfungszeitraum VIP-Flüge waren. Das Bundesministerium hat mitgeteilt, dass nach den Flugbetriebsvorschriften Flüge bereits als VIP-Flüge gelten, bei denen mindestens eine Person ab der Besoldungsgruppe B 6 transportiert wird. Der dabei übliche gleichzeitige Transport von weiterem Personal und Material werde von der Statistik nicht erfasst. Das Bundesministerium hat den Transport von weiterem Personal und Material nicht nachgewiesen.

Zu den Crewwechseln hat das Bundesministerium mitgeteilt: „Die Durchführung der SAR-Crewwechsel in Warnemünde mit bodengebundenen Verkehrsmitteln wird untersucht. Über das Ergebnis werde ich Sie zu gegebener Zeit informieren.“ Im Jahre 2002 hat das Bundesministerium angegeben, dass der Crewwechsel nach wie vor mit Flugzeugen des Typs Do-228 vorgenommen werde. Das Flottenkommando sei im November 2001 angewiesen worden, die Crews nur dann mit den Do-228 LT zu wechseln, wenn die Einsatzbereitschaft des Marinefliegergeschwaders 5 dies erfordere. Wegen der Personalknappheit bei den Hubschrauberbesatzungen des Marinefliegergeschwaders 5 würden die Crews jedoch seit Ende November 2001 wieder mit den Do-228 gewechselt.

Das Bundesministerium hat zudem auf Teilstreitkräfte übergreifende Einsätze hingewiesen, die die Marine mit den Do-228 LT zum Zwecke der Ersatzteilversorgung fliege. Die Lufttransportkapazitäten der Luftwaffe reichten bei den derzeit häufigen Auslandseinsätzen oft nicht aus und würden durch solche der Marine ergänzt.

Zur Notwendigkeit, eine Do-228 LT bei der WTD 61 als Erprobungsträger zu betreiben, hat das Bundesministerium in anderem Zusammenhang Stellung genommen (vgl. Bemerkung Nr. 62). Es hat lediglich ergänzend ausgeführt, die Veräußerung dieser Do-228 sei im Zusammenhang mit einer Außerdienststellung der übrigen vier Do-228 zu bewerten.

60.4

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollten die Verhandlungen der Staatssekretäre über den Einsatz der Do-228 LM nach nunmehr zwei Jahren zu einem Abschluss kommen. Da die Luftüberwachung der Meeresverschmutzung nicht Aufgabe der Bundeswehr ist, sollten die beiden Flugzeuge an die hierfür zuständige Stelle abgegeben werden.

Die Einstufung von Personentransporten der Marine ab Besoldungsgruppe B 6 als VIP-Transporte ist nicht sachgemäß und führt zu unwirtschaftlichen Luftfahrzeug-Einsätzen, wie z. B. der Flug des Inspekteurs der Marine nach Athen und zurück. Die VIP-Richtlinie der Flugbereitschaft sieht nicht einmal Staatssekretäre der Bundesministerien als Anforderungsberechtigte vor. Der Beschluss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 19. Dezember 2001 zur Flugbereitschaft schloss den gesamten nachgeordneten Bereich von der Nutzung der Flugbereitschaft aus. Es ist nicht im Sinne dieses Beschlusses, wenn sich Marineangehörige als VIPs einstufen, für Dienstreisen Transportflugzeuge der Bundeswehr zweckentfremden und dabei Kosten in Höhe von rd. 16 Mio. DM (rd. 8,2 Mio. EUR) in drei Jahren verursachen, statt kommerzielle Fluglinien oder Transportmittel zu nutzen.

Die Do-228 der Marine sind weder für Personentransporte (Crewwechsel, sonstige Personentransporte) noch für Materialtransporte notwendig. Die Marine hat über das Lufttransportnetz der Luftwaffe Zugriff auf ausreichende Transportkapazitäten. Darüber hinaus erforderliche Kapazitäten können fallweise angemietet werden. Kosten für einen Transport fallen somit nur an, wenn sie notwendig sind. Der teure Unterhalt von Do-228-Flugzeugen, die nur gelegentlich gebraucht werden, erübrigt sich.

Der Bundesrechnungshof stellt fest, dass das Bundesministerium an dem Betrieb aller fünf Do-228-Flugzeuge festhält, obwohl sie für die Erfüllung des militärischen Auftrages der Bundeswehr entbehrlich sind. Da der Betrieb der Do-228 jährlich Kosten von rd. 31 Mio. DM (rd. 16 Mio. EUR) verursacht und in erheblichem Umfang Besatzungs- und Wartungspersonal bindet, hält der Bundesrechnungshof seine Empfehlung aufrecht, die drei Transportflugzeuge ersatzlos zu veräußern und die beiden Do-228 zur Luftüberwachung der Meeresverschmutzung an das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen abzugeben.

61 Nutzung der Skyguard Tiefflug-überwachungsanlagen
(Kapitel 1419 und 1420)

61.0

Das Bundesministerium der Verteidigung sah sich in den 70er-Jahren aufgrund von Protesten aus der Bevölkerung gegen militärische Tiefflüge veranlasst, die Einhaltung der entsprechenden Flugbetriebsvorschriften zu kontrollieren. Zu diesem Zweck beschaffte es vier mobile Skyguard Tiefflugüberwachungs-Radaranlagen (Skyguard-Radaranlagen), die jährliche Betriebskosten von rd. 2,8 Mio. EUR (rd. 5,5 Mio. DM) verursachen. Im Zeitraum von 1988 bis 1998 verringerte die Bundeswehr ihre Tiefflugbewegungen um rd. 80 %. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist der Rückgang der Beschwerden aus der Bevölkerung vor allem auf diese Reduzierung und weniger auf den Einsatz der Radaranlagen zurückzuführen. Der Bundesrechnungshof bewertet den geringen Einsatz der vier Skyguard-Radaranlagen als unwirtschaftlich und weist auf alternative Möglichkeiten der Überwachung hin.

61.1

Das Bundesministerium sah sich in den 70er-Jahren aufgrund von Protesten aus der Bevölkerung gegen militärische Tiefflüge veranlasst, die Einhaltung der entsprechenden Flugbetriebsvorschriften zu kontrollieren. Zu diesem Zweck beschaffte es für rd. 44 Mio. DM (rd. 22,5 Mio. EUR) vier mobile Skyguard Tiefflugüberwachungs-Radaranlagen (Skyguard-Radaranlagen), die seit dem Jahre 1983 stichprobenartig die Einhaltung der Flugbetriebsvorschriften überprüfen. Die jährlichen Betriebskosten der Anlagen betragen rd. 5,5 Mio. DM (rd. 2,8 Mio. EUR). Im Jahre 1999 wendete das Bundesministerium rd. 2,2 Mio. DM (rd. 1,1 Mio. EUR) für technische Modifizierungen auf.

Während die Bundeswehr im Jahre 1988 66 000 Tiefflugstunden durchführte, verringerte sich das Aufkommen bis zum Jahre 1998 auf 12 500 Tiefflugstunden im Jahr. Die Anzahl der Beschwerden aus der Bevölkerung über Tiefflüge verringerte sich seitdem ebenfalls deutlich. Vor dem Hintergrund der erheblichen Abnahme der Tiefflugstunden kamen die Skyguard-Radaranlagen in den Jahren 1996 bis 1999 durchschnittlich 52 mal zum Einsatz, wobei aber nur bei jedem zweiten Einsatz Flugbewegungen aufgenommen wurden. Die Luftfahrzeugführer verfügen im Übrigen über technische Möglichkeiten, rechtzeitig eine Skyguard-Radaranlagen-Stellung zu erkennen und so eine Erfassung zu vermeiden.

Zur Überwachung von Tiefflügen stehen dem Bundesministerium auch alternative, leistungsschwächere Systeme zur Verfügung, wie z. B. der Radarführungsdienst und das „Abgesetzte Datensichtgerät Maastricht Rechner“ (ADAMAR).

61.2

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist der Rückgang der Beschwerden der Bevölkerung gegen den Tiefflüglärm und gegen die Nichteinhaltung von Flugbetriebsbestimmungen weniger auf den Einsatz der Skyguard-Radaranlagen zurückzuführen, sondern vielmehr auf den deutlichen Rückgang der Tiefflüge insgesamt. Er hat kritisiert, dass die geringe Auslastung der Skyguard-Radaranlagen (jährlich rd. 52 Tiefflugüberwachungseinsätze) in keinem angemessenen Verhältnis zu den jährlichen Betriebskosten (rd. 2,8 Mio. EUR) steht. Er hat daher auf die bestehenden alternativen Möglichkeiten zur Überwachung von Tiefflügen hingewiesen. Durch die Aussonderung aller Skyguard-Radaranlagen könnten innerhalb von zehn Jahren Betriebskosten von über 28 Mio. EUR eingespart werden.

61.3

Das Bundesministerium hat in seiner Stellungnahme ausgeführt, dass seit dem Jahre 1984 ein parlamentarischer Auftrag zur Tiefflugüberwachung bestehe, an den es sich gebunden fühle. Es hat bestätigt, dass die absolute Häufigkeit der Beschwerden der Bevölkerung über Tiefflugbewegungen wegen der vom Bundesrechnungshof angesprochenen Reduzierung der Tiefflugbewegungen zurückgegangen sei. Allerdings sei die relative Beschwerdehäufigkeit bedingt durch eine höhere Sensibilität der Bevölkerung angestiegen.

Das Bundesministerium hat bestätigt, dass nicht bei allen Einsätzen Tiefflugbewegungen aufgenommen worden seien. Als möglichen Grund hat es beispielhaft Witterungseinflüsse angeführt.

Insgesamt ist das Bundesministerium nicht bereit, auf die Skyguard-Radaranlagen zu verzichten.

61.4

Der Bundesrechnungshof ist nach wie vor der Auffassung, dass bei einem Rückgang von 66 000 auf 12 500 Tiefflugstunden auch der Umfang der Tiefflugüberwachung angepasst werden sollte. Er empfiehlt daher weiterhin eine deutliche Reduzierung der Skyguard-Radaranlagen, wodurch das Ziel, die Bevölkerung vor vorschriftswidrigen Tiefflügen zu schützen, keinesfalls infrage gestellt wird. In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass sich die vom Bundesministerium angesprochene parlamentarische Beschlusslage noch auf die militärischen Ausbildungsnotwendigkeiten der 80er-Jahre und das in dieser Zeit hohe Aufkommen an Tiefflugbewegungen bezieht. Das Bundesministerium sollte der Frage nachgehen, ob die Nutzung des Radarführungsdienstes und des Datensichtgerätes ADAMAR eine hinreichende Überwachung der Tiefflüge ermöglicht.

62 Einsatz und Auslastung der Luftfahrzeuge bei der Wehrtechnischen Dienststelle 61
(Kapitel 1419)

62.0

Die Bundeswehr führt an der Wehrtechnischen Dienststelle 61 in Manching Flugversuche durch, um die Funktionsbereitschaft und Betriebssicherheit von Flugzeugen

und deren Zusatzausrüstung zu erproben. In den Jahren 1996 bis 1998 verfügte sie hierfür über 13 Flugzeuge und sieben Hubschrauber unterschiedlichen Typs. Die Luftfahrzeuge waren durch die Erprobungen nicht ausgelastet.

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1999 empfohlen, acht Flugzeuge und drei Hubschrauber auszusondern oder einer anderen Verwendung zuzuführen. Das Bundesministerium hat fünf Luftfahrzeuge stillgelegt oder ausgesondert, zwischenzeitlich aber wieder eines beschafft. Der Bundesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest, sieben weitere Flugzeuge auszusondern, da die Luftwaffe begonnen hat, die entsprechenden Flugzeugtypen außer Dienst zu stellen oder stark zu reduzieren.

62.1

Die Bundeswehr führt an der Wehrtechnischen Dienststelle 61 (WTD 61) in Manching Flugversuche durch, um die Funktionsbereitschaft und Betriebssicherheit von neu- oder weiterentwickelten Flugzeugen und deren Zusatzausrüstung, wie zum Beispiel Lenkflugkörper, zu überprüfen. Die Dienststelle verfügte hierfür in den Jahren 1996 bis 1998 über 13 Flugzeuge und sieben Hubschrauber unterschiedlichen Typs:

- sechs Jagdbomber „Tornado“,
- vier Jagdflugzeuge „Phantom“,
- zwei Transportflugzeuge „Transall“,
- ein Transportflugzeug „Do-228“,
- drei leichte Transporthubschrauber „Bell UH-1D“,
- zwei mittlere Transporthubschrauber „CH 53G“ und
- zwei Panzerabwehr-Hubschrauber „BO 105 M“.

Das Prüfungsamt des Bundes Koblenz hat den Einsatz und die Auslastung dieser Luftfahrzeuge geprüft und Folgendes festgestellt:

In den Jahren 1996 bis 1998 nutzte die WTD 61 durchschnittlich zwischen 62 % und 72 % der geforderten und zugewiesenen Flugstunden.

Die jährlichen Nutzungsraten für Tornado-Flugzeuge der Luftwaffe betragen im Durchschnitt rd. 200 Flugstunden pro Flugzeug. Für die sechs Tornados der WTD 61 war eine jährliche Nutzungsrate von maximal je 70 Stunden geplant. Tatsächlich lag die Nutzung nur bei rd. 50 Flugstunden je Flugzeug und Jahr. Ein Tornado-Flugzeug wurde nur zu 12 % der zugewiesenen Flugstunden für Erprobungen genutzt.

Durch Materialerhaltungs- und Wartungsarbeiten waren die vier Phantom-Luftfahrzeuge nahezu die Hälfte des geprüften Zeitraumes nicht einsatzbereit. Der Anteil der Flugstunden für Erprobungsflüge lag bei 40 % der maximal geplanten Stunden. Die Nutzungsrate war gegenüber Einsatzluftfahrzeugen bereits von 181 auf 72 Flugstunden herabgesetzt. Die Luftwaffe hat begonnen, die Phantom-Luftfahrzeuge außer Dienst zu stellen; der Flugzeugtyp soll nur noch bis zum Jahre 2010 betrieben werden.

Das zivile Flugzeug vom Typ Do-228 dient Transport- und Erprobungsunterstützungsaufgaben. Hierfür wurde ein Luftbildschacht mit Fotoeinrichtung in das Flugzeug eingebaut. In den Jahren 1996 bis 1998 nutzte die WTD 61 das Flugzeug nur zu 45 % der maximal geplanten Flugstunden. Das Deutsche Zentrum für Luft und Raumfahrt, eine vom Bund institutionell geförderte Forschungseinrichtung, verfügt ebenfalls über drei Flugzeuge vom Typ Do-228, die mit Luftbildschächten ausgerüstet sind. Diese Flugzeuge werden Dritten zur Miete angeboten. Die Miete pro Flugstunde betrug 2 187 DM (1 118 EUR) gegenüber durchschnittlichen Betriebskosten pro Flugstunde von 10 218 DM (5 225 EUR) bei der WTD 61.

62.2

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 1999 empfohlen, die vier Phantom-Luftfahrzeuge und die drei Hubschrauber Bell UH-1D auszusondern. Darüber hinaus sollten zwei Tornados und eine Transall an die Einsatzgeschwader abgegeben werden, um die verbleibenden Luftfahrzeuge besser auszulasten. Hinsichtlich der Do-228 hat der Bundesrechnungshof eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Entscheidung über den Weiterbetrieb oder einen Verkauf des Flugzeuges und eine auftragsbezogene Anmietung beim Deutschen Zentrum für Luft- und Raumfahrt empfohlen.

62.3

Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, dass es kein weiteres Erprobungs-Luftfahrzeug entbehren könne. Bei den zugewiesenen Flugstunden handele es sich nicht um Planzahlen, sondern lediglich um Flugstundenobergrenzen, die nur nach Genehmigung überschritten werden dürften, sowie um eine Grundlage zur Ermittlung der Betriebskosten. Der Erprobungsbedarf sei darüber hinaus unabhängig von der Anzahl der in der Truppe verfügbaren Luftfahrzeuge. Insbesondere die geplante Reduzierung der Tornados in der Luftwaffe von rd. 300 um 144 Tornados bis zum Jahre 2015 habe keinen Einfluss auf die notwendige Zahl der Erprobungsflugzeuge.

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, ein Tornado-Flugzeug habe es ausgesondert, inzwischen aber durch ein neues ersetzt. Eine Reduzierung der Tornado-Erprobungsträger gefährde die geplanten Entwicklungs- und Kampfwertsteigerungsprogramme des Waffensystems.

Ein Phantom-Luftfahrzeug sei im Jahre 2001 ausgesondert worden. Die verbliebenen drei Phantom seien aber weiterhin für Erprobungen im Rahmen der Entwicklung des Eurofighters und neuer Lenkflugkörper sowie als Erprobungsträger für flugsicherheitsrelevante Sicherheitsmaßnahmen erforderlich. Spezielle Erprobungsausstattungen der Phantom seien für andere Luftfahrzeugtypen ungeeignet.

Die drei Hubschrauber Bell UH-1D stünden seit dem 1. Januar 2000 wegen mangelnder Verkehrssicherheit nicht mehr für Erprobungen zur Verfügung.

Die Do-228 müsse weiter betrieben werden, da der Luftbildschacht auch für die Erprobung militärischer elektro-optischer Systeme genutzt werde. Dies erfordere besondere Verkabelungen, Messeinbauten und eine spezielle Stromversorgung, die in ein Mietflugzeug für jeden Flugauftrag eingebaut werden müssten. Die Einbauten seien nicht ohne weiteres rückgängig zu machen. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung komme daher nicht in Betracht.

62.4

Die Argumentation des Bundesministeriums überzeugt nicht. Die geringe Nutzung der Luftfahrzeuge der WTD 61 zeigt im Vergleich zu dem üblichen Nutzungsumfang der Luftwaffe, dass die WTD 61 die Kapazitäten der Luftfahrzeuge bei weitem nicht ausgenutzt hat. Aus der durchschnittlichen Nutzung von 62 % bis 72 % der zugewiesenen Flugstunden folgt, dass einige Luftfahrzeuge entbehrlich sind. Dies gilt auch dann, wenn es sich bei den zugewiesenen Flugstunden um Obergrenzen handeln würde, zumal die zugewiesenen Flugstunden bereits erheblich gegenüber dem üblichen Nutzungsumfang der Luftwaffe herabgesetzt sind. In der Regel kann der Erprobungsbedarf mit einer intensiveren Nutzung der verbleibenden Luftfahrzeuge gedeckt werden.

Die Stellungnahme des Ministeriums wird auch den aktuellen Entwicklungen nicht gerecht: Der Erprobungsumfang der WTD 61 wird zwangsläufig weiter zurückgehen, da ihr Personalbestand von ursprünglich 997 im Jahre 1997 auf 724 Mitarbeiter bis zum Jahre 2006 abgebaut werden soll, also um über 27 %. Da der WTD 61 gleichzeitig mehr technische Fachaufgaben zugewiesen wurden, sind die für Erprobungsaufgaben verbleibenden Kapazitäten noch weiter vermindert. Sie sind auch nicht mehr erforderlich, da die Industrie zunehmend diese Aufgaben übernehmen soll.

Entgegen der Auffassung des Bundesministeriums hat die Stückzahl der militärischen Flugzeuge durchaus Einfluss auf die Zahl der Erprobungsträger. So werden von 180 Eurofightern nur noch drei Erprobungs-Flugzeuge für die WTD 61 eingeplant, obwohl der zu erwartende Änderungs- und Erprobungsumfang deutlich höher sein wird als beim Tornado. Eine Gefährdung des geplanten Entwicklungs- und Kampfwertsteigerungsprogramms des Waffensystems ist daher auch bei einem entsprechenden Abbau der Tornado-Erprobungsträger nicht zu befürchten. Somit sind für künftig 175 Tornados auch nicht mehr als drei – statt sechs – Tornado-Erprobungsträger erforderlich. Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher die Aussonderung von drei Tornado-Jagdbombern.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt außerdem die Abgabe der restlichen drei Phantom-Flugzeuge, da weitere technische Änderungen an der Phantom wegen der bereits begonnenen Außerdienststellung unwirtschaftlich sind. Für Erprobungsunterstützungsaufgaben ohne spezielle Messeinrichtungen und für flugsicherheitsrelevante Sofortmaßnahmen kann – wie bei der Transall – auf Flugzeuge der Einsatzverbände zurückgegriffen werden. Die spezielle Erprobungsausstattung der Phantom ist mittelfristig entbehrlich. Für künftige Erprobungen von Bewaffnung und Ausrüstung des Tornado und des Eurofighter stehen der WTD 61 ausreichend Flugzeuge dieser Typen zur Verfügung.

Die Erprobung von elektro-optischen Systemen in dem zivilen Flugzeug Do-228 ist nicht erforderlich, da in der Regel weniger die Systemleistung als vielmehr die Integration in das militärische Waffensystem und die Funktionsfähigkeit im Zusammenwirken nachzuweisen sind. So wurde z. B. erst nach Einbau eines Infrarotsensors in ein Marine-Aufklärungsflugzeug festgestellt, dass dieser nicht zeitgleich mit dem Sonarsensor des Flugzeugs eingesetzt werden kann. Die weitere Nutzung der Do-228 als Erprobungsträger ist daher nicht notwendig. Das zivile Erprobungsflugzeug Do-228 sollte verkauft werden (vgl. Bemerkung Nr. 60 zur Nutzung der Do-228 der Bundeswehr).

Insgesamt hält der Bundesrechnungshof somit an seiner Empfehlung fest, sieben weitere Flugzeuge mittelfristig auszusondern.

63 Kraftfahrerlöhne nach dem Tarifvertrag für die Kraftfahrer des Bundes bei militärischen und zivilen Dienststellen der Bundeswehr

63.0

In vielen zivilen und militärischen Dienststellen der Bundeswehr fielen bei Zivilkraftfahrern häufig Überstunden wegen Bereitschafts- und Schichtdiensten (Kraftfahrer vom Dienst) an. Die Kraftfahrer waren jedoch während der Bereitschaftsdienste nur zu vier bis acht Prozent ausgelastet. In den Nacht- und Wochenendschichten waren die Kraftfahrer oft ebenfalls nicht ausreichend beschäftigt. Von der Möglichkeit, Überstunden durch Freizeit auszugleichen, machten die Dienststellen grundsätzlich keinen Gebrauch.

Der Bundesrechnungshof hat auf ein jährliches Einsparpotenzial von bis zu 13 Mio. EUR hingewiesen, wenn Überstunden verstärkt durch Freizeit ausgeglichen, eine versetzte Schichteinteilung eingeführt und unwirtschaftliche Bereitschaftsdienste gestrichen werden.

63.1

Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes München, Hamburg und Berlin die pauschalierte Entlohnung der Kraftfahrer nach den einschlägigen Tarifverträgen (MTArb und KraftfahrerTV) bei verschiedenen Bundeswehrdienststellen in den Jahren 1999 und 2000 geprüft. Von den 4 920 Zivilkraftfahrern der Bundeswehr erhielten 4 791 Lohn nach den Pauschalgruppen I bis IV des Tarifvertrages für die Kraftfahrer des Bundes. Damit werden der Monatslohn der jeweiligen Lohngruppe und der Lohn für die je nach Pau-

schalgruppe zu erbringenden Überstunden zusammen abgegolten. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass in vielen zivilen und militärischen Dienststellen rund um die Uhr Bereitschafts- und Schichtdienste (Kraftfahrer vom Dienst) eingerichtet waren. Da die Kraftfahrer in der Regel vor und nach den Bereitschaftsdiensten regulären Dienst leisteten, fielen allein in vier geprüften Dienststellen monatlich 1 548 Überstunden an. Die Kraftfahrer waren jedoch während der Bereitschaftsdienste nur zu vier bis acht Prozent ausgelastet. Häufig führten sie lediglich so genannte „Schlüsselrunden“ oder „Kontrollfahrten“ zum Dienstschluss und Dienstbeginn bzw. Essenstransporte von der Küche zu nahe gelegenen Sanitätsstationen durch. Daneben beförderten sie Teilnehmer an „dienstlichen Veranstaltungen geselliger Art“.

Die Dienststellen rechneten die gesetzlichen Pausen während der Schichtdienste grundsätzlich tarifwidrig als Arbeitszeit an. Sie setzten die Kraftfahrer in sich überschneidenden Früh-, Tag-, und Spätschichten häufig zusammen ein, obwohl keine Fahraufträge anfielen. Auch in den Nacht- und Wochenendschichten waren die Kraftfahrer oft nicht ausgelastet. Sie wendeten für Rüstzeiten (Durchsicht der Fahrzeuge) und Wagenpflege häufig vorschriftswidrig übermäßig viele Stunden auf. Von der Möglichkeit, Überstunden durch Freizeit auszugleichen, machten die Dienststellen grundsätzlich keinen Gebrauch.

Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof festgestellt, dass ein nicht geringer Teil der Kraftfahrer die jeweilige Pauschalgruppenuntergrenze um lediglich drei Arbeitsstunden je Monat überschritt. Teilweise wurden die Grenzen um nicht einmal eine volle Stunde im Halbjahr übertroffen.

Die Dienststellen glichen Überstunden unterhalb der höchstzulässigen Arbeitszeit von 265 Stunden im Monat nur auf Wunsch der Kraftfahrer aus. Dabei wurde darauf geachtet, dass durch die verbleibenden Überstunden die jeweils erreichte höhere Pauschalgruppe gesichert war, obwohl nach den Dienstplänen weitere Überstunden hätten abgebaut werden können.

63.2

Der Bundesrechnungshof hat für die hohen Kosten des Kraftfahrdienstes der Bundeswehr folgende Ursachen gesehen:

- Fehlen straffer Dienstpläne,
- unwirtschaftliche Schichteinteilung,
- unnötige, Überstunden verursachende Bereitschaftsdienste,
- Anrechnung von Pausen auf die Arbeitszeit,
- zu lange Rüstzeiten,
- zu häufige und zeitaufwendige Wartungs- und Pflegearbeiten ohne erkennbare Notwendigkeit sowie
- Ausgleich von Überstunden nur auf Wunsch der Fahrer.

Diese Mängel hat der Bundesrechnungshof größtenteils auf Nichtbeachtung der einschlägigen Vorschriften und Erlasse des Bundesministeriums zurückgeführt.

Der Bundesrechnungshof hat den Dienststellen empfohlen, unwirtschaftliche Bereitschaftsdienste zu streichen und erforderliche Fahrten so weit wie möglich an private Anbieter zu vergeben. Überstunden sollten durch Freizeit ausgeglichen und durch eine versetzte Schichteinteilung erheblich zurückgeführt werden. Auch sollten Rüstzeiten und Wagenpflege auf das erforderliche Maß herabgesetzt werden. Gegenüber dem Bundesministerium hat der Bundesrechnungshof auf ein jährliches Einsparpotenzial von bis zu 25 Mio. DM (12,8 Mio. EUR) hingewiesen, wenn die Empfehlungen umgesetzt würden. Er hat auch angemahnt, das Rundschreiben des Bundesministeriums des Innern zu beachten, nach dem Kraftfahrerbereitschaften nur dann angeordnet werden dürfen, wenn die voraussichtliche Fahrleistung in einem vertretbaren Verhältnis zur Wartezeit steht.

63.3

Das Bundesministerium hat im Gegensatz zu den Dienststellen die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und die zuständigen Bundeswehrdienststellen angewiesen, diese umzusetzen. Es hat die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes allen Organisationsbereichen übersandt, um bundeswehrweit korrigierende Maßnahmen sicherzustellen, Missstände zu beseitigen und künftigen Fehlentwicklungen vorzubeugen.

63.4

Der Bundesrechnungshof wird mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes beobachten, inwieweit das Bundesministerium seine angeordneten Maßnahmen durchsetzt, deren Einhaltung überwacht und so die Ausgaben für Kraftfahrerlöhne auf ein wirtschaftliches Maß begrenzt. Dabei wird er auch prüfen, ob sich die beabsichtigte Verminderung der Zahl der Zivilkraftfahrer von 5 000 auf rd. 1 700 durch das „neue Flottenmanagement“ umsetzen lässt, und ob die verbleibenden Kraftfahrer wirtschaftlich eingesetzt werden.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
(Einzelplan 16)

64 Ausübung der Bundesaufsicht über die Landessammelstellen für radioaktive Abfälle und Erhebung von Endlagergebühren für den Bund
(Kapitel 1607 Titel 111 02)

64.0

Die Länder erheben bei Ablieferung radioaktiver Abfälle für den Bund eine mengenbezogene Endlagerkostenpauschale. Im Juli 1997 kündigte der Bund eine Erhöhung dieser Pauschale zum 1. Februar 1998 an. Im Januar 1998 bestätigte ein Land einem Unternehmen die Ablieferung von 3 400 Fässern radioaktiven Abfalls und erließ hierfür einen Gebührenbescheid über die zu diesem Zeitpunkt noch geltende niedrigere Endlagerkostenpauschale. Tatsächlich verblieben die Abfälle jedoch auf dem Betriebsgelände des Unternehmens. Der Bundesrechnungshof hat die Angelegenheit im Jahre 2000 aufgegriffen. Erst im März 2002 hat das Bundesministerium erste Maßnahmen zur Sicherung des höheren Gebührenanspruches des Bundes gegenüber dem Land veranlasst.

64.1

Bestimmte radioaktive Abfälle sind von ihren Besitzern an öffentliche Sammelstellen abzuliefern. Während der Bund verpflichtet ist, Endlager für radioaktive Abfälle einzurichten, obliegt den Ländern die Einrichtung von Landessammelstellen für die Zwischenlagerung der Abfälle, bis sie in ein Endlager gebracht werden. Die Länder erheben von den Ablieferern im Rahmen ihrer Gebühren- bzw. Entgeltfestsetzung auch die an den Bund zu zahlende Endlagerkostenpauschale und führen diese an den Bundeshaushalt ab. Die Zwischenlagerung radioaktiver Abfälle in Landessammelstellen und die Einziehung sowie Abführung der Endlagerkostenpauschale unterliegen der Bundesaufsicht (Rechts- und Zweckmäßigkeitsaufsicht).

64.2

Im Juli 1997 kündigte das Bundesministerium an, die Endlagerkostenpauschale für radioaktiven Abfall pro Kubikmeter Abfallvolumen von 5 000 DM (rd. 2 560 EUR) auf 25 000 DM (rd. 12 780 EUR), d. h. von 1 000 DM (rd. 510 EUR) auf 5 000 DM (rd. 2 560 EUR) pro 200-Liter-Fass zu erhöhen. Es bat die Länder, für abgelieferte radioaktive Abfälle spätestens ab dem 1. Februar 1998 diese höhere Pauschale anzuwenden. Mit Schreiben vom 23. Dezember 1997 meldete ein Unternehmen unter Hinweis auf die ab 1. Februar 1998 höhere Endlagerkostenpauschale bei der zuständigen Landesbehörde 3 500 Fässer mit radioaktiven Abfällen zur Ablieferung an die Landessammelstelle an.

Tatsächlich lieferte das Unternehmen bis Ende Januar 1998 insgesamt 100 Fässer an die Landessammelstelle, deren Lagerkapazität damit erschöpft war. Der übrige Abfall verblieb in mehreren tausend Gebinden unkonditionierter, d. h. nicht lagerfähig verpackter Rohabfälle auf dem Betriebsgelände des Unternehmens. Eine Konditionierung dieser Abfallmenge wäre in der Zeit zwischen der Ankündigung und dem Wirksamwerden der höheren Endlagerkostenpauschale auch aus technischen Gründen nicht möglich gewesen. Gleichwohl behandelte das Land das Unternehmen mit Annahmebescheid vom 8. Januar 1998 so, als hätte es noch vor der Anhebung der Endlagergebühren die angemeldeten Fässer mit radioaktivem Abfall an die Landessammelstelle abgeliefert. Mit Schreiben vom 14. Januar 1998 bestätigte es dem Unternehmen die Ablieferung der tatsächlich gar nicht existierenden Fässer. Es erhob von diesem dafür mit gesondertem Gebührenbescheid auf der Grundlage der zu diesem Zeitpunkt geltenden Endlagerkostenpauschale von 1 000 DM (rd. 510 EUR) pro Fass insgesamt 3,4 Mio. DM (rd. 1,7 Mio. EUR) zur Abführung an den Bundeshaushalt und gab dem Unternehmen auf, diese Fässer später unmittelbar in ein Endlager des Bundes zu bringen.

Mit Schreiben vom 3. Februar 1998 teilte das Land dem für die Einnahme der Endlagergebühren zuständigen Bundesamt für Strahlenschutz mit, es habe dem Unternehmen inzwischen bestätigt, dass die angemeldeten Fässer radioaktiver Abfälle als abgeliefert gelten. Nach einem Vermerk des Bundesministeriums mit Datum vom 10. Februar 1999 hatte das Land den zuständigen Mitarbeiter des Bundesministeriums im Januar 1998 fernmündlich über den Vorgang unterrichtet. Dieser habe hierbei mehrfach ein korrektes Vorgehen in der Angelegenheit angemahnt.

Eine Überprüfung der Angelegenheit durch das Bundesministerium fand im Jahre 1998 nicht statt. Erst als die Medien die vorgebliche Ablieferung der radioaktiven Abfälle thematisierten, forderte das Bundesministerium das Land mit Schreiben vom 14. Januar 1999 zur Berichterstattung auf. Obwohl weder eine abschließende Stellungnahme des Landes vorlag noch eine abschließende rechtliche Bewertung der Vorgänge im Bundesministerium stattgefunden hatte, bestätigte es dem Land mit Schreiben vom 18. Januar 1999, dass im vorliegenden Fall die Anwendung der alten Endlagerkostenpauschale gerechtfertigt erscheine. Weitere Schritte unternahm das Bundesministerium zu diesem Zeitpunkt nicht.

64.3

Der Bundesrechnungshof hat die Angelegenheit im Jahre 2000 im Hinblick auf die Ordnungsmäßigkeit der Wahrnehmung der Bundesaufsicht durch das Bundesministerium aufgegriffen. Er hat die Auffassung vertreten, dass die Bescheinigung der Ablieferung tatsächlich nicht vorhandener Fässer durch das Land rechtlich bedenklich sei. Er hat die Gefahr gesehen, dass das Unternehmen bei der

ihm aufgegebenen späteren Ablieferung der Abfälle die Entrichtung der seit dem 1. Februar 1998 geltenden höheren Endlagerpauschale unter Hinweis auf die bereits geleistete Gebührenzahlung verweigert. In der Folge würden dem Bund damit Gebührenausfälle in Höhe von 13,6 Mio. DM (rd. 6,95 Mio. EUR) als Differenz zwischen alter und neuer Pauschale entstehen. Er hat das Bundesministerium aufgefordert, auf eine Sicherung des Anspruchs des Bundes hinzuwirken.

64.4

Das Bundesministerium hat nach anfänglichem Zögern rechtliche Bedenken hinsichtlich der Wirksamkeit des Annahmebescheides des Landes über 3 400 Fässer eingeräumt. Da die im Bescheid des Landes vom 8. Januar 1998 zugelassene Ablieferung aufgrund erschöpfter Lagerkapazitäten der Landessammelstelle tatsächlich nicht möglich war, sei dieser nichtig und damit rechtsunwirksam. Dem Bund sei jedoch kein Schaden entstanden, weil das Unternehmen wegen der Nichtigkeit des Bescheides bei einer künftigen ordnungsgemäßen Ablieferung der Abfälle an eine Landessammelstelle oder ein Endlager des Bundes unter Anrechnung des bereits geleisteten Betrages die erhöhte Endlagergebühr zahlen müsse. Diese Rechtsauffassung habe das Bundesministerium dem Land mit Schreiben vom 22. März 2002 mitgeteilt und diesem aus Gründen der Rechtssicherheit nahegelegt, dem Unternehmen gegenüber die Nichtigkeit des Annahmebescheides festzustellen. Der vom Land gesondert ergangene Gebührenbescheid teile das Schicksal des Annahmebescheides und sei ebenfalls rechtsunwirksam.

64.5

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes war die zögerliche Reaktion des Bundesministeriums gegenüber dem Land mit einer ordnungsgemäßen Wahrnehmung der Bundesaufsicht unvereinbar. Das Bundesministerium sollte nunmehr alle erforderlichen Maßnahmen zur Abwendung eines möglichen späteren Schadens für den Bund aus der Gebührenerhebung für die vorgebliche Ablieferung der nicht existierenden Fässer ergreifen. Im Übrigen sollte es künftig für eine angemessene Wahrnehmung der ihm obliegenden Bundesaufsicht sorgen.

Bundesministerium für Bildung und Forschung
(Einzelplan 30)

65 Betrieb des Europäischen Transschall-Windkanals
(Kapitel 3002 Titel 687 01)

65.0

Das Bundesministerium hat nicht rechtzeitig darauf hingewirkt, die Fehlbeträge aus dem laufenden Betrieb des Europäischen Transschall-Windkanals zu vermindern.

Es sollte vorrangig dessen Einbindung in einen europäischen Windkanalverbund anstreben, um einen kostengünstigeren Betrieb zu ermöglichen. Gleichzeitig sollte es im Benehmen mit den beteiligten Partnerländern ein hinreichendes Konzept erstellen, das das weitere Schicksal des Windkanals verbindlich regelt.

65.1

Die Regierungen Frankreichs, der Niederlande, Großbritanniens und Deutschlands kamen in den Jahren 1985 bis 1988 überein, den Europäischen Transschall-Windkanal in Köln-Porz (ETW) zu errichten, der als einziger europäischer Windkanal die optimale Reise- und Manövrierkonfiguration von Verkehrs- und Kampfflugzeugen umfassend simulieren kann.

Zur Umsetzung des Vorhabens gründeten die Partnerländer die ETW GmbH. Gesellschafter sind das Deutsche Zentrum für Luft- und Raumfahrt e.V. in Köln (DLR), ähnliche Organisationen Frankreichs und der Niederlande sowie das britische Verteidigungsministerium. Dem Aufsichtsrat der ETW GmbH gehören von deutscher Seite ein Vertreter des Bundesministeriums und zwei des DLR an.

Die ETW GmbH hat den Windkanal in der Zeit von 1989 bis 1994 für rd. 650 Mio. DM (rd. 330 Mio. EUR) errichtet. Von dem deutschen Anteil in Höhe von rd. 247 Mio. DM (rd. 126 Mio. EUR) (38 %) entfallen rd. 179 Mio. DM (rd. 91 Mio. EUR) auf den Bund, rd. 63 Mio. DM (rd. 32 Mio. EUR) auf das Land Nordrhein-Westfalen und rd. 5 Mio. DM (rd. 2,5 Mio. EUR) auf die deutsche Industrie.

An die Errichtung des ETW schloss sich Mitte des Jahres 1994 die zunächst für drei Jahre vorgesehene Anfangsbetriebszeit an, nach deren Ablauf der ETW kostendeckend arbeiten sollte. Im Jahre 1997 verlängerten die beteiligten Länder diese Phase ohne Bewilligung zusätzlicher Ausgaben bis zum Ende des Jahres 1999. Der geringere militärische Bedarf nach Auflösung der UdSSR, die zunehmende Konzentration in der europäischen Luftfahrtindustrie sowie die rasche Entwicklung der numerischen Simulation in der Aerodynamik ließen nicht mehr erwarten, dass die Erlöse aus dem Betrieb des ETW nach drei Jahren Anfangsbetriebszeit die laufenden Personal- und Sachkosten decken. Den Kosten des ETW in der gesamten Anfangsbetriebszeit von über 140 Mio. DM (71 Mio. EUR) (deutscher Anteil über 43 Mio. DM (22 Mio. EUR)) stehen Testerlöse von rd. 6,5 Mio. DM (rd. 3,3 Mio. EUR) gegenüber; dies entspricht 10 % des von der Geschäftsführung der ETW GmbH Ende 1995 Erwarteten.

Wegen der fehlenden Kostendeckung verständigten sich die Partnerländer Ende 1999 darauf, den Betrieb des ETW in den Jahren 2000 bis 2003 durch weitere Zuschüsse in Höhe von insgesamt 20 Mio. DM (rd. 10 Mio. EUR) zu unterstützen; der deutsche Anteil beträgt rd. 1,5 Mio. DM (rd. 760 000 EUR) jährlich. In den Jahren 2000 und 2001 erzielte der ETW bei Personal- und Sachkosten (ohne Investitionen) von rd. 13,6 Mio. DM (rd. 7 Mio. EUR) und 15 Mio. DM (rd. 7,6 Mio. EUR) Testerlöse und sonstige Einnahmen in Höhe von rd. 7,4 Mio. DM (rd. 3,8 Mio. EUR) und 7,2 Mio. DM (rd. 3,7 Mio. EUR). Für das Jahr 2001 entspricht dies 60 % der vom Bundesministerium Anfang des Jahres erwarteten Einnahmen.

Die Stiftung Deutsch-Niederländischer Windkanal (Stiftung DNW) war im Jahre 1976 mit dem Ziel gegründet worden, einen großen Niedriggeschwindigkeitskanal zu bauen und zu betreiben; Träger sind die auch am ETW beteiligten nationalen Luft- und Raumfahrtforschungsunternehmen der Niederlande und Deutschlands. Durch die Übernahme elf weiterer Windkanäle mit unterschiedlichen Leistungsprofilen hat die Stiftung DNW ihre Marktposition gestärkt und die finanziellen Defizite vermindert, die beim Einzelbetrieb der Kanäle zu verzeichnen waren. Sie verhandelt derzeit mit dem französischen Windkanalbetreiber, der auch Gesellschafter der ETW GmbH ist, über die Bildung eines europäischen Windkanalverbundes, der spürbare marktstrategische und betriebswirtschaftliche Vorteile verspricht.

65.2

Das Prüfungsamt des Bundes Koblenz (Prüfungsamt) hat bei der Prüfung der Ausgaben für den ETW festgestellt, dass das Bundesministerium schon im Januar 1996 nicht mehr mit einem kostendeckenden Betrieb des ETW nach der dreijährigen Anfangsbetriebszeit rechnete. Im Juni 1998 forderte das Bundesministerium unter Hinweis auf die kritische Situation einen belastbaren Zeit- und Kostenplan, der ggf. auch Alternativszenarien und Abbruchkriterien enthalten sollte.

In dem daraufhin erstellten „Situationsbericht“ führte der dem DLR angehörende Aufsichtsratsvorsitzende der ETW GmbH die geringe Nutzung des ETW auch auf das Überangebot an Windkanälen und den Kostendruck in der Luftfahrtindustrie zurück. Zwar sei der ETW für die bevorstehende Entwicklung eines europäischen Großraumverkehrsflugzeuges sowie für Forschungszwecke besonders bedeutsam. Auch ließen im Jahre 1997 eingeleitete Bemühungen zur Halbierung der laufenden Kosten des ETW, z. B. durch Kürzung der beabsichtigten Investitionen, zusammen mit den Zuschüssen der Partnerländer für die Jahre 2000 bis 2003 einen wirtschaftlich abgesicherten Betrieb erwarten. Aufgrund der langjährigen Erfahrungen sei aber zu bezweifeln, dass der Windkanal danach kostendeckend arbeiten werde. Der Aufsichtsratsvorsitzende regte deshalb an, den ETW in einen europäischen Windkanalpool einzubinden.

Das Prüfungsamt hat bezweifelt, dass das Bundesministerium über seinen Vertreter im Aufsichtsrat die Interessen des Bundes hinreichend wahrgenommen hat.

Bereits zu Beginn der Anfangsbetriebszeit war erkennbar, dass wegen der veränderten Umstände ein kostendeckender Betrieb nach den zunächst vorgesehenen drei Jahren ausgeschlossen war. Die gebotenen Maßnahmen zur Verminderung der laufenden Kosten des ETW sind daher zu spät ergriffen worden. Da auch diese Maßnahmen für eine Kostendeckung nicht ausreichen, hat das Prüfungsamt entsprechend der Anregung des ETW-Aufsichtsratsvorsitzenden vorgeschlagen, den ETW in einen Windkanalverbund, z. B. die Stiftung DNW, einzubinden, um einen kostengünstigeren Betrieb zu ermöglichen.

65.3

Das Bundesministerium hat entgegnet, die an dem ETW-Vorhaben beteiligten Regierungen hätten auf die veränderten Rahmenbedingungen reagiert, indem sie die Anfangsbetriebszeit verlängerten und für die Jahre 2000 bis 2003 zusätzliche Mittel gewährten.

Die Geschäftsführung der ETW GmbH habe Ende 1995/Anfang 1996 die Geschäftsentwicklung äußerst optimistisch eingeschätzt. Nachdem dies schrittweise deutlich geworden sei, habe der Aufsichtsrat nachhaltige Konsolidierungsmaßnahmen eingeleitet. Allerdings hätten sich die anderen Delegationen der vom Vertreter des Bundesministeriums im Aufsichtsrat im November 1996 geforderten drastischen Kürzung der Betriebsausgaben zunächst widersetzt. Die Ende 1997 eingeleiteten Sparmaßnahmen hätten die Betriebsausgaben nahezu halbiert; auch habe man die Investitionsausgaben stark vermindert.

Im Jahre 2002 sei mit einer deutlichen Steigerung der Testerlöse zu rechnen. Die Luftfahrtindustrie beabsichtige, den ETW für ein Großraumflugzeug zu nutzen. Hinzu trete die Beteiligung des ETW an mehreren EU-Verbundvorhaben. Im Jahre 2001 seien die erwarteten Einnahmen vor allem wegen der gerade in der Luftfahrtindustrie spürbaren konjunkturellen Auswirkungen der Ereignisse des 11. September 2001 hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Auch der ETW-Aufsichtsrat halte einen kostendeckenden Betrieb nach wie vor für möglich, wenn die Anzahl der bezahlten Testwochen gesteigert werden könne. Eine abschließende Aussage dazu sei im gegenwärtigen Stadium jedoch noch nicht möglich.

Dem Vorschlag, den ETW in einen Windkanalverbund zu integrieren, stehe das Bundesministerium grundsätzlich offen gegenüber, sehe jedoch keine Möglichkeit, dies kurzfristig zu erreichen. Zunächst sei der Abschluss der komplizierten mehrjährigen Fusionsverhandlungen der Stiftung DNW und des französischen Windkanalbetreibers abzuwarten. Ein Vorstoß, den ETW in diesen Prozess zu integrieren, würde die viel versprechenden Verhandlungen voraussichtlich scheitern lassen.

65.4

Der Bundesrechnungshof erkennt die bisherigen Bemühungen des Bundesministeriums an, hält diese jedoch nicht für ausreichend.

Die Verlängerung der Anfangsbetriebszeit und die Gewährung zusätzlicher Mittel für die Jahre 2000 bis 2003

führen nicht zu einer dauerhaft besseren Auslastung des ETW. Die Gründe für die mangelnde Auslastung waren bereits zu Beginn der Anfangsbetriebszeit im Jahre 1994 erkennbar. Das Bundesministerium war sich der Situation spätestens im Januar 1996 bewusst. Es hat sich jedoch zunächst auf die weit überzogenen Erlöserwartungen der Geschäftsführung verlassen und sich erst Ende 1996 um einen kostengünstigeren Betrieb des ETW bemüht. Die Ende 1997 eingeleiteten Konsolidierungsbestrebungen hätten daher – auch unter Berücksichtigung der zunächst ablehnenden Haltung der übrigen Aufsichtsratsmitglieder – früher einsetzen können. Dies hätte Ausgaben in Millionenhöhe erspart.

Die bisher erzielten Einsparungen reichen für einen kostendeckenden Betrieb des ETW nicht aus. Dies belegen die auch gegenwärtig noch erforderlichen Zuschüsse. Der Aufsichtsrat räumt selbst ein, dass die Prognose über einen möglichen kostendeckenden Betrieb unsicher ist. Tatsächlich blieben schon die Einnahmen im Jahre 2001 deutlich hinter den Erwartungen zurück. Der Vergleich mit dem ähnlich verlaufenen Geschäftsjahr 2000 zeigt, dass Sondereinflüsse wie die Ereignisse des 11. September 2001 für dieses Ergebnis nicht prägend waren. Mögliche Einnahmen aus Tests für ein Großraumflugzeug und der Beteiligung an EU-Vorhaben sind vorübergehender Natur. Auch der Bundesverband der Deutschen Luftfahrtindustrie hat betont, eine kontinuierliche Nutzung könne nicht garantiert werden.

Das Bundesministerium sollte unverzüglich klären, ob und ggf. wann der ETW in die Stiftung DNW bzw. in den durch die französischen Einrichtungen erweiterten Verbund integriert werden kann. Ein entsprechender Vorschlag dürfte die Verhandlungen der Stiftung DNW mit dem französischen Windkanalbetreiber nicht beeinträchtigen, zumal die an den Verhandlungen Beteiligten zugleich Gesellschafter des ETW sind. Auch erscheint die Gefahr ungleich höher, dass eine spätere Integration des ETW gerade unter Hinweis auf die erst abgeschlossene Fusion abgelehnt wird.

Im Hinblick auf den unsicheren Ausgang einer Integration des ETW in einen Verbund hält es der Bundesrechnungshof ferner für dringend erforderlich, entsprechend dem Ansatz des Bundesministeriums vom Juni 1998 so bald wie möglich im Benehmen mit den am ETW beteiligten Partnerländern einen verbindlichen Plan zu erstellen, der abschließende Aussagen über das weitere Schicksal und die Finanzierung des ETW trifft. Der Plan sollte auch Szenarien für den zu erwartenden Fall enthalten, dass sich der ETW nach Auslaufen der Förderung nicht selbst trägt.

66 Einsatz von Projektträgern und Projektbegleitern im Aufgabenbereich des Bundesministeriums für Bildung und Forschung
(Verschiedene Kapitel und Titel)

66.0

Das Bundesministerium betraut externe Einrichtungen in großem Umfang mit Verwaltungsaufgaben, ohne den Bedarf hinreichend zu ermitteln. Der Haushaltsplan enthält dazu keine verbindlichen Vorgaben. Das Bundesministerium genießt dadurch erhebliche Vorteile gegenüber Ressorts mit nachgeordneten Bereichen, deren Personal- und Sachausstattung im Haushaltsplan veranschlagt ist.

66.1

Das Bundesministerium fördert Forschungs- und Entwicklungsvorhaben über Zuwendungen (Projektförderung). Es bearbeitet diese Vorhaben zum Teil selbst; gleichzeitig beauftragt es seit Anfang der 70er-Jahre so genannte Projektträger damit, die Fördermaßnahmen abzuwickeln. Soweit das Bundesministerium die Projektträger mit hoheitlichen Befugnissen ausstattet, betreuen diese die Fördervorhaben eigenständig von der Beratung der Antragsteller über die Antragsbearbeitung bis zur Kontrolle der Verwendungsnachweise; andernfalls bereiten sie die Entscheidungen des Bundesministeriums detailliert vor.

Daneben betraut das Bundesministerium die Projektträger auch mit Tätigkeiten, die von Fördervorhaben unabhängig sind (z. B. Technikfolgenabschätzung, Entwicklung von Förderkonzeptionen, Betreuung internationaler Projekte). Ferner beauftragt es so genannte Projektbegleiter damit, Fördervorhaben fachlich zu betreuen.

Das Bundesministerium vergütet die Leistungen der Projektträger und Projektbegleiter auf der Grundlage privatrechtlicher Verträge über Selbstkostenerstattungspreise, die wesentlich von Personalkosten geprägt sind. Nach dem Vorwort zu seinem Einzelplan ist vorgesehen, Projektträger und Projektbegleiter bei der Durchführung umfangreicher Vorhaben einzusetzen; die Ausgaben hierfür bestreitet das Bundesministerium aus den einzelnen Fachtiteln. Die Erläuterungen zu diesen Titeln weisen haushaltsrechtlich unverbindlich die vorgesehenen Ausgaben und den Personalaufwand bei den Einrichtungen aus. Ferner enthält der Einzelplan des Bundesministeriums seit dem Jahre 1981 eine ebenfalls unverbindliche Übersicht, die die Gesamtzahl der dort einzusetzenden Mitarbeiter und die Gesamtausgaben (Haushaltsjahr 2002 rd. 63,5 Mio. EUR) darstellen soll.

In der Zeit von 1990 bis einschließlich 1999 stieg die Zahl der von den Projektträgern jährlich bearbeiteten Fördervorhaben von 5 832 auf 8 609 Fälle an, während die Zahl der vom Bundesministerium selbst bearbeiteten Projekte von 2 441 auf 1 076 Vorhaben jährlich sank.

Seit dem Haushaltsjahr 1993 haben die Bundesministerien und ihre nachgeordneten Bereiche grundsätzlich jährlich mindestens 1 % der im Haushaltsplan ausgebrachten Planstellen bzw. Stellen für Beamte, Angestellte und Arbeiter einzusparen. Nach dem jährlichen Haushaltsaufstellungsschreiben des Bundesministeriums der Finanzen ist der jeweilige Personalbedarf unter Anwendung angemessener Methoden zu ermitteln. Ferner sind alle Möglichkeiten zur Stelleneinsparung auszuschöpfen und ein Mehrbedarf durch Umsetzung im jeweiligen Einzelplan auszugleichen.

66.2

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium vorgehalten, dass eine tragfähige Aussage über den Personalbedarf in seinem Aufgabenbereich nicht möglich ist, da es den Personalbedarf für Fachaufgaben bisher nicht mit einer angemessenen Methode ermittelt hat. Er hat angemahnt, bei der gebotenen Ermittlung dieses Bedarfes auch die Aufgaben zu berücksichtigen, die das Bundesministerium Projektträgern und Projektbegleitern in erheblichem Umfang überträgt. Denn diese Einrichtungen nehmen im Bereich des Bundesministeriums die Position ein, die nachgeordnete Behörden für andere Ressorts ausfüllen.

Der Bundesrechnungshof hat es für nicht hinnehmbar gehalten, dass das Bundesministerium den Projektträgern und Projektbegleitern weitgehend beliebig und unkontrolliert Aufgaben übertragen kann. Die betreffenden Angaben im Haushaltsplan sind nicht verbindlich und zudem unvollständig. So hat der Bundesrechnungshof festgestellt, dass einzelne, von Fördervorhaben unabhängige Aufträge des Bundesministeriums an die Projektträger in einer Größenordnung von rd. 12,5 Mio. EUR nicht im Haushaltsplan ausgewiesen sind.

Der Bundesrechnungshof hat ferner eindeutige Aussagen des Bundesministeriums dazu vermisst, welche Aufgaben von ihm selbst und welche von Dritten wahrzunehmen sind. Die fehlende Abgrenzung hat dazu geführt, dass vergleichbare Fördermaßnahmen sowohl im Bundesministerium als auch von Projektträgern abgewickelt werden.

Das Bundesministerium wird durch diese Sachlage gegenüber anderen Ressorts erheblich begünstigt, die die Aufgaben ausschließlich selbst wahrnehmen oder von einem nachgeordneten Behördenbereich erledigen lassen. Deren Personal- und Sachausstattung ist im jeweiligen Haushaltsplan verbindlich geregelt; auch sind die Aufgaben regelmäßig hinreichend abgegrenzt. Die zunehmende Aufgabenübertragung auf externe Einrichtungen birgt zudem die Gefahr, dass die Vorgaben des Haushaltsgesetzgebers zur jährlichen Stelleneinsparung unterlaufen werden.

66.3

Das Bundesministerium hat entgegnet, es ermittle den Personalbedarf für seine Fachaufgaben durchaus mit angemessenen und nachvollziehbaren Methoden. Auf der Grundlage der Untersuchung eines Beratungsunternehmens bestimme es seit Jahren im Rahmen turnusmäßiger Soll-Ist-Festlegungen in Verhandlungen mit den Abteilungen die personellen Kapazitäten im Bundesministerium. Dabei würden auch Entlastungen durch die Projektträger und Projektbegleiter berücksichtigt. Der konkrete Stellenbedarf der Projektträger orientiere sich u. a. an der Höhe der zu bewirtschaftenden Fördermittel. Entsprechend einem Beschluss des Ausschusses des Deutschen Bundestages für Forschung, Technologie und Technikfolgenabschätzung würden die Ausgaben für Projektträger auf 5 % der zu bewirtschaftenden Fördermittel begrenzt.

Das Bundesministerium sei zur Erfüllung seiner Aufgaben darauf angewiesen, geeignete Einrichtungen mit der Abwicklung der Projektförderung zu beauftragen. Dabei seien die Aufgaben hinreichend abgegrenzt. Die Projektträger würden alle Vorhaben mit Ausnahme von Großprojekten sowie besonders schwierigen oder politisch sensiblen Vorhaben generell bearbeiten. Demgegenüber konzentrierten sich die Fachreferate des Bundesministeriums zunehmend auf inhaltliche und konzeptionelle Themen, insbesondere auf förderpolitische und strategische Fragen. Die Abnahme der im Bundesministerium selbst bearbeiteten Projekte bei gleichzeitigem Aufgabenzuwachs im Bereich der Projektträger sei insoweit eine zwangsläufige Folge. Im Übrigen seien die Aufgaben des Bundesministeriums und der Projektträger auch durch die mit den Projektträgern vereinbarten Regelungen in Form so genannter Pflichtenhefte hinreichend abgegrenzt.

Das Bundesministerium hat weiter die Auffassung vertreten, die Angaben im Haushaltsplan seien vollständig. Es sei nicht sachgerecht, die von einzelnen Fördervorhaben unabhängigen Aufträge an die Projektträger in der Übersicht zum Haushaltsplan darzustellen.

Mit der zunehmenden Übertragung von Aufgaben auf Projektträger unterlaufe das Bundesministerium nicht die gesetzlichen Vorgaben für Stelleneinsparungen. Das Bundesministerium sei gezwungen, auf überproportional zu erbringende Stelleneinsparungen zu reagieren, um bei gleichzeitig zu verzeichnendem Aufgabenzuwachs die Arbeitsfähigkeit sicherzustellen.

66.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesministerium geeignete Einrichtungen mit der Abwicklung von Förderaufgaben betrauen darf. Seine Bedenken richten sich vielmehr dagegen, dass das Bundesministerium seinen Personalbedarf und damit auch den Bedarf für die Einschaltung externer Projektträger und Projektbegleiter bisher nicht mit angemessenen Methoden ermittelt hat. Die Ermittlung des Stellenbedarfes der Projektträger anhand der Höhe der bewirtschafteten Fördermittel, begrenzt auf 5 % der zu bewirtschaftenden Mittel, ist insoweit nicht ausreichend. Auch Verhandlungen mit den einzelnen Fachabteilungen werden den Anforderungen an eine angemessene Personalbedarfsermittlung im Sinne des Haushaltsaufstellungsschreibens des Bundesministeriums der Finanzen nicht gerecht.

Weiter hält der Bundesrechnungshof an seiner Kritik fest, dass das Bundesministerium die Aufgaben externer Einrichtungen nicht hinreichend klar von den eigenen Aufgaben abgegrenzt hat. Die Praxis des Bundesministeriums folgt keiner erkennbaren Systematik. So wickeln Fachreferate des Bundesministeriums und Projektträger teilweise gleichartige Förderaufgaben ab. Die vertraglichen Regelungen in Form der so genannten Pflichtenhefte sind lediglich Folge einer Einschaltung der Projektträger; sie liefern dagegen keine Erkenntnisse für die Frage, wann Aufgaben von Projektträgern wahrzunehmen sind.

Entgegen der Behauptung des Bundesministeriums sind die Angaben im Haushaltsplan unvollständig. In der Übersicht zum Projektträger- und Projektbegleitereinsatz

sind alle Fälle zu berücksichtigen, in denen das Bundesministerium diesen Einrichtungen Aufgaben überträgt, die grundsätzlich von ihm selbst oder einem nachgeordneten Bereich zu erledigen sind. Dies können auch Tätigkeiten sein, die von einem konkreten Fördervorhaben unabhängig sind wie die Entwicklung von Förderkonzeptionen. Das Bundesministerium hat indessen nur einige dieser Tätigkeiten in die Übersicht aufgenommen (z. B. Technikfolgenabschätzung).

Der Hinweis des Bundesministeriums auf angeblich überproportionale Personaleinsparungen bei gleichzeitigen Aufgabenzuwächsen deutet darauf hin, dass das Bundesministerium tatsächlich Stelleneinsparungen aufgefangen hat, indem es sich externer Auftragnehmer bediente. Im Verhältnis zu anderen Bundesressorts war jedoch ein überdurchschnittlicher Stellenabbau geboten, um den Überkapazitäten zu begegnen, die durch die Fusion des Bundesministeriums für Bildung und Wissenschaft mit dem Bundesministerium für Forschung und Technologie zum heutigen Bundesministerium im Jahre 1994 entstanden sind.

Das Bundesministerium sollte die eigenen von den zu übertragenden Aufgaben hinreichend klar abgrenzen und den gesamten Personalbedarf mit einer angemessenen Methode ermitteln. Der Personalbedarf und die vorgesehenen Ausgaben für Projektträger und -begleiter sollten vollständig und verbindlich im jährlichen Haushaltsplan verankert werden.

67 Finanzhilfen des Bundes zur Studentenwohnraumförderung
(Kapitel 3004 Titel 882 06)

67.0

Im Rahmen eines zeitlich begrenzten Sonderprogramms gewährte der Bund den neuen Ländern und dem ehemaligen Ost-Berlin Finanzhilfen zur Studentenwohnraumförderung in Höhe von 250 Mio. DM (128 Mio. EUR). Zwei Länder setzten Bundesmittel von insgesamt rd. 7,3 Mio. DM (rd. 3,7 Mio. EUR) für Vorhaben ein, die vereinbarungsgemäß nicht förderfähig waren. Zudem riefen die Länder Bundesmittel früher als benötigt ab. Dem Bund entstanden dadurch vermeidbare Zinsverluste von rd. 1 Mio. DM (rd. 0,5 Mio. EUR).

67.1

67.1.1

In den Jahren 1993 bis 1997 gewährte der Bund den neuen Ländern und dem ehemaligen Ost-Berlin (Länder) Finanzhilfen nach Artikel 104a Abs. 4 GG zur Studentenwohnraumförderung in Höhe von 250 Mio. DM (128 Mio. EUR). Die Einzelheiten dieses zeitlich begrenzten Sonderprogramms regelten Bund und Länder in der Verwaltungsvereinbarung vom 4. August 1993. Die Förderung bezog sich auf Vorhaben öffentlicher oder gemeinnütziger Träger, mit denen ab dem 1. Januar 1993 begonnen worden war. Die Träger richteten ihre Förderanträge an das zuständige Land. Dieses meldete jedes Vorhaben beim Bundesministerium an und bestätigte, dass die Träger mit den Maßnahmen nicht vor dem vereinbarten Stichtag begonnen hätten. Das Bundesministerium übertrug die Haushaltsmittel den Ländern jährlich zur eigenständigen Bewirtschaftung. Es ermächtigte sie in der Verwaltungsvereinbarung, die zuständige Bundeskasse anzuweisen, die Mittel an die Landeskasse zu zahlen, sobald Zahlungen der Letztempfänger fällig waren. Die Länder hatten die Finanzhilfen des Bundes unverzüglich, spätestens innerhalb von 30 Tagen, an die Letztempfänger weiterzuleiten.

67.1.2

Das Prüfungsamt des Bundes Köln untersuchte die Gewährung und Zahlung von Finanzhilfen zur Studentenwohnraumförderung in den Ländern.

Zwei Länder förderten Vorhaben mit Bundesmitteln in Höhe von insgesamt rd. 7,3 Mio. DM (rd. 3,7 Mio. EUR), mit denen die Träger vor dem vereinbarten Stichtag 1. Januar 1993 begonnen hatten. So hatte ein Land einem Vorhabenträger im Dezember 1992 Fördermittel des Landes bewilligt und im gleichen Monat eine Teilzahlung geleistet. Im Folgejahr förderte es dieses Vorhaben mit Bundesmitteln in Höhe von 5,33 Mio. DM (2,7 Mio. EUR). In einem anderen Land schloss ein Vorhabenträger mit Zustimmung des Landes im Oktober 1992 einen notariell beglaubigten Kaufvertrag über eine mit einem Wohnhaus bebaute Liegenschaft. Dies sollte von der Verkäuferin zu einem Beherbergungsbetrieb umgebaut, bis Ende August 1995 als solcher betrieben und am 1. September 1995 an den Vorhabenträger zur Nutzung als Studentenwohnanlage übergeben werden. Im Oktober 1993 beantragte der Vorhabenträger Fördermittel in Höhe von 2,6 Mio. DM (1,33 Mio. EUR) mit der Begründung, das anzukaufende Objekt könne ohne Umbau künftig als Studentenwohnheim genutzt werden. Das Land bewilligte im Dezember 1993 Bundesmittel in Höhe von 1,95 Mio. DM (1 Mio. EUR).

Seit Beginn des Förderprogramms riefen die Länder Bundesmittel weit früher ab, als sie sie für Zahlungen benötigten und leiteten die Mittel nicht fristgerecht weiter. In dieser Zeit verfügten die Landeskassen über einen Bestand nicht benötigter Bundesmittel, die zeitweise Millionenhöhe erreichten. Dies führte zu Zinsverlusten für den Bund von etwa 1 Mio. DM (rd. 0,5 Mio. EUR).

67.2

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hätten die Länder beide Vorhaben nicht mit Bundesmitteln fördern dürfen, weil die Träger mit den Vorhaben schon vor dem verbindlichen Stichtag 1. Januar 1993 begonnen hatten. So hatte das eine Land zuvor bereits Landesmittel bewilligt. Das andere Land hatte vor dem Stichtag dem Grunderwerb zugestimmt und damit eine vollständige Landesförderung in Aussicht gestellt. Der Bundesrechnungshof hat daher vom Bundesministerium verlangt, die Länder aufzufordern, die vereinbarungswidrig gezahlten Bundesmittel einschließlich Zinsen dem Bund zu erstatten.

Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof den verfrühten Mittelabruf der Länder beanstandet. Den Schaden des Bundes hätten die Länder vermeiden können, wenn sie die Verwaltungsvereinbarung beachtet und Vorkehrungen getroffen hätten, die 30-Tage-Frist nicht zu überschreiten. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, den Schaden genau zu ermitteln und von den Ländern erstatten zu lassen.

67.3

Das Bundesministerium hat erklärt, seinerzeit hätten weder die neuen Länder noch die Studentenwerke als Vorhabenträger über voll funktionierende Verwaltungen verfügt. Es habe möglichst unbürokratisch über die Förderprogramme Hilfe leisten wollen.

Im Falle der bereits vor dem maßgeblichen Stichtag ergangenen Förderzusage des Landes hat sich das Bundesministerium der Auffassung des Bundesrechnungshofes angeschlossen. Es hat das Land zur Rückzahlung der Bundesmittel einschließlich Zinsen aufgefordert. Das Land ist dem nachgekommen und hat dem Bund im Jahre 2001 einen Betrag von 7,9 Mio. DM (4,04 Mio. EUR), davon rd. 2,6 Mio. DM (rd. 1,3 Mio. EUR) Zinsen, erstattet.

Im anderen Fall hingegen ist das Bundesministerium der Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht gefolgt. Es hat zwar bestätigt, dass das Land dem Grunderwerb im Jahre 1992 vor der Laufzeit des Förderprogramms zugestimmt habe. Der Abschluss des Kaufvertrages hätte dem Käufer aber lediglich die Möglichkeit eröffnet, die Liegenschaft zu übernehmen. Dies stelle eine vorbereitende Maßnahme dar, für die die Stichtagsregelung nicht gelte.

Das Bundesministerium hat eingeräumt, dass die Länder Bundesmittel zu früh abgerufen und damit nicht korrekt gehandelt hätten. Einen Zinsschaden könne es aber nicht geltend machen. Dem fehle die Rechtsgrundlage, da die Verwaltungsvereinbarung die Verzinsung nicht regele. Haftungsansprüche nach Art. 104a Abs. 5 GG (Bund und Länder haften im Verhältnis zueinander für eine ordnungsgemäße Verwaltung) habe es geprüft und verneint. Dabei sei im besonderen Maße ausschlaggebend gewesen, dass die neuen Länder noch nicht über voll funktionierende Verwaltungen verfügt hätten.

67.4

Die vom Bundesministerium vorgebrachten Gründe zur Förderfähigkeit einer Immobilie, die der Träger vor der Laufzeit des Förderprogramms erwarb, sind auf den beschriebenen Sachverhalt nicht anwendbar. Zutreffend ist, dass ein Grunderwerb als vorbereitende Maßnahme gelten kann. Dies setzt aber voraus, dass der Grunderwerb nicht alleiniger Förderzweck ist. In diesem Fall ist ausschlaggebend, dass der im Jahre 1992 geschlossene notarielle Kaufvertrag bereits verbindlich geregelt hatte, dass der Vorhabenträger das Objekt nach Übernahme ohne Umbau als Studentenwohnheim nutzen konnte. Der Grunderwerb im Jahre 1992 war demnach keine vorbereitende, sondern einzige Maßnahme, demzufolge alleiniger Gegenstand der Förderung und nicht förderfähig. Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass das Land die Bundesmittel in Höhe von 1,95 Mio. DM (1 Mio. EUR) zuzüglich Zinsen zurückzuzahlen hat.

Die Ausführungen des Bundesministeriums zum verfrühten Mittelabruf der Länder, insbesondere sein Hinweis auf seinerzeit nicht voll funktionsfähige Verwaltungen in den neuen Ländern, überzeugen nicht. Im Grundgesetz ist verankert, dass Bund und Länder verpflichtet sind, ordnungsmäßig mit den Mitteln des jeweils anderen umzugehen. In der Verwaltungsvereinbarung zum Förderprogramm ist u. a. geregelt, wie und wann die Länder die Bundesmittel abrufen können. Durch den vorzeitigen Mittelabruf infolge eines Überschreitens der ausdrücklich festgelegten 30-Tage-Frist haben die Länder gegen die Verwaltungsvereinbarung verstoßen. Sie sind demzufolge nicht ordnungsmäßig mit den Bundesmitteln umgegangen und haben dem Bund durch die entstandenen Zinsverluste einen bezifferbaren Schaden zugefügt. Das Bundesministerium hat dies selbst eingeräumt. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist der Schaden von den Ländern auszugleichen. Andernfalls wären Regelungen, wie sie in der Verwaltungsvereinbarung festgelegt sind, nicht verlässlich und damit bedeutungslos. Sie einzuhalten, läge im Ermessen der Beteiligten, da Verstöße keinerlei Konsequenzen nach sich zögen.

Der Bundesrechnungshof berichtet über die länger zurückliegenden Vorhaben, weil der Schaden noch nicht abgewickelt ist. Er verweist auf vergleichbare Feststellungen zu Finanzhilfen, die der Bund anderen Ländern zur Städtebauförderung gewährte. Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nahm die Bemerkung des Bundesrechnungshofes aus dem Jahre 1999 zustimmend zur Kenntnis und forderte das zuständige Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen auf, dem Bund den entstandenen Schaden aus vermeidbaren Zinsverlusten wegen verfrühter Mittelabrufe ausgleichen zu lassen (s. Drucksache 14/1667 Nr. 52).

68 Kranken- und Pflegeversicherungszuschlag in der Ausbildungsförderung (Kapitel 3004 Titelgruppe 31)

68.0

Durch Versäumnisse bei der Gesetzesfolgenabschätzung bereitete das Bundesministerium die gesetzgeberische Entscheidung des Parlaments unzureichend vor. Das Bundesministerium wies nicht darauf hin, dass Regelungen zur Ausbildungsförderung bei einigen Auszubildenden zu einer ungerechtfertigten Doppelförderung führen. Die Doppelförderung verursacht jährlich vermeidbare Ausgaben in Höhe von mehreren Millionen Euro. Außerdem weichen die Zuschläge für die Kranken- und Pflegeversicherung von den maßgeblichen Beiträgen in der gesetzlichen Pflichtversicherung ab.

68.1

Auszubildende haben u. a. dann einen Anspruch auf Ausbildungsförderung nach dem Bundesausbildungsförde-

rungsgesetz (BAföG), wenn ihnen die für ihren Lebensunterhalt und für ihre Ausbildung erforderlichen Mittel anderweitig nicht zur Verfügung stehen. Der durch die Förderung zu deckende Bedarf ist im Gesetz festgelegt. Dabei werden auch die Kosten der Kranken- und Pflegeversicherung bedarfserhöhend berücksichtigt (Kranken- und Pflegeversicherungszuschlag).

Mit dem Gesetz zur Reform und Verbesserung der Ausbildungsförderung (Reformgesetz) wurde die Regelung über den Kranken- und den Pflegeversicherungszuschlag zum 1. April 2001 geändert. Das Reformgesetz erweiterte den Kreis der Anspruchsberechtigten, denen ein Krankenversicherungszuschlag zusteht. Für den Pflegeversicherungszuschlag galt die Erweiterung schon vorher. Außerdem erhöhte das Reformgesetz die Zuschlagsbeträge für die Kranken- und Pflegeversicherung.

68.2

Nach alter Rechtslage wurde der Krankenversicherungszuschlag Auszubildenden, die in der gesetzlichen Krankenversicherung pflichtversichert waren, nur dann gewährt, wenn die Pflichtversicherung wegen bestimmter Voraussetzungen bestand. Mit dem Reformgesetz erhalten alle in der gesetzlichen Krankenversicherung pflichtversicherten Auszubildenden den Krankenversicherungszuschlag.

Der Zuschlag wird nunmehr auch Auszubildenden gewährt, die pflichtversichert sind, weil sie Waisenrente beziehen oder eine versicherungspflichtige Beschäftigung ausüben. In diesen Fällen wird der Bedarf zur Finanzierung der Krankenversicherung, wie auch der Pflegeversicherung, bereits durch entsprechende Kürzung des Einkommens berücksichtigt, das auf die Förderleistung anzurechnen ist. So ist die anzurechnende Waisenrente um die geleisteten Versicherungsbeiträge vermindert, das anzurechnende Beschäftigungsentgelt um eine Sozialversicherungspauschale bereinigt.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes unterließ es das Bundesministerium, bei seiner Abschätzung der Folgen des Reformgesetzes die Auswirkungen zu bewerten, zu denen die Ausweitung der Anspruchsberechtigung auf den Krankenversicherungszuschlag führte. Auch die erweiterte Gewährung des Pflegeversicherungszuschlags wurde in diesem Zusammenhang nicht mehr untersucht. Dadurch lieferte das Bundesministerium dem Parlament eine unvollständige Grundlage für seine gesetzgeberische Entscheidung.

Die außerdem mit dem Reformgesetz geänderte Höhe der Versicherungszuschläge stimmt nicht mit den Pflichtbeiträgen in der gesetzlichen Krankenversicherung und in der sozialen Pflegeversicherung überein. Diese Pflichtbeiträge dienen als Maßstab bei der gesetzlichen Bestimmung des Bedarfs. Sie werden jährlich nach den einschlägigen Regelungen des Sozialgesetzbuches festgelegt. Auch auf diese Abweichung wies das Bundesministerium den Gesetzgeber nicht hin.

68.3

Der Bundesrechnungshof sieht die Gewährung von Kranken- und Pflegeversicherungszuschlägen als Doppelförderung derjenigen Auszubildenden an, deren Versicherungsbeiträge bereits einkommensmindernd berücksichtigt werden. Der Bundesrechnungshof hat die vom Bundesministerium unterlassene Abschätzung der Folgen, die sich aus der Regelungsänderung ergaben, als unzureichende Entscheidungsvorbereitung für den Gesetzesmangel verantwortlich gemacht. Er hat das Bundesministerium auf die dadurch entstehenden Mehrausgaben in Höhe von jährlich mehreren Millionen Euro hingewiesen. Er hat das Bundesministerium aufgefordert, Maßnahmen zu ergreifen, um die Doppelförderung künftig zu unterbinden.

Die Gesetzesfolgenabschätzung des Bundesministeriums ließ den Gesetzgeber außerdem nicht erkennen, dass die Höhe der Zuschläge zur Kranken- und Pflegeversicherung und die für diesen Bedarf der Auszubildenden maßgeblichen Pflichtbeiträge voneinander abweichen. Der Bundesrechnungshof hat angeregt, die pauschalen Zuschläge in Höhe der Pflichtbeiträge festzusetzen, um eine bedarfsgenaue Förderung zu erreichen. Nennenswerter Verwaltungsaufwand entsteht dadurch nicht. Die Zuschlagsätze nach dem BAföG sind lediglich durch die nach dem Sozialgesetzbuch festgesetzten Beiträge zu ersetzen.

68.4

In seiner Stellungnahme hat das Bundesministerium im Wesentlichen erklärt, es treffe nicht zu, dass die finanziellen Folgen aus der Ausweitung der Anspruchsberechtigung für den Krankenversicherungszuschlag nicht geprüft worden seien. Entsprechende Modellrechnungen habe es bereits anlässlich des 18. BAföG-Änderungsgesetzes im Jahre 1996 gegeben, in das die Erweiterungsregelung dann allerdings wegen fehlender Finanzierbarkeit nicht aufgenommen worden sei.

Das Bundesministerium hat eingeräumt, dass sowohl Waisen als auch sozialversicherungspflichtig Beschäftigte durch die Gewährung des Kranken- und des Pflegeversicherungszuschlages grundsätzlich begünstigt seien. Allerdings erhielten einige Waisen die Zuschläge zu Recht, und zwar in den Fällen, in denen – anstelle der Krankenversicherung der Rentner – eine Mitgliedschaft in der Krankenversicherung der Studenten bestehe, zu der sie Beiträge zahlen müssten. Für die übrigen Waisen sei die Gewährung der Zuschläge ein auch sozialpolitisch erwünschter Nachteilsausgleich. Außerdem führe die Unterscheidung zwischen den verschiedenen Krankenversicherungsarten der Waisen zu zusätzlichem Verwaltungsaufwand, da jeder Einzelfall zu prüfen sei. Das Bundesministerium hat die Mehrausgaben für die Beziehenden von Waisenrente auf der Datengrundlage des Jahres 2000 mit etwa 4,5 Mio. EUR angegeben. Davon seien aber die Zuschläge für die Waisen abzuziehen, die in der Versicherung der Studierenden versichert sind.

Die Doppelförderung von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten betreffe allenfalls wenige Einzelfälle unter den BAföG-Geförderten.

Zur Höhe der Zuschläge hat das Bundesministerium ausgeführt, dass sich die pauschalen Zuschläge an den Beiträgen orientieren, die versicherungspflichtige Studentinnen und Studenten für ihre Pflichtversicherung leisten müssten. In der Vergangenheit seien die Pauschalen und die tatsächlichen Versicherungsbeiträge nie vollständig deckungsgleich gewesen. Bei den Zuschlägen handele es sich auch um so genannte Signalbeträge, die plausibel und einprägsam sein sollen, um zur Transparenz des Gesetzes beizutragen. Außerdem hat das Bundesministerium die Ansicht vertreten, der Bundesrechnungshof habe eine Abkehr von der Pauschalierung der Zuschlagsätze zugunsten einer Zuschlagbemessung nach den tatsächlich geleisteten Versicherungsbeiträgen (auch für privat und freiwillig Vollversicherte) gefordert, so dass erhebliche Mehrausgaben verursacht würden.

Das Bundesministerium hat es abgelehnt, Maßnahmen aufgrund der Beanstandungen des Bundesrechnungshofes zu ergreifen.

68.5

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes sind die Argumente des Bundesministeriums nicht überzeugend. Auch bei einem Rückgriff auf Modellrechnungen anlässlich früherer Gesetzesänderungen hätte das Bundesministerium bei der Entscheidungsvorbereitung für den Gesetzgeber darauf hinweisen müssen, dass die Regelungsänderungen entgegen dem Gesetzeszweck zu einer Doppelförderung und zu einer Besserstellung eines Teils der Auszubildenden führen. Die Doppelförderung wäre auch – wie vom Bundesministerium angeführt – als sozialpolitisch erwünschter Nachteilsausgleich mit dem Zweck der Ausbildungsförderung, den Bedarf der Auszubildenden zu decken, nicht vereinbar.

Im Übrigen ist kein erhöhter Verwaltungsaufwand mit der Berücksichtigung verschiedener Krankenversicherungsarten der Waisen verbunden, weil die Bescheinigung über die Art der Krankenversicherung schon jetzt für die Entscheidung über die einzelnen Förderanträge erforderlich ist. Die Zuordnung zur Krankenversicherung ergibt sich ohne zusätzlichen Prüfaufwand.

Es trifft zwar zu, dass die Voraussetzungen für die Mitgliedschaft in der Kranken- und Pflegeversicherung der Rentner in Einzelfällen nicht erfüllt werden und dann die Kranken- und Pflegeversicherung der Studenten eintritt, allerdings ohne entsprechende Kürzung der Waisenrente bei der Einkommensanrechnung, so dass in diesen Fällen die Versicherungszuschläge begründet sind. Damit wird jedoch auch die vom Bundesministerium angestellte Berechnung nicht widerlegt, dass die Doppelförderung insgesamt zu Mehrausgaben von mehreren Millionen Euro jährlich führt, zumal bei diesen Berechnungen die Doppelförderung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten unberücksichtigt blieb. Der Bundesrechnungshof hält nach wie vor eine Änderung der Regelungen für geboten, die zu den ungerechtfertigten Mehrausgaben führen.

Außerdem sieht der Bundesrechnungshof keine Gründe dafür, die Höhe der Zuschläge für die Kranken- und Pflegeversicherung abweichend von den maßgeblichen Beiträgen in den Pflichtversicherungen festzulegen. Pauschale Zuschläge in Höhe der nach dem Sozialgesetzbuch jährlich festgesetzten Pflichtbeiträge entsprechen genau dem Bedarf der Auszubildenden und damit dem Zweck des Bundesausbildungsförderungsgesetzes, den Bedarf zu decken. Die Transparenz des Gesetzes wird dadurch nicht beeinträchtigt. Die in diesem Zusammenhang geäußerte Ansicht des Bundesministeriums, der Bundesrechnungshof fordere die Abkehr von einer pauschalen Gewährung der Zuschläge, trifft nicht zu. Auch wenn die Höhe der Zuschläge den Pflichtbeiträgen entspricht, werden die Zuschläge pauschal, unabhängig vom Einzelfall, gewährt.

Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, die beanstandeten Regelungen zu ändern und das Verfahren des Bundesministeriums zur Gesetzesfolgenabschätzung so zu verbessern, dass es zu einer vollständigen und verlässlichen Entscheidungsgrundlage für den Gesetzgeber führt.

Allgemeine Finanzverwaltung
(Einzelplan 60)

69 Besteuerungsrechte an den Einkünften aus nichtselbstständiger Arbeit, insbesondere Besteuerung von Berufskraftfahrerinnen und -kraftfahrern mit luxemburgischen Arbeitgebern
(Kapitel 6001 Titel 011 01, 012 01, 044 01 und 044 02)

69.0

Nach den meisten Doppelbesteuerungsabkommen steht der Bundesrepublik Deutschland ein – anteiliges – Besteuerungsrecht an Arbeitslöhnen zu, wenn diese von im Ausland ansässigen Arbeitgebern gezahlt werden, die jeweiligen Beschäftigten ihren Wohnsitz in Deutschland haben und ihre Tätigkeit persönlich ganz oder zeitweise außerhalb des Staates des Arbeitgebersitzes ausüben. Ein solches Abkommen besteht etwa mit dem Großherzogtum Luxemburg. Danach müssten – im Inland wohnende – Beschäftigte im Berufskraftverkehr, im Baugewerbe, im Montagedienst und im Außendienst sowie leitende Angestellte, die bei luxemburgischen Arbeitgebern beschäftigt sind, ihre Arbeitslöhne insoweit in Deutschland versteuern, als sie ihre Arbeit außerhalb Luxemburgs verrichten. Entsprechendes gilt im Verhältnis zu zahlreichen anderen Staaten, mit denen vergleichbare Doppelbesteuerungsabkommen bestehen.

Inländische Finanzbehörden nahmen das ihnen zustehende Besteuerungsrecht nur unzureichend wahr. Entgegen den Doppelbesteuerungsabkommen wurden Arbeitslöhne insgesamt im Ausland versteuert. Hierdurch entstehen dem Bund und den Ländern jährliche Steuerausfälle in Höhe mehrerer Millionen Euro.

69.1 Vorbemerkung

Die Beschäftigten zahlreicher Arbeitgeber mit Sitz im Ausland wohnen im Inland. Nach den meisten Doppelbesteuerungsabkommen hat Deutschland in bestimmten Fällen zumindest ein anteiliges Besteuerungsrecht an den Arbeitslöhnen, die ausländische Arbeitgeber an diesen Personenkreis zahlen. Dies gilt insbesondere im Verhältnis zum Großherzogtum Luxemburg etwa für Berufskraftfahrerinnen und -kraftfahrer mit Wohnsitz in Deutschland, die für luxemburgische Speditionsunternehmen im grenzüberschreitenden Transportverkehr tätig sind, soweit sie ihre Fahrtätigkeit außerhalb des Gebiets des Großherzogtums Luxemburg ausüben. Der Bundesrechnungshof hat untersucht, wie die Finanzbehörden das Besteuerungsrecht wahrgenommen haben. Er hat die einschlägigen Akten beim Bundesministerium eingesehen, örtliche Erhebungen bei der Oberfinanzdirektion Koblenz und beim Finanzamt Trier vorgenommen sowie Feststellungen der Landesrechnungshöfe Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen aus vergleichbaren Prüfungen verwertet.

69.2 Rechtslage

69.2.1 Besteuerungsrecht an Arbeitslöhnen nach allgemeinen internationalen Grundsätzen

Steuerpflichtige mit Wohnsitz in Deutschland sind unbeschränkt einkommensteuerpflichtig. Grundsätzlich unterliegen sie der Einkommensteuer mit ihren gesamten Einkünften aus inländischen und ausländischen Quellen. Allerdings gehen Doppelbesteuerungsabkommen dem nationalen Recht vor, wenn diese hiervon abweichende Regelungen enthalten. Nach den meisten Doppelbesteuerungsabkommen werden Einkünfte aus nichtselbstständiger Arbeit (Arbeitslöhne) regelmäßig nach dem so genannten Arbeitsortprinzip in demjenigen Staat besteuert, in dem die Beschäftigten persönlich tätig werden (Tätigkeitsstaat). Das kann, muss aber nicht immer der Wohnsitzstaat der Beschäftigten sein.

Im Einzelnen gilt nach diesen Doppelbesteuerungsabkommen:

- Der Arbeitslohn ist im Wohnsitzstaat der Beschäftigten zu versteuern, wenn sie nur dort tätig werden, und zwar auch, wenn der Arbeitgeber im anderen Vertragsstaat ansässig ist.
- Der Arbeitslohn ist im Staat des Arbeitgebersitzes zu versteuern, wenn die Beschäftigten nur dort tätig werden, auch wenn sie im anderen Vertragsstaat wohnen.
- Der Arbeitslohn ist sowohl im Wohnsitzstaat der Beschäftigten als auch im Staat des Arbeitgebersitzes anteilig zu versteuern, wenn die Beschäftigten in beiden Vertragsstaaten tätig werden. Werden sie zusätzlich in einem Drittstaat tätig, so wird der darauf entfallende Anteil des Arbeitslohnes in ihrem Wohnsitzstaat versteuert.

Ein anteiliges Besteuerungsrecht hat Deutschland in solchen Fällen zum Beispiel an den Arbeitslöhnen von im Inland wohnenden

- Beschäftigten des Berufskraftverkehrs, die im grenzüberschreitenden Verkehr eingesetzt sind;
- Beschäftigten des Bau- und Montagegewerbes, die auch auf Baustellen außerhalb des Staates des Arbeitgebersitzes arbeiten;
- Arbeitskräften, die Wartungsarbeiten, Reparaturen, Einarbeitungen, Schulungen usw. auch vor Ort bei Kunden außerhalb des Staates des Arbeitgebersitzes ausführen und
- Geschäftsführerinnen, Geschäftsführern und leitenden Angestellten, die für mehrere verbundene Unternehmen tätig sind (z. B. sowohl für eine inländische Muttergesellschaft als auch für ein ausländisches Tochterunternehmen), wenn sie ihre Tätigkeit körperlich auch bei der inländischen Gesellschaft ausüben.

69.2.2 Lohnsteuerabzug

Ein Arbeitgeber ist zur Einbehaltung der deutschen Lohnsteuer auf die in Deutschland steuerpflichtigen Arbeitslöhne nur verpflichtet, wenn er in Deutschland einen Wohnsitz, seinen gewöhnlichen Aufenthalt, seine Geschäftsleitung, seinen Sitz, eine Betriebsstätte oder einen ständigen Vertreter hat. Soweit zum Beispiel die zahlreichen luxemburgischen Niederlassungen von deutschen Muttergesellschaften – wie regelmäßig der Fall – rechtlich selbstständige Kapitalgesellschaften nach luxemburgischen Recht sind, brauchen sie keine deutsche Lohnsteuer abzuführen.

69.2.3 Verpflichtung zur Abgabe von Einkommensteuererklärungen

Im Inland wohnende Beschäftigte, deren nicht dem deutschen Lohnsteuerabzug unterliegende Einkünfte 410 EUR (800 DM) jährlich überschreiten, sind zur Einkommensteuer zu veranlagen und zur Abgabe einer Einkommensteuererklärung verpflichtet.

69.3 Feststellungen des Bundesrechnungshofes

69.3.1 Mängel bei Anwendung und Durchsetzung des Besteuerungsrechts

Der Bundesrechnungshof stellte in den geprüften Fällen erhebliche Mängel bei Anwendung und Durchsetzung des deutschen Besteuerungsrechts (z. B. nicht hinreichende Klärung des Sachverhalts durch die Finanzämter) sowie bei der Erfüllung der Pflichten zur Abgabe der Einkommensteuererklärung und zur Abführung der Einkommensteuer fest. Diese Mängel beruhten nicht zuletzt auf mangelnden Rechtskenntnissen der Betroffenen (Steuerpflichtige, Angehörige der steuerberatenden Berufe, zuständige Bedienstete der Finanzämter).

69.3.2 Erfassung der Steuerpflichtigen und Abgabe von Steuererklärungen

Die betroffenen Beschäftigten mit Wohnsitz in Deutschland und ausländischen Arbeitgebern gaben – entgegen ihrer Verpflichtung – regelmäßig keine Einkommensteuererklärungen ab. So fanden sich in den geprüften Fällen keine Steuererklärungen, die Berufskraftfahrerinnen und -kraftfahrer mit Wohnsitz im Inland und luxemburgischem Arbeitgeber von sich aus bei einem deutschen Finanzamt eingereicht haben.

Den inländischen Finanzbehörden fielen solche Beschäftigten mit Wohnsitz in Deutschland nicht auf, weil diese ihre Beschäftigung bei einem ausländischen Arbeitgeber deutschen Behörden nicht mitzuteilen brauchen. Deshalb fehlen den Finanzbehörden entsprechende Listen oder Dateien mit Namen und Anschriften derartiger Beschäftigter. Auch sind die ausländischen Arbeitgeber weder nach den Doppelbesteuerungsabkommen noch nach anderen internationalen Vereinbarungen verpflichtet, ihre Beschäftigten mit Wohnsitz in Deutschland, die ihre Arbeit im Ausland ausüben, den deutschen Finanzbehörden zu melden. In den Doppelbesteuerungsabkommen sind nur Besteuerungsrechte, aber nicht deren Durchsetzung geregelt.

Die inländischen Finanzbehörden können nach bestimmten Vereinbarungen ausländische Finanzbehörden um Auskünfte in Steuersachen ersuchen. In den geprüften Fällen hatte dies nur teilweise Erfolg. Das Finanzamt Trier erhielt aufgrund so genannter Einzelauskunftsersuchen an die luxemburgischen Finanzbehörden im Jahre 1998 die Namen und Anschriften von 244 – von etwa 1 500 in Luxemburg beschäftigten – Fahrerinnen und Fahrern mit Wohnsitz in Deutschland, die bei luxemburgischen Speditionsunternehmen beschäftigt waren. Bei einem weiteren Einzelauskunftsersuchen im Jahre 2000 entgegneten die luxemburgischen Finanzbehörden jedoch, dass die Ermittlung der erbetenen Angaben mit großem Arbeitsaufwand, z. B. durch Lohnsteueraußenprüfungen, verbunden sei. Dies stelle einen kaum vertretbaren Aufwand dar.

Ausländische Finanzbehörden unterlassen es in der Regel, von sich aus Auskünfte in diesem Bereich zu geben (sog. automatische Auskunftserteilung). Allgemeine Auskunftsersuchen der inländischen Finanzbehörden an Finanzbehörden anderer Staaten, in denen um Namen und Anschriften aller Beschäftigten mit Wohnsitz in Deutschland gebeten wird, bleiben regelmäßig erfolglos, weil die ausländischen Finanzbehörden über derartige Listen oder Dateien nicht oder nur unvollständig (z. B. Namen ohne Anschriften) verfügen. Dies zeigte sich gerade auch im Verhältnis zu den luxemburgischen Finanzbehörden.

69.3.3 Lohnsteuerabzug durch ausländische Arbeitgeber

Aus den geprüften Unterlagen ergab sich, dass ausländische Arbeitgeber auch in solchen Fällen, in denen Deutschland ein – anteiliges – Besteuerungsrecht an den Arbeitslöhnen zustand, zu Unrecht stets den gesamten Arbeitslohn der ausländischen Lohnsteuer unterwarfen.

Das Bundesministerium prüfte zwar, ob auch ausländische Arbeitgeber zur Abführung deutscher Lohnsteuer verpflichtet werden sollten. Wegen der Schwierigkeiten, ausländische Arbeitgeber für nicht abgeführte Lohnsteuer in Haftung zu nehmen, und wegen fehlender Vollstreckungsmöglichkeiten befürwortete das Bundesministerium jedoch die Einführung einer solchen Pflicht nicht.

69.3.4 Briefkastenunternehmen

Bei Beschäftigten, die lediglich formal („auf dem Papier“) bei der ausländischen Tochtergesellschaft einer inländischen Muttergesellschaft angestellt sind, nach den tatsächlichen Umständen aber wie Beschäftigte der inländischen Muttergesellschaft behandelt werden, haftet die inländische Muttergesellschaft für die in Deutschland zu Unrecht nicht einbehaltene und abgeführte Lohnsteuer. Dies ist stets der Fall, wenn die ausländische Tochtergesellschaft ein so genanntes Briefkastenunternehmen ohne wirtschaftliche Tätigkeit ist. Nach Erkenntnissen der Finanzbehörden sind zahlreiche in Luxemburg angesiedelte Betriebe als Briefkastenunternehmen inländischer Muttergesellschaften einzustufen.

Um gerichtsfeste Nachweise dafür zu erbringen, dass die ausländische Firma ein Briefkastenunternehmen ist, sind die deutschen Finanzbehörden auf die Amtshilfe der ausländischen Steuerverwaltungen angewiesen. Eigene Ermittlungen durch Bedienstete deutscher Finanzämter vor Ort sind regelmäßig nicht zulässig. Die luxemburgischen Behörden lehnten es unter Hinweis auf die luxemburgischen Hoheitsrechte bisher strikt ab, derartige Ermittlungen auf ihrem Staatsgebiet – auch gemeinsam mit Bediensteten luxemburgischer Steuerbehörden – zu dulden.

69.4 Würdigung und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes

69.4.1

Der Bundesrechnungshof schätzt die Steuerausfälle, die dem Bund wegen der mangelhaften Anwendung und Durchsetzung des deutschen Besteuerungsrechts entstehen, auf mehrere Millionen Euro jährlich. Er hat zur Verbesserung der Rechtsanwendung vorgeschlagen,

- den Beteiligten ein leicht verständliches Merkblatt für die steuerliche Behandlung der genannten Fallgruppen an die Hand zu geben;
- ausgewählte Bedienstete vor allem der grenznahen Finanzämter gezielt zu schulen;
- die Bediensteten der Finanzämter, die vertiefte Kenntnisse des Außensteuerrechts erlangt haben, bei der Veranlagung solcher Fälle mitwirken oder solche Veranlagungen kontrollieren zu lassen;
- zu prüfen, ob programmtechnische Hinweise der Datenverarbeitung, Ergänzungen und Erläuterungen in der Anlage N zur Einkommensteuererklärung sowie in der entsprechenden Anleitung die zutreffende Besteuerung unterstützen können.

69.4.2

Um die betroffenen inländischen Beschäftigten besser zu erfassen, hat der Bundesrechnungshof das Bundesministerium gebeten,

- zu prüfen, ob den ausländischen Arbeitgebern zumindest in den EU-Mitgliedstaaten in denjenigen Fällen künftig eine Meldepflicht an die deutschen Finanzbehörden auferlegt werden kann, in denen Deutschland ein – anteiliges – Besteuerungsrecht an den Arbeitslöhnen hat;
- in den Verhandlungen mit den Finanzbehörden der Nachbarstaaten gezielt auszuloten, welche Möglichkeiten diese Staaten haben und inwieweit sie bereit sind, die deutschen Finanzbehörden bei der Ermittlung der betroffenen Beschäftigten zu unterstützen;
- die Verhandlungen mit den luxemburgischen Finanzbehörden über die Durchsetzung des deutschen Besteuerungsrechts in den einschlägigen Fällen zielstrebig fortzusetzen;
- die Zusammenarbeit der Finanzämter mit den Behörden der Verkehrs-, Zoll- und Arbeitsverwaltung auszuweiten;
- zu prüfen, ob die Datenbestände der Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft in Wiesbaden zur Erfassung der Bau- und Montagearbeiterinnen und -arbeiter mit ausländischen Arbeitgebern beitragen können.

69.4.3

Um das deutsche Besteuerungsrecht durchzusetzen, aber auch um die Wettbewerbsgleichheit sicherzustellen, hat der Bundesrechnungshof das Bundesministerium gebeten, die Einführung einer Lohnsteuerabzugsverpflichtung für ausländische Arbeitgeber – zumindest im Verhältnis zu den EU-Mitgliedstaaten – nochmals zu überprüfen.

69.4.4

Um die Verkürzungen von Lohnsteuer und anderen Steuern durch die Gründung von Briefkastenunternehmen in Niedrigsteuerländern – insbesondere in Luxemburg – einzudämmen, hat der Bundesrechnungshof das Bundesministerium gebeten,

- auf die Finanzbehörden der Länder einzuwirken, bei Anhaltspunkten für das Bestehen eines Briefkastenunternehmens sämtliche Ermittlungsmöglichkeiten auszuschöpfen, insbesondere in allen Verdachtsfällen Anfragen an die Informationszentrale Ausland beim Bundesamt für Finanzen zu stellen und die ausländischen Finanzbehörden – entsprechend dem EG-Amtshilfegesetz und den Amtshilfe-Regelungen in den Doppelbesteuerungsabkommen – um Amtshilfe zu ersuchen;
- sich in den internationalen Verhandlungen – insbesondere auf EU-Ebene und in den Verhandlungen zu den Doppelbesteuerungsabkommen – dafür einzusetzen, die Amtshilfe zu vereinfachen und den Prüfungsdiensten Möglichkeiten für den grenzüberschreitenden Einsatz zu schaffen.

69.5 Stellungnahme des Bundesministeriums

Das Bundesministerium hat zur Verbesserung der Kenntnisse über die Rechtslage bei der Besteuerung der Arbeitslöhne von Berufskraftfahrerinnen und -kraftfahrern mit luxemburgischen Arbeitgebern inzwischen ein Schreiben an die obersten Finanzbehörden der Länder herausgegeben. Im Prüfungsverfahren hat es weiter ausgeführt, dass die Schulung der Bediensteten in den Finanzämtern hauptsächlich Ländersache sei. Das Bundesministerium habe weiterhin das Thema in einer Bund-Länderbesprechung vom August 2001 angesprochen. Die Vorschläge des Bundesrechnungshofes, die Anlage N zur Einkommensteuererklärung nebst Erläuterungen zu ergänzen sowie die Bearbeitung der Steuererklärungen durch programmtechnische Hinweise zu unterstützen, beabsichtige es, in der Vordruckkommission mit den Ländervertretern zu erörtern.

Um die betroffenen inländischen Beschäftigten besser zu erfassen, wolle das Bundesministerium in den laufenden Verhandlungen mit Luxemburg auf einen besseren Informationsaustausch bestehen. Die Finanzbehörden des Landes Rheinland-Pfalz sollten eine Zusammenarbeit mit Sozialversicherungen und der Zollverwaltung ausloten. Möglicherweise könnte jedoch der Datenschutz einer verbesserten Zusammenarbeit mit anderen Verwaltungen entgegenstehen.

Die Einführung einer Lohnsteuerabzugsverpflichtung für bestimmte luxemburgische Arbeitgeber werde aus den bereits bekannten Gründen auch weiterhin nicht befürwortet. Außerdem könne nach Auffassung des Bundesministeriums eine Einbeziehung ausländischer Arbeitgeber in das Lohnsteuerabzugsverfahren auch aus EU-rechtlichen Gründen problematisch sein.

Mit den obersten Finanzbehörden der Länder sei vereinbart, dass bei Anhaltspunkten für das Vorliegen eines Briefkastenunternehmens die Ermittlungsmöglichkeiten einschließlich Anfragen bei der Informationszentrale Ausland beim Bundesamt für Finanzen ausgeschöpft werden sollten. Die vom Bundesrechnungshof angeregten Vereinfachungen bei der Amtshilfe, insbesondere grenzüberschreitende Prüfungen, könnten nur auf Initiative der EG-Kommission erörtert werden. Diese strebe allerdings eine Änderung der EG-Amtshilferichtlinie derzeit nicht an.

Im Übrigen erscheint dem Bundesministerium der Umfang der vom Bundesrechnungshof geschätzten Steuerausfälle als überhöht.

69.6 Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesministerium weiterhin bemüht ist, im Benehmen mit der

rheinland-pfälzischen Steuerverwaltung das – anteilige – deutsche Besteuerungsrecht an den Arbeitslöhnen der Berufskraftfahrerinnen und -kraftfahrer mit luxemburgischen Arbeitgebern durchzusetzen. Allerdings haben diese Bemühungen bisher noch nicht zu einem für die Bundesrepublik Deutschland annehmbaren Ergebnis geführt.

Der Bundesrechnungshof hat zwar die Besteuerung der Berufskraftfahrerinnen und -kraftfahrer mit luxemburgischen Arbeitgebern zum Anlass seiner Prüfung genommen. Er hat aber deutlich gemacht, dass die Mängel bei der Erfassung und Besteuerung von grenzüberschreitend tätigen Beschäftigten auch zahlreiche andere Berufsgruppen (insbesondere Bau- und Montagearbeiterinnen und -arbeiter) betreffen und sich nicht nur auf Luxemburg, sondern auch auf verschiedene andere Staaten (insbesondere auf die Nachbarstaaten Deutschlands) beziehen. Bisher sind keine ausreichenden Maßnahmen des Bundesministeriums ersichtlich, die auf die zutreffende Besteuerung aller entsprechenden Arbeitslöhne der bei ausländischen Arbeitgebern tätigen inländischen Beschäftigten hinwirken. Vielmehr scheint das Bundesministerium die Problematik auf die Fallgruppe der inländischen Berufskraftfahrerinnen und -kraftfahrer mit luxemburgischen Arbeitgebern zu beschränken. Hierfür spricht, dass die vom Bundesministerium herausgegebene Verwaltungsanweisung sich ausschließlich mit der steuerlichen Behandlung dieser Fallgruppe befasst. Auch die Zweifel des Bundesministeriums an der Höhe der vom Bundesrechnungshof geschätzten Steuerausfälle wären nur gerechtfertigt, wenn lediglich die Minderungen des Steueraufkommens aufgrund der Beschäftigung inländischer Berufskraftfahrerinnen und -kraftfahrer bei luxemburgischen Arbeitgebern zugrunde gelegt werden.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesministerium die Empfehlungen und Vorschläge zur Durchsetzung des – anteiligen – Besteuerungsrechts der Bundesrepublik Deutschland an den Arbeitslöhnen grenzüberschreitend tätiger Beschäftigter bezüglich aller in Betracht kommenden Berufsgruppen und im Verhältnis zu allen in Betracht kommenden Staaten aufgreifen wird.

70 Steuerliche Erfassung der dem Progressionsvorbehalt unterliegenden Lohnersatzleistungen

70.0

Lohnersatzleistungen, wie das Arbeitslosengeld, die Arbeitslosenhilfe und das Insolvenzgeld, sind einkommensteuerfrei. Sie werden jedoch bei der Bemessung des Steuersatzes für die übrigen steuerpflichtigen Einkünfte berücksichtigt (Progressionsvorbehalt). Der Bundesrechnungshof hat die steuerliche Erfassung von Lohnersatzleistungen im Rahmen des Progressionsvorbehaltes beispielhaft für den Bereich des Insolvenzgeldes geprüft. Die Untersuchung hat gezeigt, dass nur ein geringer Teil des Insolvenzgeldes in den Steuererklärungen gegenüber den Finanzämtern angegeben wurde. Dadurch sind in den Jahren 1998 bis 2000 endgültige Steuerausfälle in Höhe von rd. 420 Mio. DM (rd. 215 Mio. EUR) eingetreten. Weitere Steuerausfälle in Höhe von rd. 137 Mio. DM (rd. 70 Mio. EUR) jährlich sind zu erwarten.

70.1

Steuerfreie Lohnersatzleistungen bleiben bei der Ermittlung des zu versteuernden Einkommens grundsätzlich außer Ansatz. Das hätte – ohne weitere Regelungen – zur Folge, dass andere – steuerpflichtige – Einkünfte wegen des progressiv verlaufenden Steuertarifs mit einem entsprechend niedrigen Steuersatz besteuert würden; die Progressionswirkung des Tarifs würde gemildert. Das Gesetz lässt verschiedene Lohnersatzleistungen jedoch ausschließlich unter dem Progressionsvorbehalt steuerfrei. Der Progressionsvorbehalt (§ 32 b Einkommensteuergesetz) soll die tarifmindernde Wirkung verhindern. Durch ihn werden die freigestellten Einkünfte bei der Bemessung des Steuersatzes für die übrigen Einkünfte in der Weise berücksichtigt, dass der steuerpflichtige Teil der gesamten Einkünfte steuerlich so belastet wird, als wäre der steuerfreie Teil der Einkünfte ebenfalls steuerpflichtig. Zu diesem Zweck werden die steuerpflichtigen Einkünfte mit derjenigen prozentualen Steuerbelastung veranlagt, die sich unter Einbeziehung der steuerfreien Einkünfte ergäbe. Erhalten Beschäftigte solche steuerfreien Lohnersatzleistungen von jeweils mehr als 410 EUR (800 DM) in einem Kalenderjahr, sind sie gesetzlich verpflichtet, ihrem Finanzamt eine entsprechende Einkommensteuererklärung einzureichen.

Zu den zahlreichen, dem Progressionsvorbehalt unterliegenden Einkommensteilen und Lohnersatzleistungen gehört auch das von der Bundesanstalt für Arbeit gezahlte Insolvenzgeld (bis zum Jahre 1998 „Konkursausfallgeld“ genannt; im Folgenden einheitlich als „Insolvenzgeld“ bezeichnet). Dieses wird ausschließlich für den Zeitraum von drei Monaten vor Eintritt des Insolvenzereignisses gezahlt und soll den Beschäftigten eines in Zahlungsschwierigkeiten geratenen Unternehmens das Netto-Arbeitsentgelt gewährleisten, auf das sie vor Eröffnung des Insolvenzverfahrens Anspruch hatten. Regelmäßig wird der Lohnausfall während dieses Zeitraumes durch diese Lohnersatzleistungen ausgeglichen. Die Arbeitsämter erteilen den Beschäftigten zur Vorlage bei den Finanzämtern Bescheinigungen über den Bezug des Insolvenzgeldes. Darin wird ausdrücklich auf die Erklärungspflicht in der Einkommensteuererklärung und auf die Verpflichtung zur Abgabe einer Einkommensteuererklärung hingewiesen sowie die steuerliche Wirkung des Progressionsvorbehalts dargestellt. Die Zahl der Unternehmensinsolvenzen, der Bewilligungen von Anträgen auf Insolvenzgeld und die Höhe der Zahlungen ergeben sich für den geprüften Zeitraum aus der nachstehenden Übersicht:

Tabelle

Insolvenzgeld in den Jahren 1998 bis 2000

Auszahlungsjahr:	1998	1999	2000
Unternehmensinsolvenzen:	27 828	26 620	27 500
bewilligte Anträge:	349 821	345 808	359 364
Gesamtzahlungen:	2 055 Mio. DM (1 051 Mio. EUR)	2 086 Mio. DM (1 067 Mio. EUR)	2 009 Mio. DM (1 027 Mio. EUR)
durchschnittliche Zahlung je betroffener Person:	5 873 DM (3 003 EUR)	6 033 DM (3 085 EUR)	5 590 DM (2 858 EUR)

Im Jahre 2001 stiegen die Unternehmensinsolvenzen gegenüber dem Vorjahr um rd. 15 % auf 32 278 Fälle.

70.2

Der Bundesrechnungshof hat die steuerliche Erfassung der Insolvenzgelder geprüft. Er hat bei fünf Finanzämtern in verschiedenen Ländern das steuerliche Erklärungsverhalten und die Veranlagung betroffener Beschäftigter für die Jahre 1998 bis 2000 anhand von rd. 750 Insolvenzfällen untersucht. Die Prüfung hat ergeben, dass das steuerliche Erklärungsverhalten der Empfängerinnen und Empfänger von Lohnersatzleistungen wesentlich von den Kontrollmöglichkeiten der Finanzämter abhängt.

70.2.1

In der Anlage N zur Einkommensteuererklärung müssen Zeiten der Nichtbeschäftigung (z. B. wegen Arbeitslosigkeit oder Studienzeiten) begründet und belegt werden. Bei Fehlzeiten auf der Lohnsteuerkarte ist erkennbar, wann Arbeitslosigkeit bestand und für welche Zeiten vermutlich Lohnersatzleistungen bezogen wurden. Fehlen die hierfür erforderlichen Belege, fordern die Finanzämter diese Angaben regelmäßig nach. Infolgedessen hatten die Betroffenen in der weitaus überwiegenden Zahl der geprüften Fälle die dem Progressionsvorbehalt unterfallenden Arbeitslosengelder oder Arbeitslosenhilfen in ihren Steuererklärungen angegeben.

Für den Zeitraum, für den die Beschäftigten Insolvenzgeld von der Bundesanstalt für Arbeit beziehen, bleibt das Arbeitsverhältnis mit dem insolvent gewordenen Unternehmen bestehen. Insofern lassen sich Zeiten der Nichtbeschäftigung und deshalb bezogene Lohnersatzleistungen aus den Eintragungen in der Lohnsteuerkarte nicht erkennen. Die Finanzämter erhalten daher in der Regel keine Hinweise darauf, dass Beschäftigte Insolvenzgeld bezogen haben. Entsprechende Nachfragen unterblieben aus diesem Grunde.

70.2.2

Die Prüfung der rd. 750 Insolvenzfälle bei den fünf Finanzämtern hat ergeben, dass in den untersuchten Veranlagungsjahren rd. 36 % der betroffenen Steuerpflichtigen das erhaltene Insolvenzgeld in ihren Steuererklärungen vollständig angegeben hatten. 42 % hatten zwar Steuererklärungen abgegeben, darin aber keine Angaben über den Bezug von Insolvenzgeld gemacht. Weitere 22 % hatten – entgegen der gesetzlichen Verpflichtung – überhaupt keine Steuererklärung abgegeben. Danach wurden fast zwei Drittel der dem Progressionsvorbehalt unterliegenden Insolvenzgelder nicht steuerlich erfasst. Dies lässt mit der gebotenen Vorsicht darauf schließen, dass jährlich etwa 230 000 bis 240 000 von insgesamt rd. 350 000 bis 360 000 Auszahlungsfällen an Insolvenzgeld steuerlich nicht erfasst werden. Die Ausfälle an Einkommensteuer schätzt der Bundesrechnungshof bei einem Mehrergebnis je Einzelfall von 600 DM (307 EUR) für die Jahre 1998 bis 2000 auf insgesamt rd. 420 Mio. DM (rd. 215 Mio. EUR). Weitere Steuerausfälle in Höhe von mehr als rd. 137 Mio. DM (rd. 70 Mio. EUR) jährlich sind zu befürchten.

70.3

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium darauf hingewiesen, dass auch weitere – dem Progressionsvorbehalt unterliegende – Lohnersatzleistungen den Finanzämtern nur bekannt werden, wenn die Beschäftigten solche Leistungen erklären. Um insgesamt eine vollständige steuerliche Erfassung zu erreichen, hat er vorgeschlagen, mit dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung die Möglichkeiten für eine elektronische Übermittlung der bei der Bundesanstalt für Arbeit zentral gespeicherten Daten über die Empfängerinnen und Empfänger von Lohnersatzleistungen zu erörtern. Die Bundesanstalt für Arbeit könnte diese Daten dem Bundesamt für Finanzen übermitteln, welches die Verteilung an die jeweils zuständigen Finanzämter vornehmen würde. Ein ähnliches Verfahren dient zur Kontrolle der Freistellungsaufträge nach § 45 d Einkommensteuergesetz. Solche programmtechnischen Kontrollmittel würden es den Finanzämtern ermöglichen, die Erklärung von Lohnersatzleistungen bzw. die Verpflichtung zur Abgabe von Steuererklärungen mit vertretbarem Aufwand zu überwachen.

70.4

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es teile die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass die steuerliche Erfassung der Lohnersatzleistungen durch eine elektronische Übermittlung der bei der Bundesanstalt für Arbeit zentral gespeicherten Daten mit verhältnismäßig geringem Verwaltungsaufwand sichergestellt werden könnte. Es weise jedoch darauf hin, dass die gesetzlichen Regelungen es bisher nicht zuließen, solche dem Sozialgeheimnis unterliegenden Daten der Finanzverwaltung mitzuteilen. Hierzu bedürfe es der Ergänzung der entsprechenden Vorschriften im Sozialgesetzbuch X. Eine hierzu angeforderte Stellungnahme des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung stünde noch aus.

70.5

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass das Bundesamt für Finanzen berechtigt und verpflichtet ist, den Sozialleistungsträgern die vom Zinsabschlag freigestellten Kapitalerträge mitzuteilen, z. B. zur Prüfung der Bedürftigkeit der Antragstellerinnen und Antragsteller von Sozialleistungen (§ 45 d Abs. 3 Einkommensteuergesetz, vgl. Nr. 100). Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung ist derzeit bemüht, die Finanzbehörden gesetzlich zu verpflichten, zusätzliche Sachverhalte an die Sozialbehörden zu melden. Die Vorschriften in der Abgabenordnung über das Steuergeheimnis stehen dem nicht entgegen. Das Bundesministerium ist daher aufgefordert, gemeinsam mit dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung auf eine Ergänzung der gesetzlichen Regelungen im Sozialgesetzbuch X hinzuwirken und das vorgeschlagene elektronische Übermittlungsverfahren für die bei der Bundesanstalt für Arbeit zentral gespeicherten Daten über die Empfängerinnen und Empfänger von Lohnersatzleistungen baldmöglichst in Gang zu setzen.

71 Entrichtung und Erstattung der Kapitalertragsteuer
(Kapitel 6001 Titel 013 01 und 044 01)

71.0

Ständig steigende Fallzahlen bei der Erstattung von Kapitalertragsteuer und dem Solidaritätszuschlag im Bundesamt für Finanzen machen eine Neuordnung des Erstattungsverfahrens erforderlich.

In den IT-gestützten Erstattungsverfahren werden Kapitalertragsteuern und Solidaritätszuschläge entgegen den gesetzlichen Bestimmungen bereits zu einem Zeitpunkt erstattet, zu dem die jeweilige zum Steuerabzug verpflichtete Kapitalgesellschaft die entsprechenden Beträge noch nicht an das Finanzamt abgeführt hat.

Kapitalgesellschaften sind in der Lage, auszuschüttende Kapitalerträge zu dem im Gewinnverteilungsbeschluss genannten Datum den Kapitaleignern kurzfristig zufließen zu lassen. Die hiervon treuhänderisch einzubehaltenden Steuerabzugsbeträge haben die Unternehmen nach den geltenden gesetzlichen Bestimmungen jedoch erst bis zu vierzig Tage später an das zuständige Finanzamt abzuführen.

71.1 Vorbemerkungen

Die Einkommensteuer – in Form der Kapitalertragsteuer – und der als Ergänzungsabgabe zur Einkommensteuer zu entrichtende Solidaritätszuschlag werden von bestimmten inländischen und ausländischen Kapitalerträgen (z. B. Dividenden oder Zinsen) durch Abzug vom Kapitalertrag erhoben (§ 43 des Einkommensteuergesetzes – EStG – und § 1 Abs. 1 des Solidaritätszuschlaggesetzes – SolZG –). Das die Kapitalerträge schuldende Unternehmen oder die die Kapitalerträge auszahlende Stelle (Steuerabzugsverpflichtete), z. B. ein Kreditinstitut, hat

- den Steuerabzug für Rechnung der Gläubiger der Kapitalerträge – in der Regel der Kapitaleigner – vorzunehmen und
- die innerhalb eines Kalendermonats einbehaltenen Steuern jeweils bis zum 10. Tag des folgenden Monats an das zuständige Finanzamt abzuführen.

Kapitaleigner erhalten unter bestimmten Voraussetzungen auf Antrag die einbehaltene und abgeführte Kapitalertragsteuer und den Solidaritätszuschlag erstattet. Dies ist z. B. der Fall, wenn inländische Kapitaleigner Freistellungsaufträge in entsprechender Höhe erteilt oder eine Nichtveranlagungs-Bescheinigung ihres Finanzamtes erhalten haben. Weiter sehen Doppelbesteuerungsabkommen vor, ausländische Kapitaleigner auf Antrag von deutschen Abzugssteuern zu entlasten. Für das Erstattungs- bzw. Entlastungsverfahren ist das Bundesamt für Finanzen (Bundesamt) zuständig.

Das Bundesamt erstattete im Jahre 1997 rd. 5,7 Mrd. DM (rd. 2,9 Mrd. EUR) Kapitalertragsteuer, Solidaritätszuschlag und vergütete Körperschaftsteuer. Im Jahre 1999 stiegen die Beträge auf rd. 7,6 Mrd. DM (rd. 3,9 Mrd. EUR). Im selben Zeitraum nahmen die Erstattung der von Steuerausländern eingereichten Anträge von rd. 540 Mio. DM (rd. 276 Mio. EUR) auf rd. 942 Mio. DM (rd. 482 Mio. EUR) zu.

Das Prüfungsamt des Bundes Frankfurt am Main (Prüfungsamt) untersuchte im Auftrag des Bundesrechnungshofes beim Bundesamt das Verfahren zur Erstattung der Kapitalertragsteuer und des Solidaritätszuschlags.

71.2 Aufgabenbewältigung durch das Bundesamt

71.2.1

Die **Tabelle** weist bei den einzelnen Arten der Erstattungsanträge nicht nur Zu-, sondern auch Abnahmen aus. Insgesamt stiegen die Fallzahlen in dem Dreijahreszeitraum deutlich an. Eine weitere Zunahme der Fallzahlen und der Erstattungen lässt eine Statistik des Deutschen Aktieninstituts erwarten; danach ist die Zahl der Aktien- oder Aktienfonds-Besitzer allein von Ende 1999 bis Ende 2000

Tabelle

Zahl der Fälle von Erstattungen an inländische Kapitaleigner beim Bundesamt in den Jahren 1997 bis 1999

Jahr	Bearbeitung				
	Einzelanträge	Sammelanträge auf		Antragsberechtigte	Buchungen
		Liste	Datenträger		
1	2	3	4	5	6
1997	3 167	9 866	81 362	6 915 640	11 513 113
1998	2 804	8 028	115 512	7 936 654	16 128 656
1999	2 350	7 809	119 443	8 897 660	17 688 710

um 53,8 % von rd. 8 Mio. auf 12,3 Mio. gestiegen. Die Anträge ausländischer Kapitaleigner werden sich auch dadurch vervielfachen, dass sich Großunternehmen, wie Daimler/Chrysler oder Telekom-Voice-Stream, übernational zusammenschlossen und der Firmensitz solcher Kapitalgesellschaften im Inland verblieben ist.

Das Bundesamt hat vor diesem Hintergrund für das Jahr 2002 einen Personalbedarf für Erstattungs- und Entlastungsfälle von rd. 59 Arbeitskräften ermittelt. Tatsächlich sank die Zahl der hierfür eingesetzten Beschäftigten in den letzten Jahren ständig. Sie lag zum Jahresende 2000 bei rd. 29,5 Arbeitskräften.

Das Bundesamt bewältigt die große Zahl der Bearbeitungsfälle in diesen Massenerstattungsverfahren mit IT-gestützten Bearbeitungshilfen nur dadurch einigermaßen zeitgerecht, dass es wichtige Aufgaben im Bereich der Antragsprüfung und Verfahrensüberwachung nicht in dem gebotenen Umfang durchführt oder gänzlich auf deren Wahrnehmung verzichtet. So ist nach den Untersuchungen, die das Prüfungsamt durchgeführt hat, zu befürchten, dass eine nicht nur untergeordnete Zahl von Erstattungsfällen nicht oder nicht hinreichend aufgeklärt wird. Dadurch könnte das Steueraufkommen des Bundes (und der Länder) endgültig geschmälert werden. Das Bundesamt unterlässt ferner in erheblichem Umfang die Prüfung rechnergestützt erstellter Hinweise auf mögliche Doppelerstattungsfälle. Die Untersuchung des Prüfungsamtes von 68 Stichproben aus insgesamt 1 498 vorgefundenen und nicht aufgeklärten Hinweisen auf Doppelerstattungen der Jahre 1999 und 2000 hat einen möglichen Ausfall von etwa 1 Mio. DM (etwa 0,5 Mio. EUR) Kapitalertragsteuer und Solidaritätszuschlag sowie rd. 1,7 Mio. DM (rd. 0,9 Mio. EUR) Körperschaftsteuer ergeben. Das Bundesamt sieht sich schließlich nicht mehr in der Lage, die bei diesen Verfahren gesetzlich vorgesehenen Außenprüfungen (§ 50 b EStG) bei den „am Verfahren Beteiligten“ (i. d. R. sammelantragstellende Kreditinstitute) wahrzunehmen. Dabei hielt eine im Jahre 1994 vom Bundesministerium in Auftrag gegebene Organisationsuntersuchung solche Prüfungen bei jährlich mindestens 120 bis 180 von insgesamt ungefähr 6 000 Verfahrensbeteiligten für erforderlich.

71.2.2

Der Bundesrechnungshof hat die gesetzmäßige Aufgabenbewältigung im Bundesamt als gefährdet angesehen wegen

- der in den letzten Jahren fortlaufend gestiegenen Arbeitsmengen,
- bei gleichzeitiger Personalverringerung,
- und der in den folgenden Jahren zu erwartenden weiteren Zunahme der Bearbeitungsfälle.

Er hat eine Untersuchung mit dem Ziel angeregt, die Zahl der Antragsfälle zu mindern und deren Bearbeitung zu erleichtern. So ließen sich in geeigneten Fällen Erstattungen dadurch vermeiden, dass der Fiskus auf den Steuerabzug an der Quelle verzichtet. Arbeitserleichternd würde es sich auswirken, den Kreis der bevollmächtigten Antragsberechtigten z. B. um Angehörige steuerberatender Berufe zu erweitern sowie die besonders arbeitsaufwendigen Einzel- und Sammelanträge auf Vordruck zugunsten solcher in elektronischer Form einzuschränken. Insgesamt sollte das Verfahren zur Erstattung der Kapitalertragsteuer und des Solidaritätszuschlags unter Berücksichtigung der aktienrechtlichen Entwicklungen neu gestaltet und die Verfahrensregelungen entsprechend angepasst werden.

71.2.3

Das Bundesministerium hat sich der Auffassung des Bundesrechnungshofes angeschlossen, dass das Verfahren zur Erstattung der Kapitalertragsteuer einschließlich des Solidaritätszuschlags grundsätzlich neu überdacht werden sollte. Soweit Kapitalertragsteuer aufgrund von Doppelbesteuerungsabkommen zu erstatten sei, habe es bereits durch die mit dem Steueränderungsgesetz 2001 eingebrachten Änderungen des § 50 d EStG reagiert, wonach das Bundesamt Unternehmen, die Kapitalerträge schulden, in bestimmten Fällen ermächtigen kann, den Steuerabzug zu unterlassen. Die Ausgestaltung einer solchen Ermächtigung stehe jedoch noch aus. Einen weiteren Teil der erwägenswerten Vorschläge des Bundesrechnungshofes habe es für das Verfahren im Inlandsbereich auf-

gegriffen und im September 2001 mit den obersten Finanzbehörden der Länder besprochen. In einem nächsten Schritt beabsichtige es, seine Änderungsvorstellungen mit den Spitzenverbänden der Kreditwirtschaft zu erörtern und anschließend über ein Gesetzgebungsverfahren zu entscheiden.

71.2.4

Der Bundesrechnungshof hält die bisher eingeleiteten Maßnahmen des Bundesministeriums nicht für ausreichend, um das derzeitige Erstattungsverfahren umfassend zu vereinfachen und zu beschleunigen.

Das Bundesministerium sollte weitere Möglichkeiten der Verfahrensvereinfachung und -beschleunigung nutzen, auf die der Bundesrechnungshof hingewiesen hat, z. B. auf den Steuerabzug an der Quelle bei Inhabern von Namensaktien vermehrt zu verzichten, den Kreis der bevollmächtigten Antragsberechtigten zu erweitern und die Zahl der auf amtlichen Vordrucken gestellten Erstattungsanträge einzuschränken.

Das Bundesministerium bleibt aufgefordert, die zugesagte Neugestaltung wegen erwarteter weiter ansteigender Arbeitsfallzahlen beim Bundesamt und unter Beachtung des Gebotes der vollständigen Erhebung der Einnahmen des Bundes (§ 34 Abs. 1 BHO) so rasch wie möglich zu bewirken.

71.3 Zeitpunkt der Erstattung von Kapitalertragsteuer

71.3.1

Die Erstattung der Kapitalertragsteuer und des Solidaritätszuschlags wird weit überwiegend von den bevollmächtigten depotführenden Kreditinstituten beantragt. Neben Einzel- und Sammelanträgen auf Vordrucken stellen diese zunehmend Sammelanträge an das Bundesamt auf elektronischem Wege. Sie sind in der Lage, bereits innerhalb von ein bis zwei Tagen nach Zufluss der Kapitalerträge die Erstattung der Kapitalertragsteuer und des Solidaritätszuschlags beim Bundesamt auf Vordrucken oder auf Datenträgern zu beantragen. Während die Bearbeitung und Auszahlung der papiergebundenen Anträge im Bundesamt mehrere Wochen beansprucht, benötigt dies für die Abwicklung der auf elektronischem Wege eingereichten Anträge in der Regel nur ein bis zwei Wochen.

Die einschlägigen Vorschriften sehen vor, dass das Bundesamt Kapitalertragsteuer und Solidaritätszuschlag jedenfalls erst dann erstatten darf, wenn die zuständigen Finanzämter diese Steuern zuvor vereinnahmt haben.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass das Bundesamt im Jahre 2000 allein bei 28 großen börsennotierten Kapitalgesellschaften den Kapitaleignern rd. 840 Mio. DM (rd. 429 Mio. EUR) Kapitalertragsteuer und Solidaritätszuschlag erstattete, ohne dass der Fiskus diese Beträge zuvor von den steuerabzugsverpflichteten Kapitalgesellschaften vereinnahmt hatte. Der Bundesrechnungshof schätzt aufgrund dieser Stichprobe, dass sich die jährlich vorzeitig erstatteten Steuerbeträge auf insgesamt etwa 2,5 Mrd. DM (etwa 1,3 Mrd. EUR) belaufen können. Dadurch werden Bund und Länder, die Kredite in Anspruch nehmen müssen, mit vermeidbaren Zinsaufwendungen in Höhe von rd. 3 Mio. DM (rd. 1,5 Mio. EUR) bis 4 Mio. DM (2 Mio. EUR) jährlich belastet.

71.3.2

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, die Kapitalertragsteuer und den Solidaritätszuschlag – wie gesetzlich vorgeschrieben – erst zu erstatten, nachdem die jeweilige Kapitalgesellschaft die entsprechenden Abzugssteuern von Kapitalerträgen auch tatsächlich abgeführt hat.

71.3.3

Das Bundesministerium hat es grundsätzlich für technisch möglich gehalten, Erstattungen bis zum Ablauf der gesetzlichen Zahlungsfrist der Steuer aufzuschieben. Dies werde seiner Auffassung nach allerdings den Verwaltungsablauf erschweren. Insbesondere wegen der Währungsumstellung zum 1. Januar 2002 seien zu geringe Programmierkapazitäten vorhanden. Es weise außerdem auf die Gefahr eines – nicht näher erläuterten – Personal- und Sachkostenaufwuchses hin. Auch könne es bei einer Anknüpfung an den gesetzlichen Abführungstermin dazu kommen, dass das Bundesamt eine Erstattung zu Unrecht verzögere, falls im Einzelfall die Abzugssteuern vor dem gesetzlichen Zahlungstermin entrichtet worden seien.

71.3.4

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes rechtfertigen die vorgebrachten Hinderungsgründe es nicht, Steuern entgegen dem Einkommensteuergesetz und dem Gesetz über Kapitalanlagegesellschaften vorzeitig zu erstatten.

Im Übrigen dürften nach dem Abschluss der Währungsumstellung hinreichende Programmierkräfte für etwa erforderliche Änderungen der Erstattungsprogramme zur Verfügung stehen. Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes werden die Veränderungen hauptsächlich einmalige Ausgaben für die Anpassung des DV-Programms verursachen und weniger laufende höhere Personal- und Sachkosten bewirken. Schließlich dürften Fälle, in denen Abzugsteuern vor dem gesetzlichen Zahlungstermin entrichtet werden, seltene Ausnahmen und daher vernachlässigbar sein.

Das Bundesministerium bleibt aufgefordert, das Erstattungsverfahren der Kapitalertragsteuer und des Solidaritätszuschlags entsprechend dem Gesetz durchzuführen.

71.4 Zeitpunkt der Abführung von Kapitalertragsteuer

71.4.1

Die Ansprüche des Fiskus auf die Kapitalertragsteuer und den Solidaritätszuschlag entstehen in dem Zeitpunkt, in dem die Kapitalerträge den Kapitaleignern zufließen. Die Steuerabzugsbeträge werden als Anmeldesteuer in der

Weise erhoben, dass die abführungspflichtigen Personen die einbehaltene Steuer jeweils bis zum 10. Tag des folgenden Monats beim Finanzamt anzumelden und an dieses abzuführen haben. Schütten Kapitalgesellschaften Gewinne an ihre Kapitaleigner aus, so ist die Gesellschaft anmelde- und abführungspflichtig. Ursprünglich sollte die Frist berücksichtigen, dass die Kapitalgesellschaften für die Anmeldung der Steuer und deren Abführung einige Zeit benötigen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Kapitalgesellschaften mit Hilfe ihrer elektronischen Datenverarbeitung in der Lage sind, den zur Ausschüttung bestimmten Gewinn – vermindert um die Steuerabzugsbeträge – zu dem im Gewinnverteilungsbeschluss bestimmten Termin kurzfristig auszuzahlen. In der weit überwiegenden Zahl der Fälle fließen die (Netto-)Kapitalerträge sogar bereits am Tag des Gewinnverteilungsbeschlusses oder am darauf folgenden Tag zu.

Während die Kapitaleigner einer Kapitalgesellschaft, die beispielsweise am Ersten eines Monats eine Gewinnausschüttung vornimmt, sofort über den Kapitalertrag verfügen können, befriedigt die zum Steuerabzug verpflichtete Kapitalgesellschaft die Ansprüche des Fiskus dagegen erst vierzig Tage später, nämlich nach Ablauf des Anmeldezeitraums am 10. Tag des darauf folgenden Monats. Bei einer Ausschüttung am Letzten eines Monats ergibt sich eine Benachteiligung des Fiskus gegenüber den Kapitaleignern von immerhin noch zehn Tagen.

Der Bundesrechnungshof untersuchte das Ausschüttungs- und Zahlungsverhalten von 28 großen börsennotierten Kapitalgesellschaften für das Jahr 2000 und die finanziellen Auswirkungen für Bund und Länder, die sich ergeben würden, wenn die ausschüttenden Gesellschaften Kapitalertragsteuer und Solidaritätszuschlag zeitgleich mit der Überweisung der Gewinnanteile an die Kapitaleigner zu entrichten hätten. Allein bei den ausgewählten Kapitalgesellschaften hätten sich Zinsausgaben für die Inanspruchnahme von Krediten des Fiskus in Höhe von etwa 17 Mio. DM (etwa 8,7 Mio. EUR) vermeiden lassen. Der Bundesrechnungshof schätzte bei einem Gesamtaufkommen an Kapitalertragsteuer (ohne Zinsabschlagsteuer) für das Jahr 2000 in Höhe von rd. 32 Mrd. DM (rd. 16,4 Mrd. EUR), dass sich die vermeidbaren Zinsaufwendungen für Bund und Länder, welche durch die – tatsächliche – Steuerstundung entstehen, jährlich auf einen mittleren zweistelligen Millionenbetrag (in EUR) belaufen können.

71.4.2

Der Bundesrechnungshof vermag nicht zu erkennen, weshalb ausschüttende Kapitalgesellschaften die treuhänderisch für die Kapitaleigner einbehaltene Kapitalertragsteuer und den Solidaritätszuschlag an den Fiskus erst zu einem im Gesetz festgelegten späten Zeitpunkt abzuführen brauchen, während sie ihren Verpflichtungen gegenüber den Kapitaleignern innerhalb kürzester Zeit nach dem Gewinnverteilungsbeschluss nachkommen. Zeitverzögerungen im betrieblichen Rechnungswesen sind für eine zeitnahe Anmeldung und Entrichtung nicht (mehr) zu berücksichtigen, da die betrieblichen Aufzeichnungen in der Regel auf Datenträgern geführt werden und kurzfristig abrufbar sind.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert zu untersuchen, ob bei der Erhebung der Kapitalertragsteuer und des Solidaritätszuschlags aus Kapitalerträgen auf einen Anmeldezeitraum verzichtet werden kann. Er hat vorgeschlagen, die Kapitalgesellschaften zu verpflichten, die für die Finanzkassen bestimmten Steuerabzugsbeträge im Gleichklang mit den Erträgnisausschüttungen abzuführen.

71.4.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es habe den Vorschlag des Bundesrechnungshofes mit den obersten Finanzbehörden der Länder zustimmend erörtert. Es wolle nunmehr den Vorschlag vertieft prüfen und danach ggf. über die Einbringung in ein Gesetzgebungsverfahren entscheiden. Im Falle einer entsprechenden Gesetzesänderung würde sich eine Verfahrensänderung zur Verhinderung vorzeitiger Erstattungen (vgl. 71.3.4) erübrigen.

71.4.4

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Prüfungen und Abstimmungen des Bundesministeriums alsbald in ein Gesetzgebungsverfahren einmünden werden, um jährlich Zinsausgaben des Bundes in Höhe zweistelliger Millionenbeträge (in EUR) einzusparen. Wegen möglicher Verzögerungen des Gesetzgebungsverfahrens sollte das Bundesministerium kurzfristig ein Verfahren zur Verhinderung vorzeitiger Erstattungen einrichten und damit unverzüglich Zinsausgaben von jährlich 1,5 Mio. EUR bis 2 Mio. EUR vermeiden.

72 Besteuerung von Einkünften, die im Ausland ansässige Sportlerinnen und Sportler durch Auftritte in Deutschland erzielen

(Kapitel 6001 Titel 012 01)

72.0

Verschiedene Doppelbesteuerungsabkommen enthalten Regelungen, die es im Ausland ansässigen Sportlerinnen und Sportlern ermöglichen, Einkünfte einer Besteuerung zu entziehen, die sie bei Auftritten in Deutschland erhalten. Steuerausfälle in Höhe von mehreren Millionen Euro sind nicht auszuschließen.

72.1

Zahlt der Veranstalter eines in Deutschland stattfindenden internationalen Sportturniers Vergütungen, z. B. Preisgelder, an im Ausland ansässige Sportlerinnen und Sportler, so hat er grundsätzlich eine Abzugssteuer in Höhe von 25 % der Vergütungen einzubehalten und an die Finanzverwaltung abzuführen (§ 50 a Abs. 4 Einkommensteuergesetz). Unter bestimmten Voraussetzungen bestehen für ausländische Sportlerinnen und Sportler Möglichkeiten, diese in Deutschland erzielten Einkünfte von der Abzugssteuer freistellen oder sich bereits einbehaltene und abgeführte Steuern erstatten zu lassen. Dies kann z. B. dann der

Fall sein, wenn das Doppelbesteuerungsabkommen zwischen Deutschland und dem Staat, in dem die Sportlerinnen oder Sportler ansässig sind, ausschließlich dem Ansässigkeitsstaat ein Besteuerungsrecht für entsprechende Einkünfte zuspricht.

Zum deutsch-österreichischen Doppelbesteuerungsabkommen vom Jahre 1954 entschied der Bundesfinanzhof im Jahre 2000: Einkünfte, die ein in Österreich lebender Berufssportler für die Teilnahme an Sportveranstaltungen in Deutschland erzielte, dürfen nur dann der deutschen Einkommensteuer unterworfen werden, wenn er entweder Gewerbetreibender ist und über eine Betriebsstätte im Inland verfügt oder Einkünfte aus selbstständiger Tätigkeit bezieht. Beides ist regelmäßig nicht der Fall. Dann aber liegt das ausschließliche Besteuerungsrecht für entsprechende Einkünfte bei Österreich. Der Bundesfinanzhof begründete seine Entscheidung damit, dass die Einkünfte des Berufssportlers sowohl nach innerstaatlichem Recht als auch nach dem Doppelbesteuerungsabkommen nicht als Einkünfte aus selbstständiger Arbeit, sondern als Einkünfte aus Gewerbebetrieb zu qualifizieren seien. Die Regelung des deutsch-österreichischen Doppelbesteuerungsabkommens, die sich mit der Sportlerbesteuerung befasse und Deutschland ein Besteuerungsrecht zuweise, gelte – abweichend vom anders gefassten Musterabkommen der Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD-Musterabkommen) – nur für selbstständige Einkünfte.

72.2

Der Bundesrechnungshof hat die Entscheidung des Bundesfinanzhofs zum Anlass genommen zu untersuchen, ob sich die vom Bundesfinanzhof dargelegten Gründe auf die Beurteilung anderer Doppelbesteuerungsabkommen auswirken könnten. Er hat festgestellt, dass in einigen älteren Doppelbesteuerungsabkommen mit anderen Staaten (z. B. mit Frankreich, Spanien oder den Niederlanden) vergleichbare Formulierungen wie im deutsch-österreichischen Abkommen verwendet werden. Bei entsprechender Auslegung dieser Abkommen könnten auch die in diesen Staaten ansässigen Sportlerinnen und Sportler durch Auftritte in Deutschland Einkünfte erzielen, die hier und ggf. sogar im Ansässigkeitsstaat unversteuert blieben. Erhebliche Steuerausfälle sind zu befürchten.

72.3

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, bei Revisionsverhandlungen älterer Doppelbesteuerungsabkommen eine Fassung anzustreben, welche eine Abzugsbesteuerung zweifelsfrei auch für Einkünfte solcher Sportlerinnen und Sportler ermöglicht, die im Ausland ansässig sind und in Deutschland auftreten. Dies wäre z. B. dann der Fall, wenn eine dem Artikel 17 des OECD-Musterabkommens entsprechende Regelung vereinbart würde.

72.4

Das Bundesministerium hat den Feststellungen des Bundesrechnungshofes zugestimmt und erklärt, bei Revisionsverhandlungen der betreffenden Doppelbesteuerungsabkommen anzustreben, die bisherigen Artikel zur Sportlerbesteuerung an den Wortlaut des Artikel 17 des OECD-Musterabkommens anzupassen. Revisionsabkommen ließen sich aber wegen der insgesamt oft schwierigen Verhandlungen meist nicht kurzfristig vereinbaren. Das demnächst in Kraft tretende neue Doppelbesteuerungsabkommen mit Österreich enthalte jedoch wie alle jüngeren Abkommen eine dem Artikel 17 OECD-Musterabkommen entsprechende Regelung zur Sportlerbesteuerung, die insoweit ein deutsches Besteuerungsrecht zweifelsfrei vorsehe.

72.5

Der Bundesrechnungshof erkennt die mit der Neufassung des deutsch-österreichischen Doppelbesteuerungsabkommens erreichten Verbesserungen an. Er erwartet, dass das Bundesministerium seine Ankündigung, bei zukünftigen Revisionsverhandlungen älterer Doppelbesteuerungsabkommen entsprechende Änderungen anzustreben, so rasch wie möglich umsetzt.

73 Umsatzbesteuerung von Lotterieeinnehmenden (Kapitel 6001 Titel 015 01)

73.0

Das Bundesministerium der Finanzen hat zugelassen, dass die Provisionserlöse der Lotterieeinnehmenden umsatzsteuerfrei belassen wurden, wenn diese durch Bestallungsurkunde mit dem Vertrieb von Lotterielosen beauftragt waren.

Allein bei zwei größeren Gesellschaften sind dadurch Umsatzsteuereinnahmen von jährlich rd. 22 Mio. DM (rd. 11,3 Mio. EUR) endgültig ausgefallen.

73.1

Der Umsatzsteuer unterliegen nach dem Umsatzsteuergesetz (UStG) Lieferungen und sonstige Leistungen, die Unternehmerinnen oder Unternehmer im Inland gegen Entgelt im Rahmen ihres Unternehmens ausführen. Unternehmerin oder Unternehmer ist, wer eine berufliche oder gewerbliche Tätigkeit selbstständig ausübt (§ 2 Abs. 1 Satz 1 UStG). Merkmale der Selbstständigkeit sind Unternehmerrisiko (d. h. Teilhabe am Erfolg oder Misserfolg) und Unternehmerinitiative (d. h. Teilhabe an unternehmerischen Entscheidungen). Kennzeichen der Unselbstständigkeit sind Weisungsgebundenheit hinsichtlich Ort, Arbeitszeit und Inhalt der Tätigkeit sowie eine gleichbleibende, zeitabhängige Vergütungsform.

73.2

Staatliche Lotterieeinrichtungen haben mit dem Vertrieb ihrer Lotterielose so genannte Lotterieeinnehmerinnen und Lotterieeinnehmer (Lotterieeinnehmende) beauftragt. Diese veräußern die Lose im Namen und für Rech-

nung der Lotterieeinrichtungen. Für den Losvertrieb erhalten sie von den Lotterieeinrichtungen Provisionen. Die Lotterieeinnehmenden verwalten die Lotterieeinnahmen für die Lotterieeinrichtungen treuhänderisch.

Die Finanzverwaltung behandelt die Lotterieeinnehmenden umsatzsteuerlich unterschiedlich; sie stellt auf die Form ab, in der sie mit dem Losvertrieb beauftragt sind. Sind sie mit einem Handelsvertretervertrag beauftragt, werden sie hinsichtlich des Losvertriebs von der Finanzverwaltung als selbständige Unternehmerinnen oder Unternehmer behandelt. Ihre Provisionserlöse werden in voller Höhe umsatzversteuert.

Sind sie durch Bestallungsurkunde mit dem Losvertrieb beauftragt, behandelt sie die Finanzverwaltung als unselbstständig und damit nicht als Unternehmerinnen oder Unternehmer. Die Provisionserlöse – teilweise in dreistelliger Millionenhöhe – werden nicht mit Umsatzsteuer belastet. Diese umsatzsteuerliche Behandlung stützt die Finanzverwaltung auf ein Urteil des Reichsfinanzhofes aus dem Jahre 1923, das von einer weitgehenden Einbindung der Lotterieeinnehmenden in die Lotterieeinrichtungen und einer strengen Weisungsgebundenheit ausging.

Da sich das Auftreten der bestallten Lotterieeinnehmenden im Geschäftsverkehr immer mehr vom Bild unselbstständig Beschäftigter löste, äußerte das Bundesministerium im Jahre 1998 Zweifel an der Beibehaltung der Umsatzsteuerfreiheit und bat das Bayerische Staatsministerium der Finanzen um Stellungnahme. Das Bayerische Staatsministerium der Finanzen vertrat in Abstimmung mit den anderen betroffenen Ländern die Auffassung, es bestehe kein Anlass, die fehlende Unternehmereigenschaft infrage zu stellen. Die seit jeher bestehenden vertraglichen Regelungen zur Bestallung der Lotterieeinnehmenden seien nahezu unverändert gültig. Das Bundesministerium verfolgte die Angelegenheit nicht weiter.

Die althergebrachten vertraglichen Regelungen zur Bestallung waren antiquiert und blieben teilweise unbeachtet. Zum Beispiel sahen sie vor, dass Frauen nicht Lotterieeinnehmende sein durften. Diese Regelungen wurden erst im Jahre 2000 neu gefasst.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass sich die Berufsbilder der bestallten und der mit einem Handelsvertretervertrag beauftragten Lotterieeinnehmenden kaum voneinander unterscheiden. So ist die Höhe der Provisionen bei beiden von der Anzahl der verkauften Lose abhängig. Mit den Provisionseinnahmen decken die Lotterieeinnehmenden grundsätzlich ihre sämtlichen Betriebskosten. Sie gestalten ihr Unternehmen sowie den Vertrieb der Lotterielose eigenständig. Ihre Präsenz am Markt, ihre Arbeitszeiten sowie die Vertragsverhältnisse mit ihren umsatzsteuerlich selbstständigen Verkaufsstellen regeln sie eigenständig. Teilweise sind sie für mehrere Lotterieeinrichtungen tätig. Untereinander treten sie in Wettbewerb. Die Lotterieeinrichtungen haben mit den Lotterieeinnehmenden vertraglich – wie in Verträgen mit selbstständigen Handelsvertretern und Treuhändern üblich – lediglich besondere Verhaltensweisen, Buchhaltungsregelungen und Werbegrundsätze vereinbart und sich wegen der Besonderheiten des Lotteriewesens das Recht vorbehalten, die Tätigkeit der Lotterieeinnehmenden durch eine eigene Revision zu überprüfen.

Die unterbliebene Versteuerung der Provisionseinnahmen führte bei zwei größeren bestallten Lotterieeinnehmenden allein im Jahre 1999 zu Umsatzsteuermindereinnahmen von rd. 22 Mio. DM (rd. 11,3 Mio. EUR). Durch die bisherige Praxis verbleiben den Ländern als Anteilseignern der Lotterieeinrichtungen um den Betrag der Umsatzsteuer höhere Überschüsse, da diese den bestallten Lotterieeinnehmenden die Provisionserlöse ohne Umsatzsteuer auszahlen. Zum Vorsteuerabzug sind die Lotterieeinrichtungen als gemeinnützige Körperschaften nicht berechtigt, deshalb wäre bei ihnen die Umsatzsteuerbelastung endgültig.

Neben den Provisionen erzielen alle Lotterieeinnehmenden Erlöse aus dem zugelassenen Wiederverkauf zurückgegebener Lose (sog. Fallgelderträge oder Absprunggewinne). Dabei handelt es sich um zusätzliche Provisionszahlungen, die sie durch Verrechnung mit den Lospreisen im abgekürzten Zahlungsweg von den Lotterieeinrichtungen erhalten. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass eine Versteuerung dieser Umsätze teilweise unterblieb. Die daraufhin durchgeführte nachträgliche Versteuerung der Fallgelderträge und Absprunggewinne der Jahre 1996 bis 1999 führte allein bei einem Lotterieeinnehmenden zu einer Umsatzsteuernachforderung in Höhe von fast 3 Mio. DM (1,53 Mio. EUR).

73.3

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes zeigen auch die bestallten Lotterieeinnehmenden mit der freien Gestaltung ihrer Tätigkeit und Arbeitszeit sowie der erfolgsabhängigen Vergütung deutlich Unternehmerinitiative und tragen ein hohes Unternehmerrisiko. In der tatsächlichen Handhabung unterscheiden sie sich daher in keinem für die Besteuerung wesentlichen Tatbestandsmerkmal von den mit Handelsvertretervertrag beauftragten Lotterieeinnehmenden. Auch sie sind somit als selbstständige Unternehmerinnen oder Unternehmer anzusehen; ihre Provisionsumsätze sind umsatzsteuerpflichtig. Dass sie einer gewissen Aufsicht durch die Lotterieeinrichtungen unterliegen, ergibt sich schon aus dem Innenverhältnis der Parteien, da die Einrichtungen naturgemäß einen Nachweis über die Verwendung der treuhänderisch verwalteten Mittel verlangen. Dies hat aber keinen Einfluss auf die Umsatzbesteuerung. So sind z. B. Notare voll umsatzsteuerpflichtig und unterliegen einer wesentlich strengeren staatlichen Aufsicht. Die Zweifel des Bundesministeriums an der umsatzsteuerlichen Behandlung der bestallten Lotterieeinnehmenden haben somit zu Recht bestanden.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, für eine bundeseinheitliche und vollständige Besteuerung der gesamten Provisionserlöse, einschließlich der Absprunggewinne und Fallgelderträge, der Lotterieeinnehmenden Sorge zu tragen.

73.4

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es stimme der Auffassung des Bundesrechnungshofes zu. Auch die Länder teilten nunmehr diese Auffassung. Die Provisionserlöse der bestallten Lotterieeinnehmenden würden ab Dezember 2002 umsatzbesteuert. Das Bundesministerium hat die Länder gebeten, auch die ordnungsgemäße Umsatzbesteuerung der Fallgelderträge und Absprunggewinne sicherzustellen.

73.5

Die Umsetzung der Zusagen bleibt abzuwarten.

74 Strafverfolgung bei innergemeinschaftlichem Umsatzsteuerbetrug (Kapitel 6001 Titel 015 01)

74.0

Durch zunehmende Umsatzsteuerhinterziehungen, die grenzüberschreitend begangen werden, entstehen erhebliche Steuerausfälle. Eine wirksame Strafverfolgung ist wesentlicher Bestandteil einer ernsthaften Betrugsbekämpfung. Im Jahre 1992 waren die gesetzlichen Voraussetzungen dafür geschaffen worden, dass Täterinnen und Täter, die grenzüberschreitend Umsatzsteuer anderer EU-Mitgliedstaaten hinterziehen, im Inland strafrechtlich verfolgt werden können. Die Anwendung der entsprechenden gesetzlichen Vorschrift war jedoch unter den Vorbehalt der Gegenseitigkeit der Strafverfolgung gestellt worden. Das Bundesministerium der Finanzen hat bisher keine ernsthaften Anstrengungen unternommen, mit anderen EU-Mitgliedstaaten gegenseitige Übereinkommen hinsichtlich der Strafverfolgung abzuschließen. Die gesetzliche Norm läuft mithin gegenüber allen Mitgliedstaaten der EU ins Leere.

74.1

74.1.1

Der Bundesrechnungshof hat in den vergangenen Jahren wiederholt auf Steuereinbußen hingewiesen, die durch Hinterziehung von Umsatzsteuer entstehen. Er hat dabei festgestellt, dass der Umsatzsteuerbetrug seit dem Jahre 1993 zunahm und häufig grenzüberschreitend begangen wurde (vgl. Bemerkungen 1997, Drucksache 13/8550 Nr. 53; Bemerkungen 2000, Drucksache 14/4226 Nr. 68 und Nr. 69). Erlitt ein ausländischer Staat die Steuereinbuße, konnten die Täterinnen und Täter bis zum Jahre 1992 von deutschen Gerichten nicht wegen Steuerhinterziehung verurteilt werden.

74.1.2

Das Umsatzsteuer-Binnenmarktgesetz aus dem Jahre 1992 änderte die Abgabenordnung (§ 370 Abs. 6) im Interesse einer wirksamen Bekämpfung der Umsatzsteuerhinterziehung. Betrügerisches Handeln kann seitdem auch dann im Inland strafrechtlich verfolgt werden, wenn dadurch ausschließlich der Haushalt eines anderen EU-Mitgliedstaates beeinträchtigt wird. Gesetzliche Voraussetzung ist allerdings, dass mit dem anderen Staat die Gegenseitigkeit der Strafverfolgung einer solchen Tat vereinbart worden ist und damit das Umsatzsteueraufkommen des deutschen Fiskus auch dort einen entsprechenden Schutz genießt. Die Vereinbarung der Gegenseitigkeit hat das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) durch Rechtsverordnung festzustellen.

Während des Gesetzgebungsverfahrens bat der Finanzausschuss des Deutschen Bundestages die Bundesregierung „zu beobachten, wie sich die Ergänzung des § 370 Abs. 6 Abgabenordnung in der Praxis bewährt und ggf. eine entsprechende Änderung der Regelung vorzuschlagen“ (vgl. Drucksache 12/2906).

74.2

74.2.1

Im Jahre 2001 wurde dem Bundesrechnungshof ein Ermittlungsverfahren wegen Steuerhinterziehung bekannt, das die Staatsanwaltschaft im Dezember 2001 mangels Gegenseitigkeit der Strafverfolgung eingestellt hatte. Die im Inland ansässigen Beschuldigten hatten dazu beigetragen, dass in zwei anderen EU-Staaten Umsatzsteuer zu niedrig festgesetzt und erhoben wurde. Sie hatten Kraftfahrzeuge, die sie zuvor im Inland von gewerblichen Zwischenhändlern erworben hatten, an Händler in Frankreich und Belgien verkauft und darüber den Abnehmern unzutreffende Rechnungen und Dokumente erteilt. Allein mit dem französischen Händler waren Umsätze in Höhe von rd. 23,8 Mio. DM (12,8 Mio. EUR) getätigt worden.

In der Einstellungsverfügung führte die Staatsanwaltschaft aus, Prozessvoraussetzung sei eine Rechtsverordnung des Bundesministeriums, die die Gegenseitigkeit der Strafverfolgung feststelle: „Eine solche Rechtsverordnung existiert nach Auskunft des Bundesministeriums der Finanzen vom 26. April 2001 bislang in Bezug auf Belgien und Frankreich nicht.“

74.2.2

Der Bundesrechnungshof hat daraufhin geprüft, was das Bundesministerium unternommen hat, um die für eine Strafverfolgung nach § 370 Abs. 6 Abgabenordnung erforderliche Gegenseitigkeit zu vereinbaren. Er hat festgestellt:

- Das Bundesministerium unternahm bisher keine ernsthaften Anstrengungen, um mit anderen EU-Mitgliedstaaten gegenseitige Übereinkommen zur Strafverfolgung abzuschließen. Mitursächlich dafür war ein mangelnder Informationsaustausch zwischen den Finanzverwaltungen der Länder und dem Bundesministerium sowie innerhalb des Bundesministeriums. Dem Bundesministerium war deshalb nicht bewusst, dass ein dringendes Bedürfnis für die Vereinbarung der Gegenseitigkeit besteht.

- Die Europäische Kommission stellte in mehreren Berichten die gemeinsamen Probleme der Mitgliedstaaten mit dem Umsatzsteuerbetrug und die Überlegungen der einzelnen Finanzverwaltungen für eine angemessene Betrugsbekämpfung dar. Die Berichte sind nicht dazu genutzt worden, um mit anderen EU-Mitgliedstaaten die Frage der gegenseitigen Strafverfolgung aufzugreifen.
- Die Mehrwertsteuer-Arbeitsgruppe der Kommission forderte in zwei Berichten an den Kontaktausschuss der Präsidenten der Obersten Rechnungskontrollbehörden der EU eine die Staatsgrenzen überschreitende Strafverfolgung. Diese Maßnahme hatte bereits eine niederländische Pilotstudie aus dem Jahre 1995 nahe gelegt. Auch diese Forderungen waren für das Bundesministerium kein Anlass, Gegenseitigkeitsvereinbarungen anzustreben.
- Das Bundesministerium entsprach dem Ersuchen des Finanzausschusses, die Wirksamkeit des § 370 Abs. 6 Abgabenordnung zu beobachten und ggf. erforderliche Rechtsänderungen vorzuschlagen, bisher nicht.

74.3

Die Tatsache, dass mit keinem Mitgliedstaat der EU Gegenseitigkeitsvereinbarungen geschlossen worden sind, hat das Bundesministerium damit begründet, dass einige EU-Mitgliedstaaten auf informelle Gespräche nicht positiv reagiert hätten. Einige Mitgliedstaaten seien allenfalls bereit, die Gegenseitigkeit bei schwerer Steuerhinterziehung zu akzeptieren. Die Ermächtigung für die Rechtsverordnung zur Feststellung der Gegenseitigkeit der Strafverfolgung beziehe jedoch sämtliche Hinterziehungstatbestände des § 370 Abgabenordnung ein.

Das Bundesministerium hat darüber hinaus im Prüfungsverfahren mitgeteilt, der Abschluss von Gegenseitigkeitsvereinbarungen sei zum Teil wegen unterschiedlicher Rechtssysteme nicht möglich. In Frankreich bestehe beispielsweise – im Gegensatz zu Deutschland – kein Strafverfolgungszwang.

74.4

Der Bundesrechnungshof teilt nicht die Auffassung, dass unterschiedliche Rechtssysteme in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten unüberwindbare Hindernisse für eine Vereinbarung der Gegenseitigkeit sind; dies sollte das Bundesministerium zunächst mit den anderen EU-Mitgliedstaaten erörtern.

Der Gesetzgeber wollte mit der Änderung der Abgabenordnung betrügerisches Handeln, das die Haushalte anderer EU-Mitgliedstaaten beeinträchtigt, in gleicher Weise wie nationale Vergehen strafrechtlich verfolgt wissen, wenn die anderen EU-Mitgliedstaaten ihrerseits den deutschen Haushalt entsprechend schützen. Das Bundesministerium hat es entgegen dem klaren gesetzgeberischen Willen versäumt, die Voraussetzung für die Anwendung der gesetzlichen Vorschrift zu schaffen, die vor zehn Jahren erlassen wurde. Umsatzsteuerbetrug bleibt daher insoweit bei grenzüberschreitenden Vergehen weiterhin straffrei, wenn die Steuerausfälle zulasten eines anderen EU-Mitgliedstaates gehen.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist eine umfassende Strafverfolgung jedoch für eine ernsthafte und wirksame Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs unerlässlich. Die Bundesrepublik Deutschland hat ein starkes Interesse an einer umfassenden Strafverfolgung, da diese dem grenzüberschreitenden Umsatzsteuerbetrug entgegenwirkt. Die Vereinbarung der Gegenseitigkeit würde dazu beitragen, dass auch grenzüberschreitende Taten verfolgt werden, die zulasten des deutschen Fiskus gehen. Das Bundesministerium sollte sich daher energisch um die Vereinbarung der Gegenseitigkeit bemühen. Sollte dies erfolglos bleiben, müsste das Bundesministerium prüfen, ob dem Gesetzgeber vorzuschlagen ist, den Vorbehalt der Gegenseitigkeit als Voraussetzung für die Anwendung der Vorschrift zu streichen.

75 Steuervergütung bei der Aussonderung und Verwertung von Sanitätsmaterial der Bundeswehr

(Kapitel 6001 Titel 015 01)

75.0

Das Bundesministerium der Verteidigung gab alte Lagerbestände an Sanitätsmaterial, das es für eigene Zwecke beschafft hatte, unentgeltlich für humanitäre Zwecke ab. Das Finanzamt vergütete ihm dafür Umsatzsteuer von rd. 11 % des ursprünglichen Wertes, während ein Verkauf über die bundeseigene Verwertungsgesellschaft lediglich einen Erlös von rd. 6 % erbracht hätte.

75.1

Um seine Materialbestände abzubauen, gab das Bundesministerium der Verteidigung in den letzten Jahren Sanitätsmaterial unentgeltlich für humanitäre Zwecke ab. Das zuständige Finanzamt vergütete ihm auf Antrag die auf dem Erwerb dieser Gegenstände lastende Umsatzsteuer. Es gewährte dem Bundesministerium der Verteidigung die Steuervergütung auch für alte, lange gelagerte Gegenstände, beispielsweise für 17 Jahre alte Krankentragen. Bemessungsgrundlage für die Höhe der Vergütung war der ursprüngliche Beschaffungswert, obwohl es sich zum Teil um technisch überholte Geräte oder aufgrund der langen Lagerdauer auszusondernde Gegenstände handelte.

Ob das Bundesministerium der Verteidigung das Sanitätsmaterial – z. B. Röntgengeräte – bereits benutzt hatte, war aus den Anträgen nicht ersichtlich. Die Antragsformulare sehen entsprechende Angaben nicht vor. In einem Fall hatte das Finanzamt erst bei einer Umsatzsteuer-Sonderprüfung festgestellt, dass der Antrag auch benutzte Geräte umfasste.

Das Bundesministerium der Verteidigung erzielte mit den Steuererstattungen Haushaltsmittelrückflüsse in Höhe von rd. 11 % des Beschaffungswertes des Sanitätsmaterials. Im Jahre 2000 waren dies z. B. rd. 5,1 Mio. DM

(2,6 Mio. EUR). Die Steuervergütung floss seinem Materialbeschaffungstitel zu. Eine Veräußerung über die bundeseigene Verwertungsgesellschaft VEBEG hätte dagegen nur einen Erlös von rd. 6 % des Beschaffungswertes erbracht, und der Verbleib dieser Erlöse im Einzelplan 14 wäre fraglich gewesen.

Die 6. EG-Richtlinie sieht vor, dass die Mitgliedstaaten Lieferungen an zugelassene Körperschaften von der Steuer befreien, die diese im Rahmen ihrer Tätigkeit auf humanitärem Gebiet in Orte außerhalb der Gemeinschaft transportieren. Dies ist auch im Wege einer Steuererstattung möglich. Diese Bestimmung wurde mit § 4 a Umsatzsteuergesetz (UStG) in nationales Recht umgesetzt. Danach erhalten u. a. juristische Personen des öffentlichen Rechts für Gegenstände, die sie für humanitäre Zwecke ins Drittlandsgebiet bringen, die auf dem Erwerb der Gegenstände lastende Umsatzsteuer erstattet.

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) und die zuständige Landesfinanzverwaltung stimmen darin überein, dass bereits benutzte Gegenstände nicht vergütungsfähig sind. Für ältere unbenutzte Gegenstände sei die Umsatzsteuer dagegen zu vergüten.

75.2

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass die Steuervergütung für alte Gegenstände weder im Einklang mit nationalem Recht noch mit EU-Recht steht. Das Bundesministerium der Verteidigung hatte das Sanitätsmaterial für den eigenen Bedarf erworben und bestimmungsgemäß eingelagert. Voraussetzung für die Steuervergütung ist jedoch bei richtlinienkonformer Auslegung des § 4 a UStG ein Erwerb für Zwecke der humanitären Hilfe außerhalb des Gebietes der Gemeinschaft.

Die 6. EG-Richtlinie sieht eine Steuerbefreiung vor, die auch im Wege der Steuererstattung gewährt werden kann. Sowohl die Steuerbefreiung als auch die Steuererstattung müssen zum gleichen Ergebnis führen. Da eine Steuerbefreiung grundsätzlich nur zulässig ist, wenn die Gegenstände für Zwecke der humanitären Hilfe erworben werden, hat der Bundesrechnungshof die Auffassung vertreten, dass diese Voraussetzung auch bei einer nachträglichen Steuererstattung vorliegen muss. Eine Steuererstattung ist jedenfalls ausgeschlossen, wenn die Gegenstände für eigene Zwecke erworben werden. Dies gilt für Sanitätsmaterial der Bundeswehr – auch wenn es nur gelagert und nicht gebraucht oder verbraucht wird.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium daher empfohlen sicherzustellen, dass eine Umsatzsteuervergütung nur dann gewährt wird, wenn es sich um neue Gegenstände handelt, die für begünstigte Zwecke erworben wurden. Er hat darüber hinaus darauf hingewiesen, dass die Finanzverwaltung Steuervergütungen auch für bereits benutzte Gegenstände gewährte. Schließlich hat er beanstandet, dass die ungerechtfertigten Steuererstattungen die Haushaltsmittel des Bundesministeriums der Verteidigung zulasten der Steuereinnahmen des Bundes und der Länder erhöhten.

75.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es stimme der Auffassung des Bundesrechnungshofes zu, dass bei richtlinienkonformer Auslegung des § 4 a UStG die Absicht, den Gegenstand für humanitäre Zwecke verwenden zu wollen, bereits beim Erwerb feststehen müsse. Allerdings bedeute dies nicht, dass der Erwerb der Gegenstände und ihre Lieferung ins Drittlandsgebiet in unmittelbarem zeitlichem Zusammenhang stehen müssten. Für die Gewährung der Begünstigung müsse es ausreichend sein, dass die Gegenstände mit der Absicht erworben werden, sie auch für die in § 4 a UStG begünstigten Zwecke verwenden zu wollen. Ein Indiz für die beabsichtigte begünstigte Verwendung sei insbesondere, wenn die – vom Erwerber nicht benutzten – Gegenstände innerhalb eines gewissen Zeitraums nach dem Erwerb, spätestens aber vor Ablauf ihrer gewöhnlichen Nutzungsdauer ins Drittlandsgebiet befördert oder versendet würden.

Das Bundesministerium hat weiterhin mitgeteilt, es teile die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass für Gegenstände, die der Erwerber bereits benutzt habe, eine Steuerbefreiung bzw. Erstattung der Umsatzsteuer nicht zulässig sei.

Das Bundesministerium hat zu den haushaltsrechtlichen Auswirkungen der bisherigen Verfahrensweise ausgeführt, dass es nicht zu beanstanden und ausdrücklich politisch gewollt sei, wenn das Bundesministerium der Verteidigung gemäß den geltenden Haushaltsregelungen überschüssiges Sanitätsmaterial als humanitäre Hilfe unentgeltlich abgebe und dafür erhaltene Umsatzsteuererstattungen für Wiederbeschaffungen verwende. Finanzielle Überlegungen müssten im Fall der humanitären Hilfe hinter politischen Gesichtspunkten zurückstehen.

75.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass eine Umsatzsteuervergütung nur dann gewährt werden kann, wenn es sich um neue Gegenstände handelt, die für begünstigte Zwecke erworben wurden. Das Bundesministerium der Verteidigung erwarb das Sanitätsmaterial ausschließlich für eigene Zwecke.

Sollte die Auffassung des Bundesministeriums, für die Gewährung der Begünstigung müsse es ausreichend sein, dass die Gegenstände mit der Absicht erworben werden, sie auch für die in § 4 a UStG begünstigten Zwecke verwenden zu wollen, dennoch einer zulässigen Auslegung der 6. EG-Richtlinie entsprechen, so käme allenfalls eine zeitanteilige Vergütung in Betracht. Nach Ablauf der gewöhnlichen Nutzungsdauer eines Wirtschaftsguts muss eine Vergütung jedoch ausgeschlossen sein.

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, dass die unentgeltliche Abgabe von Hilfsgütern im Rahmen der humanitären Hilfe politisch gewollt ist. Jedoch ist es nicht hinnehmbar, dass die Steuervergütung für humanitäre Hilfsgüter ungerechtfertigt und zulasten der Steuereinnahmen des Bundes und der Länder dazu genutzt wird, Einnahmen für den Einzelplan 14 zu erzielen, die zudem den Verwertungserlös der Hilfsgüter deutlich übersteigen.

76 Verbindliche Zusagen in einem bedeutenden Einzelfall
(Titel 015 01)

76.0

Vor der Vergabe eines Rüstungsvorhabens erteilten ein norddeutsches und ein süddeutsches Finanzamt zur umsatzsteuerlichen Behandlung desselben Sachverhalts unterschiedlich weit gehende verbindliche Zusagen an die konkurrierenden Firmen. Dies führte zu einer Verletzung der Gleichmäßigkeit der Besteuerung und zu Wettbewerbsverzerrungen.

Obwohl die Zusagen darüber hinaus in beiden Fällen zugunsten der Firmen im eigenen Land rechtswidrig waren, sind sie verbindlich geworden. Dadurch wird ein unwiderruflicher Steuerausfall in Höhe von rd. 47 Mio. EUR eintreten. Das Bundesministerium der Finanzen erhält von Vorgängen dieser Art keine Kenntnis.

76.1

Das Bundesministerium der Verteidigung hatte die Entwicklung und Lieferung eines radargestützten nationalen Aufklärungssystems („SAR-Lupe“) ausgeschrieben. Bei SAR-Lupe sollen Satelliten verschlüsselte Daten an ein so genanntes inländisches Nutzerbodensegment übermitteln. Die Daten sollen dort ausgewertet und zu Bildern verarbeitet werden, um sie anschließend militärisch oder in sonstiger Weise zu nutzen.

Solche Werklieferungen unterliegen der Umsatzsteuer, wenn der Leistungsort im Inland liegt. Das Bundesministerium der Verteidigung hatte in der Ausschreibung vorgesehen, dass, soweit Teile der Leistung steuerfrei sein sollten, eine entsprechende verbindliche Zusage hierüber der Bewerbung beizulegen ist.

Ein Finanzamt in Norddeutschland und ein Finanzamt in Süddeutschland erteilten bei gleichem Sachverhalt den um die Vergabe des Auftrags konkurrierenden Wettbewerbern unterschiedliche verbindliche Zusagen über die umsatzsteuerliche Behandlung des Vorhabens. Das norddeutsche Finanzamt sagte dem dort ansässigen Bewerber zu, dass das Vorhaben als nicht umsatzsteuerbelastet zu behandeln sei. Da sich die Satelliten als wesentlicher Bestandteil der Leistung im Weltall befänden, sei Ort der Lieferung das Weltall. Das süddeutsche Finanzamt teilte dem Mitbewerber in abweichender rechtlicher Würdigung verbindlich mit, das Vorhaben sei im Wesentlichen umsatzsteuerfrei, zu einem Teil – hinsichtlich des im Inland verbleibenden Nutzerbodensegments – aber umsatzsteuerpflichtig. Dem Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) waren die voneinander abweichenden Zusagen nicht bekannt. Eine Bekanntgabe war auch nicht vorgesehen. Den Auftrag mit einem Volumen von rd. 294 Mio. EUR erhielt das norddeutsche Unternehmen.

Eine verbindliche Zusage oder Auskunft ist nach der Abgabenordnung für die Besteuerung bindend, wenn der später verwirklichte Sachverhalt mit demjenigen übereinstimmt, der der verbindlichen Zusage oder Auskunft zugrunde liegt. Voraussetzung für die Erteilung einer verbindlichen Zusage ist ein für die Vergangenheit geprüfter und in einem Prüfungsbericht dargestellter Sachverhalt.

76.2

Der Bundesrechnungshof hat untersucht, ob und inwieweit die Lieferung von SAR-Lupe umsatzsteuerpflichtig ist. Er hat festgestellt, dass das norddeutsche Finanzamt den Sachverhalt weder für die Vergangenheit geprüft noch in einem Außenprüfungsbericht dargestellt hat. Die Voraussetzungen für die Erteilung einer verbindlichen Zusage an den norddeutschen Bewerber waren folglich nicht erfüllt. In den eingesehenen Unterlagen fanden sich keinerlei Rechtsausführungen und Begründungen zur Frage der Umsatzbesteuerung, sondern schlicht die Entscheidung.

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass die Lieferung von SAR-Lupe eine umsatzsteuerpflichtige inländische Leistung war. Insofern waren die verbindlichen Zusagen gegenüber dem norddeutschen wie auch dem süddeutschen Unternehmen rechtswidrig. Der für die Umsatzsteuerbarkeit maßgebliche Leistungsort ist bei Werklieferungen danach zu bestimmen, wo der Empfänger das fertige Werk abnimmt und damit Verfügungsmacht erhält. Die Funktionsfähigkeit der Satelliten und die Umsetzung der Daten zu nutzbaren Informationen kann nur durch die Nutzerbodensegmente im Inland gewährleistet werden. Verfügungsmacht am Gesamtsystem wird daher in der Nutzerbodenstation verschafft.

Obwohl die Voraussetzungen für die Erteilung der Zusage des norddeutschen Finanzamts nicht vorlagen und die Zusage rechtswidrig ist, wurde sie mit der Auftragsvergabe für die Besteuerung bindend. Bund und Ländern wird dadurch ein Umsatzsteuerausfall in Höhe von rd. 47 Mio. EUR entstehen.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die voneinander abweichenden Zusagen des norddeutschen und des süddeutschen Finanzamtes sogar die Entscheidung über die Auftragsvergabe beeinflusst haben könnten. Insofern hat das Bundesministerium der Verteidigung mit seiner Ausschreibung eine Art Steuerwettbewerb in Gang gesetzt, der letztlich zu einem Wettbewerb der Länder untereinander wurde.

76.3

Um die Gleichmäßigkeit der Besteuerung in den Ländern zu sichern und Wettbewerbsverzerrungen entgegenzuwirken, hat der Bundesrechnungshof einen stärkeren Einfluss des Bundesministeriums auf verbindliche Zusagen und Auskünfte für unerlässlich gehalten. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Finanzämter zu verpflichten, verbindliche Zusagen und Auskünfte aufzuzeichnen und bedeutende Einzelfälle dem Bundesministerium zur Zustimmung vorzulegen. Als Maßstab für eine Vorlagepflicht hat er die finanziellen Auswirkungen der verbindlichen Zusage und Auskunft vorgeschlagen.

Er hat das Bundesministerium ferner gebeten, zum Ergebnis der umsatzsteuerlichen Würdigung des Bundesrechnungshofes Stellung zu nehmen.

76.4

Das Bundesministerium hat die umsatzsteuerliche Rechtsauffassung des Bundesrechnungshofes geteilt. Zu den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes hinsichtlich der Vorlagepflicht von verbindlichen Zusagen oder Auskünften hat das Bundesministerium noch keine Stellungnahme abgegeben. Es hat erklärt, dass es die Vorschläge derzeit noch prüfe.

76.5

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das Bundesministerium die Lieferung des Aufklärungssystems ebenfalls für umsatzsteuerpflichtig hält. Er weist aber darauf hin, dass die beiden rechtswidrigen Zusagen lediglich Zufallsfunde darstellen, die den Steuerausfall nicht verhindern konnten. Gerade in bedeutsamen Fällen werden von jedem Finanzamt verbindliche Zusagen erteilt, über die aber keine zentralen Aufschreibungen vorliegen. Deshalb ist dieser Bereich auch für den Bundesrechnungshof kaum prüfbar.

Das Bundesministerium erhält von bedeutenden Sachverhalten wie dem geschilderten ebenfalls keine Kenntnis. Zwar behält es sich die Zustimmung zu Steuerstundungen von weit geringerer Bedeutung durch Finanzämter vor, von endgültigen und unwiderruflichen Steuerausfällen in Millionenhöhe in einer Vielzahl von Fällen erhält es jedoch nicht einmal Kenntnis. Deshalb sollten die Finanzämter schnellstmöglich verpflichtet werden, verbindliche Zusagen in Listen aufzunehmen und bedeutende Fälle dem Bundesministerium zur Mitwirkung zu übersenden.

77 Steuerliche Behandlung von Beistandsleistungen der öffentlichen Hand (Kapitel 6001 Titel 015 01)

77.0

Entgeltliche Leistungen, die eine juristische Person des öffentlichen Rechts an eine andere juristische Person des öffentlichen Rechts erbringt (sog. Beistandsleistungen), unterliegen nach einem Beschluss der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder weder der Körperschaftsteuer noch der Umsatzsteuer. Private Unternehmen müssen entsprechende Leistungen dagegen versteuern. Die unterschiedliche steuerliche Behandlung privater Unternehmen und der öffentlichen Hand führt zu unzulässigen Wettbewerbsverzerrungen. Sie ist mit dem geltenden Recht nicht vereinbar.

77.1

Juristische Personen des öffentlichen Rechts (juristische Personen) können die Durchführung ihrer hoheitlichen und wirtschaftlichen Aufgaben Dritten übertragen. Diese Möglichkeit gewinnt aus Kosten-, Rationalisierungs- oder Kapazitätsgründen zunehmend an Bedeutung. Die Leistungen der Privatunternehmen sind körperschaft- und umsatzsteuerpflichtig.

Vermehrt werden öffentliche Aufgaben auch anderen juristischen Personen übertragen und von diesen als so genannte Beistandsleistung gegen Entgelt erledigt. Beistandsleistungen liegen beispielsweise vor, wenn ein kommunales Rechenzentrum Daten für andere juristische Personen gegen Entgelt bearbeitet oder eine Gemeinde das Abwasser für die Nachbargemeinde gegen Entgelt beseitigt. Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) vertritt die Auffassung, dass Beistandsleistungen bei den durchführenden juristischen Personen einen Betrieb gewerblicher Art im Sinne des Körperschaftsteuerrechts begründeten. Die Leistungen unterlägen daher der Körperschaftsteuer und – wegen der gesetzlichen Bindung der Umsatzsteuer an das Körperschaftsteuerrecht – auch der Umsatzsteuer.

Die Abteilungsleiter (Steuer) der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder haben jedoch mit den Stimmen der Länder im Jahre 2001 beschlossen, dass Beistandsleistungen körperschaftsteuerlich und umsatzsteuerlich keinen Betrieb gewerblicher Art begründeten. Sie seien dem hoheitlichen Bereich zuzuordnen, der nicht besteuert werde. Das Bundesministerium hat trotz seiner gegenteiligen Auffassung den Beschluss hingenommen.

Das deutsche Umsatzsteuerrecht knüpft an den – nicht in der 6. EG-Richtlinie genannten – körperschaftsteuerlichen Begriff des Betriebs gewerblicher Art an. Nach der 6. EG-Richtlinie ist eine juristische Person, die im Rahmen der öffentlichen Gewalt tätig wird, als Steuerpflichtige zu behandeln, wenn anderenfalls größere Wettbewerbsverzerrungen einträten.

77.2

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Nichtbesteuerung entgeltlicher Leistungen der öffentlichen Hand, z. B. Beistandsleistungen, zu ungerechtfertigten Wettbewerbsvorteilen gegenüber privaten Unternehmen führt, so dass größere Wettbewerbsverzerrungen eintreten können. Aus Gründen der Wettbewerbsneutralität des Steuerrechts ist die Leistung einer juristischen Person jedoch ebenso zu besteuern wie die eines privaten Unternehmens. Der Bundesrechnungshof teilt daher die Auffassung des Bundesministeriums und sieht die unterschiedliche Behandlung privater Unternehmen und der öffentlichen Hand bei vergleichbarer Betätigung als weder mit dem nationalen Recht noch mit dem EU-Recht vereinbar an.

Er hat das Bundesministerium aufgefordert, bei den obersten Finanzbehörden der Länder darauf hinzuwirken, den Abteilungsleiterbeschluss zur Nichtbesteuerung von entgeltlichen Beistandsleistungen durch die öffentliche Hand aufzuheben und insoweit eine gleichmäßige und EU-konforme Besteuerung sicherzustellen.

Der Bundesrechnungshof hat zusätzlich darauf hingewiesen, dass die Bindung des nationalen Umsatzsteuerrechts an den körperschaftsteuerlichen Begriff des Betriebes gewerblicher Art unabhängig von der Aufhebung des Abteilungsleiterbeschlusses zu einer Besteuerung führen kann, die nicht im Einklang mit der 6. EG-Richtlinie steht (z. B. bei einer Vermietungstätigkeit).

77.3

Das Bundesministerium hat von einer Stellungnahme abgesehen. In der Vergangenheit hat es gegenüber den Ländern die Auffassung vertreten, dass Beistandsleistungen der Körperschaftsteuer und – wegen der gesetzlichen Bindung der Umsatzsteuer an das Körperschaftsteuerrecht – auch der Umsatzsteuer unterlägen.

Eine aktuelle Entscheidung der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder auf Referatsleiterebene, die den oben genannten Beschluss zur Nichtbesteuerung der Beistandsleistungen bestätigt und zugleich ergänzt, deutet darauf hin, dass das Bundesministerium nicht weiter versucht, seine bisherige Auffassung bei den Ländern durchzusetzen.

77.4

Der Bundesrechnungshof empfiehlt eine gesetzliche Neuregelung, die das nationale Umsatzsteuerrecht vom Körperschaftsteuerrecht löst und eine rein umsatzsteuerrechtliche Regelung schafft, die eng an die 6. EG-Richtlinie angelehnt ist. Einstweilen sollte das Bundesministerium auf eine Aufhebung des Beschlusses der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder hinwirken.

78 Rechtsbehelfsbearbeitung durch die Finanzämter der neuen Länder
(Kapitel 6001 Titel 012 01)

78.0

Die Zahl förmlicher Rechtsbehelfe stieg bei den Finanzämtern in den neuen Ländern seit dem Jahre 1990 stetig an. Diese Rechtsbehelfe wurden nicht zügig und zeitnah bearbeitet, so dass sich die Zahl der unerledigten Fälle erheblich erhöht hat. Dies ist u. a. darauf zurückzuführen, dass die Möglichkeiten der Informationstechnik kaum genutzt werden und auch entscheidungsreife Rechtsbehelfe oft jahrelang unerledigt bleiben.

78.1

Die Abgabenordnung gewährt den Steuerpflichtigen außergerichtlichen Rechtsschutz durch die Möglichkeit, gegen Verwaltungsakte in Abgabeangelegenheiten Einspruch (Rechtsbehelf) einzulegen. Die Finanzämter sind verpflichtet, alle Einsprüche unverzüglich zu erfassen und jedes Verfahren bis zu seiner Beendigung zu überwachen. Das Rechtsbehelfsverfahren ist zügig abzuwickeln.

Der Sachverhalt sollte regelmäßig drei Monate nach Eingang des Einspruchs geklärt sein. Kann dem Einspruch von den Veranlagungs- und Prüfungsdiensten (Eingangsstelle) nicht innerhalb dieser Frist abgeholfen werden, ist er unverzüglich an die zentralen Rechtsbehelfsstellen in den Finanzämtern zur weiteren Bearbeitung abzugeben. Diese sollen schnell und sachgerecht über die Einsprüche entscheiden und für eine einheitliche Rechtsbehelfsbearbeitung sorgen.

Unter bestimmten Voraussetzungen lässt die Abgabenordnung die Aussetzung und das Ruhen des Rechtsbehelfsverfahrens zu. Insbesondere kann das Ruhen des Verfahrens zweckmäßig sein, wenn wegen der Rechtsfrage, über die das Finanzamt im Rechtsbehelfsverfahren zu entscheiden hat, ein Verfahren beim Bundesverfassungsgericht oder ein Musterprozess anhängig ist, dessen Ausgang abgewartet werden sollte. Nach Ende des (Muster-)Verfahrens sind die ruhenden Verfahren in den Finanzämtern umgehend abschließend zu bearbeiten.

78.2

Der Bundesrechnungshof untersuchte im Jahre 2000 in den fünf neuen Ländern bei je einem Finanzamt rd. 800 Rechtsbehelfsfälle. Dabei stellte er fest, dass die Finanzämter der neuen Länder seit dem Jahre 1990 eine stetig wachsende Zahl an Einsprüchen zu bearbeiten haben. Trotz steigender Erledigungszahlen waren die Bestände an unerledigten Einsprüchen ständig angestiegen. Lediglich in einem Land konnten die Finanzämter durch eine konsequente und zielgerichtete Fallbearbeitung die Bestände unerledigter Fälle erheblich mindern.

Seit dem Jahre 1999 hat der Bundesrechnungshof wiederholt angemahnt, ein den praktischen Bedürfnissen der Finanzämter entsprechendes automatisiertes Verfahren zur Überwachung der Einsprüche zu entwickeln. Das Bundesministerium hat nach dem damaligen Stand der Planung eine Realisierung durch das Programm FISCUS, das der IT-Unterstützung des gesamten Steuerverfahrens auf bundeseinheitlicher Datenbasis dienen soll, frühestens für das Jahr 2004 in Aussicht gestellt.

78.2.1 Eingangsbearbeitung

Keines der fünf Finanzämter hielt die für die Eingangsbearbeitung vorgegebene Drei-Monats-Frist ein. Teilweise lagen Rechtsbehelfe bis zu zwei Jahren unerledigt in den Eingangsstellen.

Bei den Finanzämtern der neuen Länder gehen jährlich über 600 000 Einsprüche ein. Gleichwohl wurden die zur Überwachung und Bearbeitung erforderlichen Listen und statistischen Aufstellungen weitestgehend manuell geführt.

Die Leitungskräfte wirkten durch ihre Dienstaufsicht nicht in ausreichendem Maße darauf hin, die Bearbeitungszeiten zu verkürzen oder die Vorgänge zügig an die Rechtsbehelfsstelle abzugeben. In der Folge schrieben die Finanzämter Steuerpflichtige mehrfach an, weil offensichtlich keine Klarheit darüber bestand, welche Sachverhalte in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht wie aufzuklären und zu erörtern waren. Die Finanzämter forderten die zur Prüfung einzelner Tatbestandsvoraussetzungen notwendigen Nachweise nicht oder nicht vollständig an. Häufig klärten die Eingangsstellen die Sachverhalte nicht in tatsächlicher Hinsicht und überließen dies den Rechtsbehelfsstellen. In mehreren Fällen gaben die Eingangsbereiche den Einsprüchen ungerechtfertigt in vollem Umfang statt, z. B. bei einer nach Aktenlage schädlichen Verwendung einer Lebensversicherung in Höhe von 530 000 DM (rd. 271 000 EUR).

In mehreren Ländern waren die Einsprüche bei Abgabe an die zentrale Rechtsbehelfsstelle von der Eingangsstelle mit einem so genannten Rechtsbehelfsbegleitbogen zu versehen. Nach Verfügungen der Oberfinanzdirektionen hatten in zwei Ländern die Eingangsstellen eine kurze schriftliche Darstellung des Sachverhaltes abzugeben, um den Rechtsbehelfsstellen mit geringem Aufwand eine Beurteilung des Falles zu ermöglichen. Die Abgabevermerke waren oft nicht aussagekräftig. Die Rechtsbehelfsstellen konnten danach nicht die Dringlichkeit und den Arbeitsaufwand des Falles beurteilen. Sie bearbeiteten folglich die Einsprüche im Allgemeinen nach der Reihenfolge ihres Eingangs.

78.2.2 Rechtsbehelfsstellen

Die Eingangsbearbeitung leitete von den Einsprüchen rd. ein Viertel an die Rechtsbehelfsstellen zur abschließenden Bearbeitung weiter. Der Anteil der in den Rechtsbehelfsstellen nicht mit Einspruchsentscheidung beendeten Fälle lag bei bis zu 45 %.

Zur Klärung von Rechtsfragen nutzten nur in einem Finanzamt die Rechtsbehelfsstellen die zeitsparende elektronische Information über die Rechtsprechung mittels der Datenbank „Juris“. Auch die bei Prüfungsdiensten bereits eingesetzte Software „Steueroffice“ stand den Rechtsbehelfsstellen nicht als Entscheidungshilfe zur Verfügung.

Die Rechtsbehelfsstellen begannen mit der Bearbeitung der übernommenen Einsprüche häufig erstmals ein Jahr nach Übernahme des Falls. Eine GmbH & Co. KG legte z. B. Ende 1998 Einspruch mit einer steuerlichen Auswirkung von über 1 Mio. DM (rd. 511 000 EUR) ein. Mit der Bearbeitung hatte die Rechtsbehelfsstelle im Juni 2000 noch nicht begonnen.

Der Anteil der Altfälle an den offenen Fällen hatte sich in den letzten Jahren in den Rechtsbehelfsstellen erhöht. Im ersten Halbjahr 2000 betrug er in vier von fünf neuen Ländern bis zu 76 % der Gesamtrückstände. In einem Land waren mehr als ein Drittel der offenen Fälle älter als zwei Jahre. In den vom Bundesrechnungshof geprüften Finanzämtern lag der Anteil der Altfälle mit bis zu 86 % teilweise noch erheblich über dem Durchschnitt des jeweiligen Landes. In vier der geprüften Finanzämter kamen die Rechtsbehelfsstellen den Weisungen der Oberfinanzdirektionen, Altfälle bevorzugt zu bearbeiten, häufig nicht nach, auch dann nicht, wenn es sich um rechtlich einfache Sachverhalte handelte. In einem Fall legte ein Steuerpflichtiger Einspruch gegen die Rückforderung einer Investitionszulage in Höhe von ca. 300 000 DM (ca. 153 000 EUR) ein. Obwohl eine Investitionszulagesonderprüfung zu dem Ergebnis gelangte, dass die Investitionszulage nicht gerechtfertigt war, entschied das Finanzamt mehr als zwei Jahre nicht.

Den Rechtsbehelfsstellen waren nach Abschluss der (Muster-)Verfahren die Urteilstexte überwiegend erst Monate später zugänglich. Ruhende Verfahren wurden nach Ende des (Muster-)Verfahrens nicht umgehend abschließend bearbeitet. Aufgrund der ohnehin großen Bearbeitungsrückstände blieben entscheidungsreife Einsprüche noch über Monate offen.

78.3

Der Bundesrechnungshof hat die unzulängliche Bearbeitung von Rechtsbehelfen bemängelt und darauf hingewiesen, dass die Arbeitslage insbesondere der Rechtsbehelfsstellen besorgniserregend ist.

Der Bundesrechnungshof hat nicht verkannt, dass die Steuerverwaltung eine Flut von Einsprüchen zu bewältigen und dabei ein schwieriges und komplexes Regelwerk zu beachten hat. Gleichwohl ist die schleppende, nicht rationelle und nicht fallgerechte Bearbeitung der Einsprüche nicht hinnehmbar. Unterbleibt die Klärung steuerlich relevanter Sachverhalte oder werden steuerliche Tatbestände nicht hinreichend geprüft, verstößt dies nicht nur gegen den Grundsatz der gleichmäßigen Besteuerung, sondern führt auch zu steuerlichen Mindereinnahmen.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb das Bundesministerium aufgefordert, bei den obersten Landesfinanzbehörden darauf hinzuwirken, dass sie die Finanzämter zu einer sachgerechten Bearbeitung anhalten. Er hat auch darauf hingewiesen, dass bei der großen Zahl von Einsprüchen die manuelle Führung von Rechtsbehelfslisten und Rechtsbehelfsstatistiken aufwendig und fehleranfällig ist. Um die Arbeitserledigung der Einsprüche in den Finanzämtern gezielt steuern zu können, bedarf es umgehend einer zügigeren Lösung als sie das Programm FISCUS in Aussicht stellt.

Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof – im Interesse einer zeitgemäßen und sachgerechten Bewältigung des Arbeitsanfalls in angemessener Zeit – weiterhin angeregt, den Rechtsbehelfsstellen den Zugriff auf Rechtsinformationssysteme zu ermöglichen.

78.4

Das Bundesministerium hat die Auffassung des Bundesrechnungshofes den obersten Finanzbehörden der neuen Länder mitgeteilt, die Kritikpunkte in der Sitzung der für Abgabenordnung zuständigen Referatsleiter der Länder angesprochen und die obersten Finanzbehörden der neuen Länder gebeten, die vom Bundesrechnungshof festgestellten Mängel abzustellen.

Das Bundesministerium hat die Anregung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen, den Rechtsbehelfsstellen den Zugriff auf ein elektronisches Informationssystem zur Rechtsprechung zu ermöglichen und weitere Software als Entscheidungshilfe am Personalcomputer zur Verfügung zu stellen. Über die nunmehr in den Ländern vorhandenen Lizenzen „Juris VVSteuer“ und „Juris Steuerrecht“ hätten die Länder im Jahre 2001 berichtet.

Des Weiteren sei in Bayern eine Arbeitsgruppe „Rechtsbehelfsverfahren“ mit dem Auftrag eingerichtet worden, die fachlichen Anforderungen an ein maschinelles Verfahren zur Rechtsbehelfsunterstützung zu erarbeiten. Nach seiner Fertigstellung solle es auch in den neuen Ländern und im Saarland eingesetzt werden. Auch das Programm FISCUS soll den Anforderungen der Rechtsbehelfsstellen genügen.

78.5

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Maßnahmen des Bundesministeriums. Angesichts der Personal- und Arbeitssituation erscheint es dem Bundesrechnungshof jedoch nicht vertretbar, das bisherige manuelle Verfahren der Rechtsbehelfsbearbeitung bis zu dem noch unbestimmten Zeitpunkt des Einsatzes von FISCUS weiter fortzuführen. Soweit die Länder auf nutzbare Software-Lizenzen verweisen, ist dem nach Erkenntnissen des Jahres 2001 entgegenzuhalten, dass diese Möglichkeiten noch nicht überall und ausreichend genutzt werden.

Die aufgezeigten Mängel sind nicht ausschließlich für die neuen Länder typisch. Nach Feststellungen einiger Landesrechnungshöfe ist die Entwicklung der Rechtsbehelfsbearbeitung auch in den alten Ländern nicht zufriedenstellend. Angesichts der Entwicklung auf dem Gebiet des Steuerrechts, die einen Rückgang der Zahl der Einsprüche nicht erwarten lässt, gewinnt eine zeitnahe Einspruchsbearbeitung immer mehr an Bedeutung.

79 Neuregelung des Schuldzinsenabzugs gemäß § 4 Abs. 4 a Einkommensteuergesetz in den neuen Ländern
(Kapitel 6001 Titel 012 01)

79.0

Die Neuregelung des Schuldzinsenabzugs wird in den neuen Ländern in der weit überwiegenden Zahl der Fälle weder von den Steuerpflichtigen noch von den Finanzämtern beachtet. Die fehlende oder nicht sachgerechte Prüfung dieser Steuerfälle dürfte zu jährlichen Steuerausfällen in mindestens dreistelliger Millionenhöhe führen.

79.1

Durch das Steuerbereinigungsgesetz 1999 ist die Abziehbarkeit von Schuldzinsen als Betriebsausgaben geändert worden. Wie bisher können Schuldzinsen nur abgezogen werden, wenn sie zu den betrieblich – nicht etwa zu den privat (z. B. bei Kreditaufnahme für privates Wohnhaus) – veranlassten Aufwendungen gehören. Neu ist, dass so genannte Überentnahmen den Schuldzinsabzug einschränken. Überentnahmen liegen vor, wenn und soweit Entnahmen aus dem Betriebsvermögen die Summe des Gewinns und der Einlagen des Wirtschaftsjahres übersteigen. Die nicht abziehbaren Schuldzinsen werden pauschal ermittelt. Sie betragen 6 % der Überentnahme des Wirtschaftsjahres zuzüglich der Überentnahmen vorangegangener Wirtschaftsjahre und abzüglich so genannter Unterentnahmen. Unterentnahmen liegen vor, wenn und soweit Entnahmen aus dem Betriebsvermögen geringer sind als die Summe der Gewinne und der Einlagen des Wirtschaftsjahres. Der sich dabei ergebende Betrag, höchstens jedoch der um 4 000 DM (nun 2 050 EUR) verminderte Betrag der im Wirtschaftsjahr angefallenen Schuldzinsen, ist dem Gewinn hinzuzurechnen. Der Abzug von Schuldzinsen für Darlehen zur Finanzierung von Anschaffungs- oder Herstellungskosten von Wirtschaftsgütern des Anlagevermögens bleibt unberührt.

79.2

Der Bundesrechnungshof untersuchte, ob und wie die Finanzverwaltung in den neuen Ländern die Neuregelung anwendete. Er sah dazu in den fünf neuen Ländern bei je einem Finanzamt insgesamt rd. 300 Steuerfälle von Gewerbetreibenden und Angehörigen der freien Berufe ein.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes nahmen die Steuerpflichtigen regelmäßig nicht und die Finanzämter kaum die notwendigen Ermittlungen und Prüfungen vor, um den Schuldzinsenabzug zu berechnen. Bei den durch den Bundesrechnungshof eingesehenen Fällen mit Überentnahmen ergaben sich in der Mehrzahl der Fälle konkrete Hinweise auf eine mögliche Abzugsbeschränkung der geltend gemachten Schuldzinsen. Die Finanzämter prüften regelmäßig auch dann nicht die Beschränkung des Schuldzinsenabzugs, wenn sowohl erhebliche Überentnahmen als auch erhebliche Schuldzinsen von jeweils bis zu sechsstelligen Beträgen (EUR) vorlagen. Auch dort, wo die jeweiligen Länder Vorgaben für die Prüfung erteilt hatten, kamen die Finanzämter diesen Anweisungen regelmäßig nicht nach oder bearbeiteten diese Fälle überwiegend fehlerhaft. So blieben in einem Land, das die Prüfung angeordnet hatte, 82 % der Fälle von Überentnahmen ungeprüft. In einem anderen Land führten fünf der sechs dem Bundesrechnungshof vom Finanzamt selbst vorgelegten Fälle zu Beanstandungen.

In 38 Fällen ergaben sich Hinweise darauf, dass die Unternehmerinnen und Unternehmer privat veranlasste Schuldzinsen als Betriebsausgaben abzogen. Diese Feststellungen des Bundesrechnungshofes betrafen überwiegend Angehörige der freien Berufe (z. B. Ärztinnen und Ärzte, Zahnärztinnen und -ärzte), bei denen sich wegen fehlender Warenbestände ein betrieblicher Finanzierungsbedarf regelmäßig nur zum Erwerb von Wirtschaftsgütern des Anlagevermögens ergab. In der überwiegenden Zahl dieser Fälle war den Veranlagungsakten ein erheblicher Anstieg der Schuldzinsen zu entnehmen, die nicht mit betrieblichen Investitionen, sondern mit dem Erwerb des zu eigenen Wohnzwecken genutzten privaten Wohneigentums in Zusammenhang standen. In allen Finanzämtern fand der Bundesrechnungshof insoweit vergleichbare Fälle vor:

Die Angehörigen der freien Berufe erwarben in den ersten Jahren ihrer Tätigkeit fremdfinanziertes Anlagevermögen (Praxiseinrichtung). In den folgenden Jahren vervielfachten sich die als Betriebsausgaben abgezogenen Zinsen. Die „betrieblichen“ Darlehen überstiegen die Anschaffungskosten des Anlagevermögens auch in den Fällen erheblich, in denen die Unternehmerinnen und Unternehmer nicht mehr oder kaum noch in die Praxiseinrichtung investierten. Dafür schafften sie im gleichen Zeitraum privates, selbstgenutztes Wohneigentum an. In einem Fall betrugen die Anschaffungskosten 360 000 DM (rd. 184 000 EUR), die „betrieblichen“ Darlehen aber 1,7 Mio. DM (rd. 869 000 EUR). Nach Aktenlage wurden betriebliche Mittel in Millionenhöhe (EUR) zur Schaffung von privatem Wohneigentum verwendet und die Zinsen und Kapitalbeschaffungskosten von jährlich bis zu 132 000 DM (rd. 67 000 EUR) in voller Höhe als Betriebsausgaben abgezogen. Es fielen vermutlich allein in diesem Einzelfall Steuern in Höhe von insgesamt 162 000 DM (rd. 83 000 EUR) aus.

79.3

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium darauf hingewiesen, dass nach seinen Feststellungen regelmäßig weder die Steuerpflichtigen noch die Finanzämter die durch die gesetzliche Neuregelung eingeführte Begrenzung des Abzugs von Schuldzinsen als Betriebsausgaben beachten. Zudem sind die von einzelnen Finanzämtern in wenigen Fällen vorgenommenen Sachverhaltsermittlungen überwiegend fehlerhaft. Da diese beiden Mängel in allen Finanzämtern flächendeckend in gleicher Weise vorzufinden waren, kann darauf geschlossen werden, dass sie für alle Länder zutreffen. Erhebliche Steuerausfälle sind die Folge.

Der Gesetzgeber hat aufgrund der Neuregelung des Schuldzinsenabzugs ab dem Rechnungsjahr 2002 eine jährliche kassenmäßige Auswirkung von rd. 1,5 Mrd. DM (rd. 767 Mio. EUR) (Drucksache 14/23) – später korrigiert auf 500 Mio. DM (rd. 256 Mio. EUR) – erwartet. Da aber wegen der vom Bundesrechnungshof festgestellten fehlerhaften Bearbeitung solcher Steuerfälle gegenwärtig nur ein Bruchteil des möglichen Ergebnisses realisiert wird, wird dieser Betrag bei weitem nicht erreicht werden.

Zusätzlich hat der Bundesrechnungshof das Bundesministerium darauf aufmerksam gemacht, dass auch der unberechtigte Abzug privater Schuldzinsen als Betriebsausgaben zu erheblichen Steuerausfällen führt.

Der Bundesrechnungshof hat es daher für notwendig erachtet, dass die obersten Finanzbehörden der Länder verstärkt ihre Bediensteten schulen, um eine vollständige und gleichmäßige Prüfung des Schuldzinsenabzugs zu gewährleisten. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes erscheint eine generelle Prüfung bei Schuldzinsen von mehr als 4 000 DM (nun 2 050 EUR) und gleichzeitigen Überentnahmen für jeden Veranlagungszeitraum erforderlich. Zusätzlich hat der Bundesrechnungshof dazu aufgefordert, Entnahmeüberschüsse und Verluste aufzuzeichnen, da ohne diese Grundlagen eine zutreffende Besteuerung in den Folgejahren nicht möglich ist.

79.4

Das Bundesministerium hat auf der Grundlage der Stellungnahmen von acht Ländern mitgeteilt, dass die Länder aufgrund der Feststellungen des Bundesrechnungshofes

- intensive Schulungsmaßnahmen auf diesem Gebiet durchgeführt,
- die Schuldzinsenproblematik in Fachbesprechungen erörtert,
- Verfügungen und Vordrucke zur Bearbeitung des § 4 Abs. 4 a EStG aktualisiert oder erstmals aufgelegt und
- angeordnet haben, den Schuldzinsenabzug intensiv zu prüfen.

Darüber hinaus hätten sie vorgeschlagen, Angaben für die Überprüfung des Schuldzinsenabzugs mit den bundeseinheitlichen Vordrucken zur Einkommensteuererklärung abzufragen oder die steuerberatenden Berufe zu bewegen, bereits mit der Abgabe der Steuererklärungen entsprechende Berechnungen vorzulegen.

Das Bundesministerium hat auch mitgeteilt, dass einzelne Länder der Auffassung sind, die vom Bundesrechnungshof geforderte Ermittlungsintensität beim Schuldzinsenabzug sei im Hinblick auf die „Grundsätze der obersten Finanzbehörden der Länder zur Organisation der Finanzämter und Neuordnung des Besteuerungsverfahrens“ mit den vorhandenen Kapazitäten nicht zu bewältigen.

Auch hat es ausgeführt, ein Land werde erst Fälle mit geltend gemachten Schuldzinsen in Höhe von mindestens 10 000 DM (nun 5 000 EUR) prüfen, da betrieblich veranlasste Schuldzinsen von z. B. 4 500 DM (rd. 2 300 EUR) nach Abzug des Unschädlichkeitsbetrages von 4 000 DM (nun 2 050 EUR) und einer durchschnittlichen Steuerbelastung von 30 % nur eine steuerliche Auswirkung von rd. 150 DM (rd. 77 EUR) ergäbe. Dies stehe nicht im wirtschaftlich sinnvollen Verhältnis zum Ermittlungsaufwand des Sachbearbeiters. Ein Land werde dagegen der Prüfungsanregung des Bundesrechnungshofes ohne Einschränkung nachkommen.

Das Bundesministerium hat ferner erklärt, es werde prüfen, ob die Vordrucke zur Einkommensteuererklärung entsprechend den Erfordernissen zur Prüfung des Schuldzinsenabzuges umgestaltet werden können.

79.5

Der Bundesrechnungshof begrüßt die aufgrund seiner Hinweise von den Ländern eingeleiteten Maßnahmen. Er unterstützt insbesondere die Überlegungen, die Angaben für die Überprüfung des Schuldzinsenabzugs bereits mit der Einkommensteuererklärung abzufragen. Das würde die Arbeit der Finanzämter erheblich erleichtern. Zusätzlich würden die Steuerpflichtigen angehalten, ihrer insoweit nicht eingehaltenen Steuererklärungspflicht nachzukommen. Falls die danach erklärten Besteuerungsgrundlagen unschlüssig erscheinen, haben die Finanzämter diese auch unter Berücksichtigung der „Grundsätze der obersten Finanzbehörden der Länder zur Organisation der Finanzämter und Neuordnung des Besteuerungsverfahrens“ zu prüfen.

Die Anordnung eines Landes, Prüfungen erst ab 10 000 DM (nun 5 000 EUR) durchzuführen, bedeutet nach dessen eigener Berechnung, im Einzelfall Steuerausfälle bis zu 1 800 DM (rd. 900 EUR) – 30 % von 6 000 DM (rd. 3 000 EUR) – jährlich ungeprüft hinzunehmen. Würden alle Länder diesem Beispiel folgen, könnten bei durchschnittlich 100 derartigen Fällen je Finanzamt bundesweit allein deshalb schon Steuerausfälle in jährlich dreistelliger Millionenhöhe entstehen. Deshalb sollte das Bundesministerium darauf hinwirken, dass alle Fälle mit Schuldzinsen über 4 000 DM (nun 2 050 EUR) und gleichzeitigen Überentnahmen geprüft werden.

80 Gewinnrücklagen für kleinere und mittlere Betriebe (§ 7 g Abs. 3 EStG)

(Kapitel 6001 Titel 012 01 und 014 01)

80.0

Das Einkommensteuergesetz sieht für kleinere und mittlere Betriebe die Möglichkeit vor, im Vorgriff auf künf-

tige Investitionen bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen eine gewinnmindernde Rücklage zu bilden. Hierdurch entstehen Steuervorteile. Die Finanzämter prüfen mangels eindeutiger Regelungen über die Nachweispflicht nicht ausreichend, ob die entsprechenden Voraussetzungen für die Bildung und Auflösung einer derartigen Rücklage vorliegen. Steuerausfälle sind die Folge.

80.1

Mit der Einführung des § 7 g Abs. 3 bis 6 Einkommensteuergesetz (EStG) durch das Standortsicherungsgesetz erhielten kleinere und mittlere Betriebe vom Wirtschaftsjahr 1995 an die Möglichkeit, im Vorgriff auf künftige Investitionen bei Erfüllung bestimmter Voraussetzungen eine gewinnmindernde Rücklage (sog. Ansparabschreibung) zu bilden.

Nach dem Gesetzeswortlaut ist für jede in den nachfolgenden zwei Jahren beabsichtigte Investition eine eigenständige Gewinnrücklage zu bilden. Bis zum Wirtschaftsjahr 2000 durfte sie jeweils höchstens 50 %, ab dem Wirtschaftsjahr 2001 darf sie jeweils höchstens 40 % der voraussichtlichen Anschaffungs- oder Herstellungskosten eines begünstigten (d. h. eines neuen, abnutzbaren, beweglichen) Wirtschaftsgutes betragen. Die insgesamt je Betrieb gebildeten Rücklagen dürfen am jeweiligen Bilanzstichtag den Betrag von 300 000 DM (jetzt 154 000 EUR) nicht übersteigen. Die Gewinnrücklage ist zum Zeitpunkt des Investitionsabschlusses, spätestens nach Ablauf des zweiten auf ihre Bildung folgenden Jahres gewinnerhöhend aufzulösen. Bildung und Auflösung der Rücklage müssen in der Buchführung verfolgt werden können.

Der finanzielle Vorteil der Rücklagenbildung lag bis 1999 im Wesentlichen in Zinsvorteilen infolge der Verschiebung der Steuerzahlungen. Zusätzliche Steuervorteile entstehen, wenn der persönliche Steuersatz oder gesetzliche Steuertarif im Jahr der Auflösung niedriger ist als im Jahr der Bildung der Rücklage. Das ist insbesondere ab dem Jahre 1999 infolge der Tarifsenkungen durch das Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002 und das Steuersenkungsgesetz der Fall.

Wenn und soweit der Betrieb eine Investition, zu deren Finanzierung die Rücklage dienen sollte, nicht oder nicht im vollen Umfang vornahm, ist der Gewinn im Jahr der Auflösung der Rücklage um einen Zuschlag (Gewinnzuschlag) zu erhöhen. Er beträgt für jedes volle Wirtschaftsjahr, in dem die Rücklage bestanden hat, 6 % des ohne Investition aufgelösten Betrages. Durch diese Regelung soll der nicht gerechtfertigte Zinsvorteil ausgeglichen werden, der dadurch entsteht, dass der Betrieb zwar einerseits die Rücklage gewinnmindernd gebildet hatte, andererseits aber eine Investition, zu deren Finanzierung die Rücklage dienen sollte, nicht oder nicht in ausreichendem Umfang vornahm. Der Vorteil aus der Verschiebung von Gewinnen in eine Periode mit niedrigerem Steuersatz bleibt erhalten.

80.2

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 2000 bei fünf Finanzämtern in fünf Ländern in ca. 360 Fällen die Behandlung der von Steuerpflichtigen in den Jahren 1995 bis 1998 gebildeten und bis zum Prüfungszeitpunkt aufgelösten Gewinnrücklagen. Dabei stellte er Folgendes fest:

Das Bundesministerium ordnete in einem mit den Ländern abgestimmten und für die Steuerverwaltung verbindlichen Schreiben vom 12. Dezember 1996 (BStBl I 1996, 1441) an, dass die Steuerpflichtigen weder einen Investitionsplan vorlegen noch die feste Bestellung eines bestimmten Gegenstandes nachweisen müssten, um die Investitionsabsicht glaubhaft zu machen. Es reiche aus, wenn sie das Wirtschaftsgut, das angeschafft oder hergestellt werden solle, seiner Funktion nach benennen würden und den beabsichtigten Investitionszeitpunkt sowie die voraussichtlichen Anschaffungs- oder Herstellungskosten angeben würden. Zu welchem Zeitpunkt und in welcher Form dies zu geschehen hat, ist in dem Schreiben nicht geregelt.

Zwei Oberfinanzdirektionen stellten hierzu gegenüber ihren Finanzämtern klar, dass die Steuerpflichtigen ihre Absicht zur Anschaffung oder Herstellung eines begünstigten Wirtschaftsgutes zeitnah und für Dritte nachvollziehbar zu dokumentieren haben. Da die Bücher stets zeitnah zu führen seien, könne diese Vorgabe auf dem vom Gesetzgeber vorgesehenen Weg erreicht werden. Die Buchführung müsse demnach alle notwendigen Kriterien zur Beurteilung der Rücklage – also die Benennung jeder einzelnen Investition nach Art, Umfang und Zeitpunkt – enthalten. Da der Inhalt der Buchführung aus dem beim Finanzamt eingereichten Jahresabschluss regelmäßig nicht ersichtlich sei, stehe der Veranlagung zunächst nichts entgegen, soweit die Steuerpflichtigen – ggf. auf Nachfrage – Angaben zu Art, Umfang und Zeitpunkt der Investition machen. Werde jedoch nachträglich festgestellt, dass sich ihre Angaben nicht aus der Buchführung ergeben, sei die Rücklage vom Finanzamt nicht anzuerkennen. Es sei – auch wenn die entsprechende Steuerfestsetzung noch nicht materiell bestandskräftig geworden sei – nicht mehr möglich, die Angaben nachzuholen.

Diese Auffassung teilten andere Länder nicht. Sie hielten es für ausreichend, wenn die Steuerpflichtigen Art, Umfang und Zeitpunkt der Investition bis zur Bestandskraft der Steuerfestsetzung, also ggf. erst mehrere Jahre nach Ablauf des jeweiligen Wirtschaftsjahres, angeben.

Der Bundesfinanzhof entschied mit Urteil vom 14. August 2001, dass zwischen der Bildung der Rücklage und der Investition ein Finanzierungszusammenhang bestehen müsse, der nicht gewahrt sei, wenn die Bildung der Rücklage später als zwei Jahre nach Anschaffung der Wirtschaftsgüter geltend gemacht werde. Wahlrechte könnten zwar verfahrensrechtlich grundsätzlich bis zur Bestandskraft der jeweiligen Steuerbescheide ausgeübt werden. Neben den verfahrensrechtlichen Voraussetzungen müssten aber auch die materiell-rechtlichen Voraussetzungen des § 7 g EStG vorliegen.

Anhand der beim Finanzamt einzureichenden Jahresabschlüsse ließ sich regelmäßig nicht feststellen, ob sich – wie vom Gesetz vorgeschrieben – die Bildung und Auflösung von Gewinnrücklagen in der Buchführung des

Steuerpflichtigen verfolgen lässt. Aus den Jahresabschlüssen war jeweils nur der Gesamtbestand am Bilanzstichtag sowie der Gesamtbetrag der im jeweiligen Wirtschaftsjahr erfolgten Zu- und Abgänge zu entnehmen. Betriebsprüfungen fanden bei kleinen und mittleren Betrieben nur in einem Turnus von zehn bis zwanzig Jahren statt. Überwiegend oblag es deshalb den Veranlagungsstellen der Finanzämter, die Anspruchsvoraussetzungen zu ermitteln. Sie waren einerseits nach den Vorgaben der bundeseinheitlichen Regelungen zur Arbeitsweise in den Veranlagungsstellen gehalten, bei der Bearbeitung der Steuerfälle auf das Wesentliche abzustellen und Steuerfälle nach Möglichkeit in einem Arbeitsgang abschließend zu bearbeiten. Andererseits waren Sachverhalte gezielt aufzuklären, wenn Steuerpflichtige nicht von vornherein und von sich aus mit ihrer Steuererklärung nähere Angaben zur Bildung und Auflösung von Gewinnrücklagen gemacht hatten.

Das Finanzamt, das durch die zuständige Oberfinanzdirektion zur Einholung von Angaben über Art, Umfang und Zeitpunkt der geplanten und durchgeführten Investitionen im Rahmen der Veranlagung verpflichtete war, kam dem nach. Den übrigen vier Finanzämtern war in 18 % bis 66 % der Fälle nicht bekannt, für welche Wirtschaftsgüter die Steuerpflichtigen Gewinnrücklagen gebildet und ggf. bereits aufgelöst hatten. Demzufolge konnten diese Finanzämter nicht überprüft haben, ob die Bildung der Rücklagen zulässig war und ihre Auflösung sowie die ggf. erforderliche Berechnung von Gewinnzuschlägen zutreffend erfolgt ist.

In Steuerfällen, in denen die für eine Überprüfung erforderlichen Informationen vorhanden waren, ließen es vier Finanzämter zu, dass Steuerpflichtige

- Gewinnrücklagen für nicht begünstigte Investitionen gebildet hatten;
- Gewinnrücklagen nicht wirtschaftsgutbezogen, sondern global angesetzt hatten;
- Gewinnrücklagen über den am Bilanzstichtag zulässigen Gesamtbetrag von 300 000 DM (jetzt 154 000 EUR) je Betrieb hinaus gebildet hatten;
- für bestimmte begünstigte Investitionen gebildete Gewinnrücklagen unzulässig für andere, nicht funktionsgleiche oder für nicht begünstigte Wirtschaftsgüter aufgelöst hatten;
- Gewinnrücklagen nicht spätestens zum Ende des zweiten auf ihre Bildung folgenden Jahres aufgelöst hatten, sondern diese zum Teil noch mehrere Jahre bestehen ließen;
- im Jahr der Auflösung den Gewinn nicht um den Gewinnzuschlag erhöht hatten, wenn und soweit Gewinnrücklagen nicht in Zusammenhang mit einer begünstigten Investition aufgelöst worden waren.

Nach Weisung ihrer vorgesetzten Behörden oder der Amtsleitung hatten die untersuchten Finanzämter spätestens ab dem Jahre 1998 die Bildung und Auflösung von Gewinnrücklagen auf jeweils unterschiedlich gestalteten Überwachungsbogen zu dokumentieren. Diese lagen jedoch bei vier Finanzämtern in 26 % bis 60 % der Fälle nicht vor. Sofern dies doch der Fall war, enthielten die Überwachungsbogen eines Finanzamtes in 45 % der Fälle jeweils nur die Aufzeichnung eines Gesamtbetrages und nicht – wie vorgesehen – die erforderlichen Angaben zu jeder einzelnen Gewinnrücklage.

80.3

Der Bundesrechnungshof hat die unzureichende Sachverhaltsaufklärung bei den betreffenden Finanzämtern im Wesentlichen auf das Fehlen eindeutiger Regelungen, zu welchem Zeitpunkt und in welcher Form die Finanzämter nähere Angaben über die vom Steuerpflichtigen beabsichtigten Investitionen und über die dafür gebildeten Rücklagen einzuholen haben, zurückgeführt.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium daher gebeten, bei den obersten Finanzbehörden der Länder darauf hinzuwirken, dass die Finanzämter die gebotene Sachverhaltsaufklärung in Zusammenhang mit der Bildung und Auflösung von Gewinnrücklagen nunmehr lückenlos durchführen. Dies ist insbesondere deshalb geboten, da infolge des Steuerentlastungsgesetzes 1999/2000/2002 und des Steuersenkungsgesetzes mit einer deutlichen Zunahme an derartigen Steuerfällen zu rechnen ist.

Zur rationelleren und qualitativ zufriedenstellenderen Bearbeitung hat der Bundesrechnungshof dem Bundesministerium Vorschläge unterbreitet. Als kurzfristig realisierbare Maßnahme hat er empfohlen, einen bundeseinheitlichen Fragebogen einzuführen, mit dem die Veranlagungsstellen der Finanzämter alle notwendigen Angaben einholen können. Daneben hat er auch den Gebrauch eines bundeseinheitlichen Überwachungsbogens angeregt, der weitgehend selbsterklärend gestaltet werden sollte, so dass die jeweiligen Bearbeiter erkennen, welche Angaben sie benötigen und welche Berechnungen sie anstellen müssen.

Der Bundesrechnungshof hat es für vertretbar gehalten, den Steuerpflichtigen durch Gesetz aufzuerlegen, die Bildung und Auflösung der Gewinnrücklage und die Berechnung des Gewinnzuschlages jeweils in Zusammenhang mit ihren Steuererklärungen nachvollziehbar zu dokumentieren und vorzulegen. Ansonsten entsteht durch die regelmäßig erforderlichen Rückfragen des Finanzamtes beim Steuerpflichtigen ein unnötiger Verwaltungsaufwand, der angesichts des Massenverfahrens bei der Veranlagung nicht tragbar ist. Für die Steuerpflichtigen bedeutet dies keine zusätzliche Belastung, weil sie ohnehin

- für jede beabsichtigte Anschaffung oder Herstellung eines begünstigten Wirtschaftsgutes eine gesonderte Rücklage zu bilden haben,
- die Gewinnrücklage nur bilden dürfen, wenn deren Bildung und Auflösung in der Buchführung verfolgt werden kann und

- ihren Gewinn mit der Buchführung ermitteln, die wiederum bei der jährlichen Veranlagung zugrunde gelegt wird.

80.4

Das Bundesministerium hat erklärt, dass nicht nur die Finanzministerien der geprüften Länder, sondern überwiegend auch die der anderen Länder ihren Finanzämtern die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes zugänglich gemacht haben. Einige Länder hätten darüber hinaus die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zum Anlass genommen, im Rahmen von Fortbildungsveranstaltungen verstärkt auf die aufgezeigten Probleme einzugehen.

Das Bundesministerium habe darauf hingewirkt, dass die Finanzämter nochmals darauf hingewiesen werden, dass eine gezielte Sachverhaltsaufklärung in allen Fällen erforderlich ist, in denen der Steuerpflichtige seinem Jahresabschluss keine Aufstellung beifügt, anhand welcher sowohl die Bildung als auch die Auflösung der Gewinnrücklage und die Berechnung des Gewinnzuschlages wirtschaftsgutbezogen nachvollziehbar ist. Zudem müssten fehlende Angaben nachgefordert werden. Dies gelte auch dann, wenn der Fall ansonsten nicht intensiv zu prüfen sei oder der Steuerpflichtige der Betriebsprüfung unterliege.

Aus den Stellungnahmen der Länder sei im Übrigen deutlich geworden, dass die Mehrheit sowohl einen bundeseinheitlichen Fragebogen als auch einen bundeseinheitlichen Überwachungsbogen für sinnvoll hielte.

Der Vorschlag des Bundesrechnungshofes, den Steuerpflichtigen zu verpflichten, die Bildung und Auflösung der Gewinnrücklage und die Berechnung des Gewinnzuschlages jeweils mit dessen Steuererklärung nachvollziehbar zu dokumentieren und vorzulegen, sei jedoch von den Ländern kontrovers aufgenommen worden. Die Länder kritisierten die Überfrachtung der Vordrucke und die erhöhten Kosten. Insbesondere bezweifelten sie daneben die dadurch erhoffte Verfahrensvereinfachung. Das Bundesministerium beabsichtige, diese Frage mit den zuständigen Referatsleitern der Länder nochmals zu beraten.

80.5

Der Bundesrechnungshof sieht die von den obersten Finanzbehörden der Länder eingeleiteten Maßnahmen zwar als geeignet an, die Bearbeitung von Fällen mit Gewinnrücklagen qualitativ zu verbessern. Er hält es aber insbesondere zur Entlastung der Veranlagungsstellen und damit zur Verfahrensvereinfachung weiterhin für angezeigt, dass die Steuerpflichtigen die Bildung und Auflösung der Gewinnrücklage und die Berechnung des Gewinnzuschlages jeweils in Zusammenhang mit ihren Steuererklärungen von vornherein nachvollziehbar zu dokumentieren und vorzulegen haben. Dadurch lassen sich einerseits die notwendigen Überprüfungen ohne unnötige Mehrarbeit bei den Finanzämtern und den Steuerpflichtigen durchführen und andererseits unzulässige Steuerstundungen und zeitweilige oder endgültige Steuerausfälle vermeiden.

Der Bundesrechnungshof bekräftigt deshalb seinen Vorschlag, eine Gesetzesänderung dahingehend anzustreben, dass die Steuerpflichtigen bei der Bildung und Auflösung von Gewinnrücklagen die erforderlichen Angaben und Berechnungen mit ihren Steuererklärungen vorzulegen haben. Die hierzu von einzelnen Ländern geäußerten Zweifel an der Verfahrensvereinfachung kann der Bundesrechnungshof nicht teilen. Das Ergebnis der weiteren Gespräche mit den zuständigen Referatsleitern der Länder bleibt abzuwarten.

81 Steuerbefreiungen für die Verwendung von Mineralöl und Erdgas

(Kapitel 6001 Titel 031 02-04)

81.0

Mineralöl und Erdgas unterliegen nur der Verbrauchsteuer, wenn sie zum Verbrauch als Heiz- oder Kraftstoff (Verheizen) verwendet werden. Der Begriff des Verheizens ist gesetzlich nicht geregelt und erst durch die Rechtsprechung näher bestimmt worden. Bei vielen industriellen Anwendungen bereitet es den Hauptzollämtern erhebliche Probleme zu bestimmen, ob Verbrauchsteuer anfällt. Diese trafen daher uneinheitliche und widersprüchliche Entscheidungen. Das Bundesministerium sollte eine einheitliche Rechtsanwendung sicherstellen und deshalb eine hinreichende gesetzliche Definition des Begriffs Verheizen einleiten. Dadurch könnten auch die Meinungsverschiedenheiten ausgeräumt werden, die in dem Prozess mit der Europäischen Kommission über die zutreffende Abgrenzung des Besteuerungsgegenstandes bestehen.

81.1

Nach EU-Recht unterliegen Mineralöle der Verbrauchsteuer, falls sie zum Verbrauch als Heiz- oder Kraftstoff (Verheizen) bestimmt sind oder verwendet werden. Bei der Umsetzung dieser Vorgabe in nationales Recht verzichtete der deutsche Gesetzgeber darauf, den Begriff des „Verheizens“ zu definieren. Geregelt ist hingegen, dass Fälle steuerfrei bleiben, in denen Mineralöl in bestimmten einheitlichen oder zusammenhängenden Verwendungsvorgängen für begünstigte Zwecke verwendet wird.

Die höchstrichterliche Rechtsprechung präzisierte den Begriff des Verheizens in mehreren Entscheidungen seit dem Jahre 1967. Von besonderer Bedeutung waren dabei Entscheidungen in den Jahren 1994 und 1997, die die bisherige Rechtsprechung zusammenfassten. Danach sieht der Bundesfinanzhof das Verheizen als „gewollte Erzeugung von Wärme an, die (ganz oder teilweise) auf einen anderen Stoff übertragen wird, wobei die Übertragung der Wärme neben anderen Zwecken der Verwendung des Mineralöls nicht nur untergeordnete Bedeutung haben darf“. Dem Stoff, auf den die Wärme übertragen wird, muss dabei „die Eigenschaft eines neuen Energie- oder Wärmeträgers zukommen“. Kein Verheizen liege vor, „wenn der die Verbrennungsenergie aufnehmende Stoff der Wärme

selbst als Objekt zur Herstellung eines bestimmten, anders beschaffenen Produkts ausgesetzt ist und dabei seiner stofflichen Beschaffenheit (z. B. durch Cracken) verlustig geht". Gleiches gilt, wenn „eine Weiterleitung der aufgenommenen Energie oder Übertragung auf einen anderen Stoff nicht möglich ist und sich eine Aufteilung in einen dem eigentlichen Verwendungszweck zeitlich vorgelagerten Abschnitt der Mineralölverwendung und einen zeitlich nachfolgenden Abschnitt, in dem eine stoffliche Veränderung oder Vernichtung des erhitzten Stoffes erfolgt, nicht vornehmen lässt".

Das Bundesministerium versuchte mit Erlassen aus den Jahren 1989, 1996 und 1998, der Verwaltung anhand der Kriterien der Rechtsprechung Entscheidungshilfen an die Hand zu geben. Aus den Grundsätzen der Rechtsprechung folgerte es, dass ein unmittelbarer Flammenkontakt mit dem zu be- oder verarbeitenden oder zu vernichtenden Stoff ein Verheizen ausschließt.

Das Bundesministerium strebte es zum 1. Januar 2000 an, das Mineralölsteuergesetz zu ändern und dabei den Begriff des Verheizens gesetzlich zu definieren. Die vorgeschlagene Legaldefinition lautete: „Verheizen im Sinne dieses Gesetzes ist das mittelbare oder unmittelbare Verbrennen von Mineralöl zur Erzeugung von Wärme". Die mit der beabsichtigten Rechtsänderung verbundenen jährlichen Steuermehreinnahmen schätzte das Bundesministerium auf rd. 300 Mio. DM (rd. 153 Mio. EUR). Es verfolgte dies jedoch nicht mehr weiter, da sich die betroffenen Wirtschaftskreise kritisch geäußert hatten.

Die Europäische Kommission (Kommission) legt den Begriff des Verheizens abweichend von der Interpretation des Bundesfinanzhofes regelmäßig weiter aus. Nach ihrer Auffassung umfasst der Verbrauch als Heizstoff jede Verwendung zur Erzeugung von Wärme. Die Kommission leitete im Jahre 1999 ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland ein, da sie davon ausgeht, dass in Deutschland nicht alle Mineralöle, die zum Verbrauch als Heizstoff bestimmt sind, der Verbrauchsteuer unterworfen werden. Derzeit ist eine Klage der Kommission beim Europäischen Gerichtshof anhängig. Die Bundesregierung beantragte eine mündliche Verhandlung.

Der Bundesrechnungshof hat die Erhebung der Verbrauchsteuer beim Bundesministerium sowie bei zwei Oberfinanzdirektionen und vier Hauptzollämtern geprüft. Er hat festgestellt, dass die Verwaltung vor dem Hintergrund der kasuistischen Rechtsprechung und der Anwendungserlasse des Bundesministeriums im Einzelfall erhebliche Schwierigkeiten hatte, steuerbare gegen nicht steuerbare Sachverhalte abzugrenzen. Dies resultierte daraus, dass sie die unterschiedlichsten technischen Verwendungen von Mineralöl und Erdgas nicht immer den durch Rechtsprechung und Bundesministerium vorgegebenen Tatbestandsmerkmalen des Verheizens zuordnen konnte.

Das Bundesministerium verzichtete darauf, acht Berichtsvorlagen der Jahre 1995 bis 1997 der Oberfinanzdirektionen zu konkreten Einzelfällen zu beantworten, obwohl die Oberfinanzdirektionen bereits auf unterschiedliche Rechtsanwendungen hingewiesen hatten. Dabei wirkte sich nachteilig aus, dass die Erlasse den Präzisierungen der Rechtsprechung mit einiger zeitlicher Verzögerung gefolgt waren.

Aber auch nach der Herausgabe der Erlasse behandelten die Hauptzollämter bestimmte technische Anwendungen höchst unterschiedlich. Während der Einsatz von Erdgas oder Mineralöl für Rauchgasreinigungsanlagen von einigen Hauptzollämtern als steuerbegünstigter gewerblicher Zweck gewertet wurde, unterwarfen ihn andere Ämter der Steuerpflicht. Die dabei infrage stehenden Steuerbeträge waren erheblich (Steuervergütungen im Einzelfall von über 1 Mio. DM/rd. 0,5 Mio. EUR). Weitere Problemfelder waren die Verwendung von Mineralöl oder Erdgas bei der Herstellung von Glas, Keramik, Zement, Kalk oder Porzellan in direkt befeuerten Industrieöfen. Nachdem die Oberfinanzdirektionen diese Sachverhalte zunächst unterschiedlich behandelt hatten, gewährte das Bundesministerium im Jahre 1998 durch Erlass Steuerfreiheit wegen des bei diesen Vorgängen unmittelbaren Flammenkontaktes. Zuvor hatten alle Industriesparten entsprechende Gutachten beigebracht. Ähnliche Probleme traten auch bei der Besteuerung der grobkeramischen Industrie auf. Auch der Fachverband der Ziegelindustrie legte Gutachten vor, in deren Folge das Bundesministerium im Jahre 1998 bestimmte, dass auch der Brennvorgang bei technischer Keramik, Sanitärartikeln, Kacheln, Fliesen und Ziegeln in Tunnel-, Rollen- und Herdwagenöfen in der Regel nicht als Verheizen anzusehen sei.

81.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Auslegung des Begriffs Verheizen trotz der Rechtsprechung und der ergangenen Erlasse des Bundesministeriums weiterhin erhebliche Abgrenzungsprobleme bereitet, die überwiegend zugunsten der Wirtschaft entschieden werden. Nach seiner Auffassung legen die aus den Einzelfallentscheidungen des Bundesfinanzhofes entwickelten Verwaltungsanweisungen den Begriff des Verheizens immer enger aus und entfernen sich damit vom eigentlichen Wortsinn. Sie machen die Entscheidung angesichts der Komplexität der Materie und der fortwährenden Weiterentwicklung der technischen Verfahrensabläufe für die Verwaltung zunehmend schwieriger.

Der Bundesrechnungshof hat ferner beanstandet, dass die Entscheidungen in der Sache von der örtlichen Zuständigkeit der Hauptzollämter abhängen und damit willkürlich und zufällig sein können. Er sieht darin einen ernsten Verstoß gegen die Gleichmäßigkeit der Besteuerung. Im Übrigen hat er auf die eingetretenen Steuerausfälle hingewiesen, die er z. B. im Fall der Herstellung von Glas, Keramik, Zement, Kalk oder Porzellan in direkt befeuerten Industrieöfen der Glas- und Ziegelindustrie auf immerhin ca. 80 Mio. DM (rd. 41 Mio. EUR) pro Jahr schätzt.

81.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es widerspreche den Prüfungsfeststellungen und ihrer kritischen Bewer-

tung im Grundsatz nicht. Aufgrund der fehlenden Rechtssicherheit seien Mängel in der Sachbearbeitung bei den Hauptzollämtern aufgetreten. Wegen der allgemeinen Verunsicherung bei der Behandlung der komplizierten Sachverhalte werde es die Oberfinanzdirektionen anweisen, künftig Steuervergütungsbescheide grundsätzlich unter den Vorbehalt der Nachprüfung zu stellen. Es hat dem Bundesrechnungshof darin zugestimmt, dass die Vorschriften des Mineralölsteuerrechts und die in ihnen verwendeten Rechtsbegriffe möglichst problemlos und einheitlich handhabbar sein sollten. Die Bundesregierung komme bei ihren Entscheidungen jedoch nicht umhin, auch wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Aspekte zu berücksichtigen.

81.4

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass die aufgetretenen Unsicherheiten in der Rechtsanwendung wegen der Gleichmäßigkeit der Besteuerung und damit aus Gründen gleicher Wettbewerbsbedingungen nicht länger hinnehmbar sind. Das Bundesministerium sollte es nicht länger der Rechtsprechung überlassen, in jedem technischen Anwendungsfall über die Frage der Steuerbarkeit der Verwendung von Mineralöl oder Erdgas – oft in mehrjährigen Prozessen – zu entscheiden. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte sich die Bundesregierung der weiten Auslegung des Begriffs Verheizen anschließen, die die Kommission vertritt. Er hält es für angebracht, dies durch eine entsprechende gesetzliche Definition des Begriffs umzusetzen. Die aus einer derartigen Neuregelung zu erwartende steuerliche Mehrbelastung bestimmter Unternehmensbranchen in Höhe von geschätzten 300 Mio. DM (rd. 153 Mio. EUR) hält der Bundesrechnungshof auch aus Gründen gleicher Wettbewerbsbedingungen für hinnehmbar. Die vom Bundesministerium angeführten wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Aspekte der Besteuerung könnten im Zuge einer gesetzlichen Regelung durchaus berücksichtigt werden, sofern die Gleichmäßigkeit der Besteuerung gewahrt bleibt. Im Übrigen hält es der Bundesrechnungshof für bedenklich, die Auslegung von Steuergesetzen von wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Aspekten abhängig zu machen.

Bundesanstalt für Arbeit

82 Verwaltungsausgaben der Bundesanstalt für Arbeit

82.0

Zur Senkung der Verwaltungsausgaben hat der Bundesrechnungshof der Bundesanstalt für Arbeit in den letzten Jahren Vorschläge unterbreitet, die sie nur teilweise umgesetzt hat. Hierzu gehören Vorschläge zur Organisation der kleinen Arbeitsämter und der Arbeitsämter in Großstädten sowie zur Organisation des Forderungseinzuges.

82.1 Allgemeines

Im Haushaltsjahr 2001 betrugen die Verwaltungsausgaben der Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt) ohne Investitionen rd. 9 Mrd. DM (rd. 4,6 Mrd. EUR); im Haushaltsplan für das Jahr 2002 sind sie in gleicher Höhe veranschlagt.

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesanstalt in den letzten Jahren mehrfach aufgefordert, die Verwaltungsausgaben zu verringern. Er hat hierzu Vorschläge unterbreitet, die die Bundesanstalt nur zu einem Teil umgesetzt hat. Dies gilt insbesondere für seine Vorschläge zur Organisation kleiner Arbeitsämter und der Arbeitsämter in Großstädten sowie zur Organisation des Forderungseinzuges.

Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Bundesministerium) und die Bundesanstalt haben der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Hartz-Kommission), die beim Bundesministerium eingerichtet ist, diese Vorschläge zur Kenntnis gegeben. Die Hartz-Kommission hat in ihrem Bericht auf die Vorschläge des Bundesrechnungshofes hingewiesen.

82.2 Organisation kleiner Arbeitsämter

Die Bundesanstalt hat bundesweit 181 Arbeitsämter mit insgesamt 656 Geschäftsstellen eingerichtet. Die Arbeitsämter bestehen aus einem Hauptamt und bis zu neun Geschäftsstellen; nur die Arbeitsämter Essen, Münster und Berlin-Mitte verfügen über keine Geschäftsstelle. Das Hauptamt hat einen Servicebereich, der die internen Aufgaben der Personal- und Sachverwaltung für das gesamte Arbeitsamt wahrnimmt. Die Servicebereiche der Arbeitsämter haben zwischen 17 und 92 Stellen für Plankräfte (Stellen).

Die Arbeitsämter sind unterschiedlich groß. Das kleinste Arbeitsamt hat 126 und das größte 1 309 Stellen, der Durchschnitt liegt bei 370 Stellen. Die Bundesanstalt hat die Mindest- und Höchstzahl der Beschäftigten eines Arbeitsamtes nicht vorgegeben. Sie hat ihre Arbeitsämter lediglich sechs Größenkategorien zugeordnet. Die sieben kleinsten Arbeitsämter hat sie in die Kategorie I und weitere 28 Arbeitsämter in die Kategorie II eingestuft. Diese Arbeitsämter haben zwischen 126 und 208 Stellen. Mit Ausnahme des Arbeitsamts Altenburg liegen alle Arbeitsämter der Kategorien I und II in den alten Bundesländern.

82.2.1

Die Bundesbeauftragte für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung hatte bereits in ihrem Gutachten zu den Organisationsstrukturen der Bundesanstalt vom 16. März 1995

angeregt, kleinere Arbeitsämter unter Wegfall der Verwaltungen in Nebenstellen umzuwandeln. Die Bundesanstalt löste daraufhin kein Arbeitsamt auf.

Ergänzende Erhebungen des Bundesrechnungshofes im Jahre 2001 zur Wirtschaftlichkeit der Servicebereiche der Arbeitsämter ergaben, dass die kleinen Arbeitsämter für die in den Servicebereichen zu erledigenden Aufgaben der Personal- und Liegenschaftsverwaltung sowie der Betreuung der dezentralen Datenverarbeitung verhältnismäßig mehr Kräfte einsetzten als größere Arbeitsämter. Die vom Bundesrechnungshof befragten Beschäftigten der Geschäftsstellen, die bis zu 50 km entfernt von den Hauptämtern lagen, beklagten keine Defizite bei der Betreuung durch die Personalverwaltung.

82.2.2

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, zur Verminderung der Verwaltungsausgaben die kleinen Arbeitsämter zu größeren Arbeitsämtern zusammenzufassen. Die Hauptämter der kleinen Arbeitsämter sollten in Geschäftsstellen umgewandelt werden. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass durch diese Organisationsänderung die ortsnahe Erledigung der Aufgaben der Bundesanstalt nicht berührt wird, weil die zu Geschäftsstellen umgewandelten Hauptämter die Aufgaben gegenüber den Kundinnen und Kunden der Bundesanstalt genauso wahrnehmen können wie die Hauptämter. Die Umwandlung hat lediglich bundesanstaltsinterne Bedeutung. Die Servicebereiche in den Hauptämtern der übernehmenden Arbeitsämter können die Geschäftsstellen der bisherigen Arbeitsämter verwaltungsmäßig betreuen, ohne dass die Qualität der Betreuung sinkt.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte die Bundesanstalt den Fortbestand aller Arbeitsämter der Größenkategorien I und II überprüfen. Dabei sollte sie den Maßstab anlegen, den sie bei der Errichtung der Arbeitsverwaltung in den neuen Bundesländern angewendet hatte. Mit der Zusammenfassung kleiner Arbeitsämter können in den Servicebereichen rd. 200 Stellen mit jährlichen Personalausgaben in Höhe von rd. 10 Mio. EUR (rd. 20 Mio. DM) eingespart werden. Hinzu kommen weitere Einsparungen durch den Wegfall der Leitung, der Stabsstellen und der Verwaltungsausschüsse der bisherigen Arbeitsämter.

82.2.3

Die Bundesanstalt hat mitgeteilt, sie teile die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass eine Überführung von Arbeitsämtern der Kategorien I und II in größere Organisationsstrukturen grundsätzlich ohne Nachteile für die Kundinnen und Kunden möglich sei. Damit die Arbeitsamtsbezirke künftig unabhängig von Regionalinteressen festgelegt werden können, habe sie gegenüber der Hartz-Kommission angeregt, die Entscheidungskompetenz zur Bezirksabgrenzung von Arbeitsämtern im Wege einer Gesetzesänderung von den Verwaltungsausschüssen der Landesarbeitsämter auf den Vorstand der Bundesanstalt zu verlagern. Ferner hat die Bundesanstalt erklärt, auf der Grundlage der Vorschläge des Bundesrechnungshofes ein Konzept zur Reduzierung kleiner Arbeitsämter zu entwickeln. Das weitere Vorgehen sei von der künftigen Aufgaben- und Organisationsstruktur abhängig, die die Hartz-Kommission für die Bundesanstalt vorsehe.

82.2.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Absicht der Bundesanstalt, die kleinen Arbeitsämter zu größeren Arbeitsämtern zusammenzufassen. Er hält die angeregte Gesetzesänderung zur Verlagerung der Entscheidungskompetenz für die Bezirksabgrenzung der Arbeitsämter auf den Vorstand der Bundesanstalt für geeignet, diesen Prozess zu unterstützen.

82.3 Arbeitsämter in Großstädten

Die Bundesanstalt hat die Bezirke der Arbeitsämter in den Großstädten unterschiedlich zugeschnitten. In Hamburg, München und Köln gibt es jeweils ein Arbeitsamt, dessen Bezirk mit den Stadtgrenzen übereinstimmt oder sogar über sie hinausreicht. Zur Gewährleistung der Kundennähe hat sie in den Stadtteilen Geschäftsstellen eingerichtet; in Hamburg sind es sechs. Im Stadtgebiet von Berlin hat die Bundesanstalt sechs Arbeitsämter eingerichtet. Jedes Arbeitsamt – mit Ausnahme des Arbeitsamtes Berlin-Mitte – verfügt über mindestens eine Geschäftsstelle.

82.3.1

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes verursachte das Nebeneinander von sechs Arbeitsämtern in Berlin vermehrten Verwaltungsaufwand und erschwerte die Aufgabenwahrnehmung. Die Berliner Arbeitsämter betreuten ihr Personal und verwalteten ihre Liegenschaften mit vergleichsweise mehr Kräften als die Arbeitsämter in den anderen untersuchten Großstädten. Jedes der sechs Berliner Arbeitsämter bewirtschaftete die Mittel für die aktive Arbeitsmarktpolitik unter Beteiligung seines Verwaltungsausschusses selbständig. Damit die Arbeitsverwaltung im einheitlichen Wirtschaftsraum von Berlin mit der gleichen Zielrichtung und gleichen Maßstäben handeln und gegenüber den Anbietern von Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung einheitlich auftreten konnte, stimmten die Arbeitsämter unter Beteiligung des Landesarbeitsamtes ihr Vorgehen in Dienstbesprechungen und Arbeitskreisen mit zusätzlichem Koordinierungsaufwand ab.

82.3.2

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Zahl der Arbeitsämter in Berlin zu verringern, damit die Verwaltungskosten gesenkt und die auf den gesamten Arbeitsmarkt Berlin gerichteten Aufgaben konzentriert wahrgenommen werden können. Er hält es für möglich, alle Arbeitsämter in Berlin zu einem Hauptamt mit elf Geschäftsstellen zusammenzufassen. Dann wäre die Bundesanstalt in allen zwölf Berliner Verwaltungsbezirken mit einer Dienststelle ortsnah und kundenorientiert vertreten. Allein im Verwaltungsbereich könnten hierdurch mindestens 30 Stellen eingespart und die Personalausgaben jährlich um rd. 1,5 Mio. EUR (rd. 3 Mio. DM) gesenkt werden.

82.3.3

Die Bundesanstalt hat erklärt, es bestünden konkrete Überlegungen, das Arbeitsamt Berlin-West und das Arbeitsamt Berlin-Nord zu einem Arbeitsamt zusammenzufassen. Ferner beabsichtige sie, eine weitere Reduzierung der Berliner Arbeitsämter zu prüfen. Eine Gesamtkonzeption für die künftige Organisation der Berliner Arbeitsämter wolle sie bis zum Jahresende 2002 erstellen.

82.3.4

Der Bundesrechnungshof hält die Schritte der Bundesanstalt zur Zusammenlegung der Arbeitsämter Berlin-West und Berlin-Nord für richtig, jedoch nicht für ausreichend, um die aufgezeigten Einsparungen und Synergieeffekte zu verwirklichen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt nachdrücklich, die Arbeitsämter in Berlin weiter zusammenzufassen. Angesichts der Höhe der Verwaltungsausgaben der Bundesanstalt und der zur Sparsamkeit zwingenden Haushaltslage des Bundes hält der Bundesrechnungshof entsprechende Änderungen für nicht aufschiebbar.

82.4 Forderungseinzug

Die Bundesanstalt zieht jährlich Forderungen in Höhe von rd. 2 Mrd. EUR (rd. 4 Mrd. DM) mit zwölf so genannten Fachgebieten Forderungseinzug (Fachgebiete) ein. Sie sind organisatorisch zehn Landesarbeitsämtern zugeordnet; in den Bezirken der Landesarbeitsämter Nordrhein-Westfalen und Bayern sind jeweils zwei Fachgebiete eingerichtet. Alle Fachgebiete verfügen insgesamt über rd. 830 Stellen.

82.4.1

Der Bundesrechnungshof stellte bei der Prüfung der Aufbauorganisation und des Personalbedarfs der Fachgebiete fest, dass die beiden kleinsten im Bezirk des Landesarbeitsamtes Bayern eingerichteten Fachgebiete vergleichsweise mehr Personal einsetzten als andere Fachgebiete. Über dem Durchschnitt lag auch der Personalaufwand in den beiden im Bezirk des Landesarbeitsamtes Nordrhein-Westfalen eingerichteten Fachgebieten. Die Archivstellen, die Stellen für den Zahlungsverkehr und die Schreibkräfte der Fachgebiete hatten einen Überhang von insgesamt 73 Stellen.

82.4.2

Der Bundesrechnungshof hat die Zahl der Fachgebiete, die Forderungen der Bundesanstalt einziehen, beanstandet. Er hält es für wirtschaftlich geboten, zumindest die zwei Fachgebiete bei den Landesarbeitsämtern Nordrhein-Westfalen und Bayern zusammenzulegen. Er hat zudem angeregt zu prüfen, ob der Forderungseinzug weiter – bis hin zu einem einzigen Fachgebiet – zentralisiert werden kann.

Außerdem hat der Bundesrechnungshof die Bundesanstalt aufgefordert, den Personalüberhang von insgesamt 73 Stellen abzubauen. Allein hierdurch kann sie jährlich Personalausgaben in Höhe von rd. 3,7 Mio. EUR (rd. 7,3 Mio. DM) einsparen.

82.4.3

Die Bundesanstalt hat darauf hingewiesen, dass sie zur Senkung der Verwaltungsausgaben beabsichtige, die beiden bisher ausgelagerten Fachgebiete im Bezirk des Landesarbeitsamtes Nordrhein-Westfalen in Dienstgebäude der Bundesanstalt zu verlagern. Zu den beiden Fachgebieten im Bezirk des Landesarbeitsamtes Bayern hat die Bundesanstalt erklärt, die Verwaltungsausschüsse der Landesarbeitsämter hätten über die Standorte der Kassen unter Berücksichtigung der Belange der Wirtschafts- und Arbeitsmarktstruktur und der Raumordnung entschieden. Dadurch bedingte Mehrkosten müssten in Kauf genommen werden.

Die Bundesanstalt hat schließlich darauf hingewiesen, in den Archivstellen, in den Stellen für den Zahlungsverkehr und bei den Schreibkräften habe gegenüber den Feststellungen des Bundesrechnungshofes im Jahre 2000 zum 1. April 2002 nur noch ein rechnerischer Überhang von 59 Stellen bestanden. Über die Verminderung des eingesetzten Personals wolle sie erst nach einer Organisationsuntersuchung mit einer analytischen Personalbedarfsermittlung entscheiden.

82.4.4

Die Einwendungen der Bundesanstalt überzeugen nicht. Das Gebot der wirtschaftlichen Haushaltsführung (§ 77 a SGB IV i. V. m. § 7 BHO) bietet keinen Raum, vergleichsweise unwirtschaftliche Fachgebiete bestehen zu lassen. Die Verlagerung der Fachgebiete im Bezirk des Landesarbeitsamtes Nordrhein-Westfalen in andere Dienstgebäude reicht für eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung nicht aus. Außerdem unterliegen auch die Entscheidungen der Verwaltungsausschüsse dem haushaltsrechtlichen Gebot der Wirtschaftlichkeit.

Der Bundesrechnungshof weist ferner darauf hin, dass die aufgezeigten Möglichkeiten der Personaleinsparung unabhängig von den beabsichtigten Untersuchungen der Bundesanstalt umgesetzt werden können. Zur Entlastung der Verwaltungsausgaben hält er die kurzfristige Umsetzung seiner Vorschläge für geboten.

83 Qualität der Veröffentlichung von Bewerberangeboten im Arbeitgeber-Informations-Service

83.0

Im Arbeitgeber-Informations-Service der Bundesanstalt für Arbeit veröffentlichte Bewerberangebote waren wegen Mängeln bei der Bearbeitung der Bewerberdaten und Unzulänglichkeiten des IT-Verfahrens unrichtig oder unvollständig. Dies erschwerte oder gefährdete die Vermittlung der Bewerberinnen und Bewerber in Arbeit. Die Bundesanstalt muss den Bearbeitungsmängeln durch verstärkte Fachaufsicht entgegenwirken und das IT-Verfahren optimieren.

83.1

Die Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt) setzt für Zwecke der Arbeitsvermittlung neben der herkömmlichen Vermittlung im Arbeitsamt zunehmend auch automatisierte Selbstinformationsdienste im Internet ein. Die Arbeitsämter veröffentlichen geeignete Bewerberangebote im Arbeitgeber-Informations-Service (AIS). Die dort über die einzelnen Bewerberinnen und Bewerber abrufbaren Informationen werden aus den im IT-Verfahren „computerunterstützte Arbeitsvermittlung“ (coArb) der Bundesanstalt gespeicherten Daten übernommen. Wünscht ein Arbeitgeber weitere Einzelheiten über ein in den AIS eingestelltes Bewerberangebot, kann er dies dem Arbeitsamt unmittelbar über das Internet mitteilen. Das Arbeitsamt leitet die Anfrage an die Bewerberinnen und Bewerber weiter, die sich dann mit dem Arbeitgeber in Verbindung zu setzen haben.

Nach den Angaben der Bundesanstalt (Pressemitteilung Nr. 03/01 vom 9. Januar 2002) konnten die Arbeitsämter im Jahre 2001 3,09 Mio. gemeldete Stellen durch Vermittlung besetzen, davon über den AIS 48 300 Stellen (1,6 %). 520 200 Stellen (16,8 %) wurden über den Stellen-Informations-Service, einen weiteren Internet-Dienst der Bundesanstalt, besetzt.

Betrieb und Wartung des AIS vergab die Bundesanstalt bis zum 30. Juni 2002 an ein Unternehmen.

83.2

Der Bundesrechnungshof und das Vorprüfungsamt der Bundesanstalt haben in 29 Arbeitsämtern 7 298 im AIS veröffentlichte Bewerberangebote auf ihre inhaltliche Richtigkeit und Vollständigkeit geprüft. Sie haben insbesondere untersucht, ob die Arbeitsämter die Angebote geeigneter Bewerberinnen und Bewerber in den AIS einstellten und die dafür erforderlichen Daten aus coArb sachgerecht übernahmen und aufbereiteten.

Sie haben festgestellt, dass 3 674 Bewerberangebote im AIS (50,3 %) wegen Mängeln bei der Aufbereitung, Pflege und Darstellung der Bewerberdaten oder Unzulänglichkeiten von coArb unrichtig oder unvollständig waren.

Folgende Mängel traten vor allem auf:

- Im AIS wurde die von den Bewerberinnen und Bewerbern ausgeübte oder gewünschte Tätigkeit unzutreffend wiedergegeben. Berufliche Merkmale wurden nur dann angezeigt, wenn die Bearbeiterinnen und Bearbeiter sie zuvor in coArb nicht nur verschlüsselt, sondern zusätzlich als Klartext eingegeben hatten. Für eine erfolgversprechende Vermittlung bedeutsame Kenntnisse waren nicht, nicht zutreffend, nicht aktuell oder nur allgemein aufgeführt.
- Für jede Bewerberin und jeden Bewerber konnte nur ein Bewerberangebot im AIS angezeigt werden. Alternative Vermittlungswünsche konnten zwar in coArb gespeichert, technisch bedingt aber nicht im AIS veröffentlicht werden.
- Bei der Suche im AIS konnten Arbeitgeber nur den Beruf als wesentliches Suchkriterium eingeben. Die Suche nach einer vom Beruf abweichenden gewünschten Tätigkeit war nicht möglich. Daher wurden auch solche Bewerberinnen und Bewerber angezeigt, die ihren alten Beruf nicht mehr ausüben konnten oder wollten.
- Der berufliche Werdegang war im AIS nicht oder unvollständig wiedergegeben, weil die Bearbeiterinnen und Bearbeiter in den Arbeitsämtern einzelne Beschäftigungsverhältnisse nicht für die Veröffentlichung im AIS gekennzeichnet hatten.
- Das seit dem Jahre 1987 eingesetzte Verfahren coArb war auf den AIS als neuen Internet-Dienst technisch unzureichend angepasst worden. Eingaben der Bearbeiterinnen und Bearbeiter in den Arbeitsämtern wurden erst mit eintägiger Verzögerung ins Internet eingestellt. Erst dann konnten sie sehen, ob das Bewerberprofil vollständig und richtig dargestellt war.

Die Mängel erschwerten oder gefährdeten die Vermittlung der Bewerberinnen und Bewerber in Arbeit über den AIS. Die Arbeitgeber konnten die Eignung der Bewerberinnen und Bewerber nicht oder nicht ausreichend erkennen. Den Arbeitsämtern und den beteiligten Arbeitgebern sowie den Bewerberinnen und Bewerbern entstand vermeidbarer Aufwand.

83.3

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesanstalt auf die Mängel bei der Bearbeitung und die für Zwecke des AIS unzulängliche Ausgestaltung von coArb hingewiesen. Er hat sie aufgefordert, coArb technisch besser auf den AIS abzustimmen und darauf zu achten, dass die von den Arbeitsämtern veröffentlichten Bewerberangebote inhaltlich zutreffend und vollständig sind und den Arbeitgebern eine sachgerechte Einschätzung der aktuellen beruflichen Fertigkeiten und der Leistungsfähigkeit der Bewerberinnen und Bewerber ermöglichen. Trotz der bisher nur eingeschränkten Bedeutung des AIS für die Arbeitsvermittlung muss die Bundesanstalt ihre Anstrengungen für seine korrekte und sachentsprechende Wirkungsweise verstärken. Nur so kann sie die Akzeptanz ihrer internetgestützten Vermittlungsangebote bei Arbeitgebern sowie Bewerberinnen und Bewerbern erhöhen und ihre Vermittlungsfachkräfte von Routinegeschäften zugunsten der angestrebten intensiveren persönlichen Betreuung von schwieriger vermittelbaren Bewerberinnen und Bewerbern oder der Stellengewinnung in den Betrieben entlasten.

83.4.1

Die Bundesanstalt hat erwidert:

- Erfassungsfehler könnten nie ausgeschlossen werden. Die in coArb verschlüsselten beruflichen Merkmale würden in den Abgleich von Stellen- und Bewerberangeboten einbezogen. Im Klartext werde nur noch das Bewerberprofil dargestellt. Eine Wiederholung der verschlüsselten Kenntnisse in coArb im Klartext,

nur damit sie im AIS angezeigt werden, sei in der Regel nicht sinnvoll.

- Im AIS könne zwar nur ein Vermittlungswunsch veröffentlicht werden, in den meisten Fällen sei dies jedoch der mit den größten Erfolgsaussichten für eine Vermittlung.
- Eine vollständige Darstellung des beruflichen Werdegangs im AIS sei nicht erforderlich, weil weiter zurückliegende Beschäftigungen oft nicht mehr arbeitsmarktrelevant seien.
- Aufgrund des bis zum 30. Juni 2002 laufenden Vertrags über Betrieb und Wartung des AIS könne sie die beanstandeten Unzulänglichkeiten bei der technischen Abstimmung zwischen coArb und dem AIS nicht abstellen. Außerdem seien Programmänderungen kostenpflichtig.

Zur Verbesserung der Qualität der zu veröffentlichenden Bewerberangebote werde die Bundesanstalt jedoch insbesondere

- ihre Qualitätsstandards für den Vermittlungsprozess weiterentwickeln,
- coArb optimieren sowie ihre Weisungen zu coArb und zum AIS zusammenführen und besser aufeinander abstimmen,
- die Fachaufsicht verstärken.

83.4.2

Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Bundesministerium) hat sich im Wesentlichen den Feststellungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes angeschlossen. Insbesondere müssten die Führungskräfte in den Arbeitsämtern sowie die Landesarbeitsämter ihre Fachaufsicht verstärken, um die Qualität der Bewerberdaten im AIS zu verbessern.

83.5

Die von der Bundesanstalt angekündigten Maßnahmen sind grundsätzlich geeignet, um die vom Bundesrechnungshof festgestellten Defizite zu beseitigen oder ihnen entgegenzuwirken. Sie reichen aber allein nicht aus, um Bearbeitungsfehler in den Arbeitsämtern zu vermeiden, die technischen Unzulänglichkeiten abzustellen und die Qualität der Bewerberangebote zu sichern.

Um die Vermittlungschancen der Bewerberinnen und Bewerber zu verbessern, muss ihr Vermittlungswunsch zutreffend und vollständig dargestellt werden und das Arbeitsamt ggf. auch mehr als einen Vermittlungswunsch in den AIS einstellen können.

Verschlüsseln die Arbeitsämter berufliche Merkmale in coArb, ohne sie im Klartext darzustellen, erscheinen sie nicht im AIS. Eine Klartextdarstellung im AIS ist aber erforderlich, damit die Arbeitgeber auch Informationen über die aktuellen beruflichen Fertigkeiten und die Leistungsfähigkeit der Bewerberinnen und Bewerber erhalten. Anderenfalls werden Bewerberinnen und Bewerber, deren Fähigkeiten und Kenntnisse nicht im Klartext dargestellt sind, eher weniger oder gar nicht berücksichtigt.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Dateneingabe in den AIS insbesondere durch maschinelle Vorgaben und Plausibilitätsprüfungen zu vereinheitlichen. Die Bundesanstalt sollte über die angekündigten Maßnahmen hinaus mit einem fachlichen Controlling die Qualität der veröffentlichten Bewerberangebote kontinuierlich zumindest stichprobenartig prüfen und den Ursachen für fehlerhafte Veröffentlichungen nachgehen. Im Übrigen sollte sie die Qualität der veröffentlichten Bewerberangebote – wie auch vom Bundesministerium gefordert – insbesondere durch verstärkte Fachaufsicht auch im Einzelfall sichern. Damit kann der AIS für die Arbeitgeber benutzerfreundlicher gestaltet und der Anteil der Vermittlungen über den AIS erhöht werden.

Bei der erneuten Vergabe des Betriebes des AIS sollte die Bundesanstalt auf eine vertragliche Gestaltung achten, die Programmänderungen zumindest in einem bestimmten Rahmen ohne Mehrausgaben erlaubt.

84 Aufbau einer Einrichtung der beruflichen Rehabilitation

84.0

Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und die Bundesanstalt für Arbeit gewährten Zuwendungen für den Aufbau eines Berufsbildungswerks in Bitburg, für das ein Bedarf nicht bestand. Die Einrichtung sollte in der Region zum Teil weggefallene militärische Arbeitsplätze ersetzen und auch Personen aus den Nachbarstaaten Belgien, Luxemburg und Frankreich offen stehen. Dazu notwendige Absprachen mit den Nachbarländern wurden nicht getroffen. Tatsächlich stammen die meisten Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus der Umgebung der Einrichtung, die beabsichtigte „europäische Ausrichtung“ ist nicht verwirklicht. Die Belegungszahlen sind deutlich hinter den Kapazitäten zurückgeblieben. Eine Überprüfung der bisherigen Konzeption des Bildungswerks, verbunden mit der Entscheidung über eine eventuelle Neuausrichtung, ist erforderlich.

84.1

Die Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt) kann nach § 248 Drittes Buch Sozialgesetzbuch (SGB III) Zuwendungen für den Aufbau von Einrichtungen der beruflichen Rehabilitation gewähren, wenn dies für die Erbringung von anderen Leistungen der aktiven Arbeitsförderung erforderlich ist und sich die Träger in angemessenem Umfang an den Kosten beteiligen.

Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Bundesministerium) kann den Aufbau überregionaler Einrichtungen und von Modelleinrichtungen der beruflichen Rehabilitation aufgrund der haushaltsrechtlichen Ermächtigung bei Kapitel 1102 Titel 893 11 des Bundeshaushaltsplans durch Zuschüsse fördern.

Kapazitäten und Standorte der Einrichtungen legt das Bundesministerium im Rahmen einer bundesweiten Planung unter Mitwirkung der Länder und der Träger fest. Entsprechend diesen Festlegungen entschied die Bundesanstalt im Jahre 1990, dass der Aufbau von Einrichtungen der beruflichen Rehabilitation in den alten Ländern abgeschlossen war. Neue Vorhaben wollte sie nur noch fördern, wenn sie „unaufschiebbar" waren.

Im zweiten Halbjahr 2001 wurde das Europäische Berufsbildungswerk in Bitburg (Bildungswerk) eröffnet. Es soll Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die behindert sind, eine qualifizierte Berufsausbildung bieten. Das Bundesministerium förderte den mit rd. 85 Mio. DM (rd. 43 Mio. EUR) veranschlagten Aufbau mit einem Zuschuss in Höhe von rd. 27,0 Mio. DM (rd. 13,8 Mio. EUR), die Bundesanstalt mit einem zinsgünstigen Darlehen in Höhe von 19,8 Mio. DM (rd. 10,1 Mio. EUR).

84.2

Der Bundesrechnungshof hat die Förderung geprüft und festgestellt:

Ende 1993 schlug das zuständige Landesministerium dem Bundesministerium und der Bundesanstalt vor, als „zukunftsorientierte" Einrichtung durch einen Träger ein Bildungswerk in Bitburg aufzubauen. Damit sollte ein Teil der im Raum Bitburg verloren gegangenen militärischen Arbeitsplätze ersetzt werden. Das Landesarbeitsamt Rheinland-Pfalz-Saarland bejahte einen Bedarf. Es stützte sich auf das Ergebnis einer Abfrage von im Wesentlichen persönlichen Einschätzungen von Berufs- und Rehabilitationsberaterinnen und -beratern, die zu einer „kombinierten" Einrichtung, bestehend aus Berufsbildungs- und Berufsförderungswerk sowie Werkstatt für Behinderte, für psychisch behinderte und schwerstkörperbehinderte Jugendliche und Erwachsene, befragt wurden. Die Bundesanstalt verneinte Anfang 1995 wegen grundlegender methodischer Mängel bei der Bedarfserhebung und der abnehmenden Zahl von Schulabgängerinnen und -abgängern ab dem Jahre 2007 einen längerfristigen Bedarf. Auch sei der Standort Bitburg für Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus Nord- und Ostdeutschland ungeeignet. Das zuständige Fachreferat der Hauptstelle kam deshalb zu dem Ergebnis, dass außer 100 neuen Arbeitsplätzen nichts für den Standort Bitburg spräche.

Nach weiteren Erörterungen, in die auch der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, der Minister für Arbeit, Soziales und Gesundheit des Landes Rheinland-Pfalz und der Präsident der Bundesanstalt persönlich eingeschaltet waren, blieb die Bundesanstalt bei ihrer ablehnenden Einschätzung des Bedarfs. Sie erklärte sich aber Ende 1996 bereit, im Interesse einer Standortverbesserung der Region eine modellhafte berufliche Bildungseinrichtung mit deutlicher europäischer Ausrichtung mitzutragen und zu fördern, sofern zuvor die Rahmenbedingungen, insbesondere die gegenseitige Anerkennung der Bildungsabschlüsse und die Voraussetzungen zur Förderung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer geklärt seien. Das vom Träger ergänzte Konzept sah eine grenzüberschreitende berufliche Rehabilitation mit dem Ziel einer „europäisch-interregionalen Einsetzbarkeit" durch Erwerb von Kenntnissen in Fremdsprachen, Recht und Technik vor. Die Einrichtung sollte 250 Plätze für behinderte Jugendliche und junge Erwachsene erhalten. Durch die Nähe Bitburgs zu Belgien, Luxemburg und Lothringen sollte die Ausbildung auf den sich entwickelnden europäischen Arbeitsmarkt ausgerichtet werden. Es war beabsichtigt, in den Nachbarländern regelmäßige Praktika durchzuführen. Verbindliche Absprachen zu diesen und weiteren Fragen einer grenzüberschreitenden Berufsausbildung mit den Nachbarländern, insbesondere Belegungs- und Finanzierungszusagen, kamen bisher nicht zustande.

Im Jahre 1999 billigten das Bundesministerium, die Bundesanstalt und das Landesministerium das Konzept, verbunden mit der Zusage, sich an den Aufbaukosten zu beteiligen und den laufenden Betrieb durch Entsendung von Teilnehmerinnen und Teilnehmer zu unterstützen.

Derzeit bietet das Bildungswerk die Ausbildung in neun Berufen an, deren Ausbildungsinhalte – mit Ausnahme kurzer Betriebspraktika – keinen europäischen oder transnationalen Bezug erkennen lassen. Das Arbeitsamt Trier entsendet die meisten Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Von derzeit 133 sind 47 lernbehinderte junge Menschen. Behinderte aus den Nachbarstaaten nehmen nur in geringer Zahl an Maßnahmen des Bildungswerkes teil.

84.3

Der Bundesrechnungshof hat die Förderung des Bildungswerkes durch die Bundesanstalt beanstandet, weil ein Bedarf für die Einrichtung nicht bestand. Die strukturpolitischen Erwägungen des Landes allein konnten eine Förderung durch die Bundesanstalt nicht begründen. Es handelte sich um kein „unaufschiebbares" Vorhaben im Sinne der Entscheidung der Bundesanstalt aus dem Jahre 1990. Unter den gegebenen Umständen schied auch eine Förderung durch das Bundesministerium aus. Vor allem haben weder das Bundesministerium noch die Bundesanstalt eindeutige und verbindliche Vorstellungen für ein Modellvorhaben entwickelt. Eine zielorientierte Durchführung des Vorhabens war deshalb nicht möglich. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium und die Bundesanstalt aufgefordert, in Anbetracht der nicht mehr revidierbaren Entscheidung die Konzeption des Bildungswerkes zu überprüfen.

84.4

Die Bundesanstalt hat eingeräumt, dass die Konzeption des Bildungswerkes modifiziert werden müsse. Im Übrigen hat sie auf das Ergebnis der Abfrage verwiesen. Zwei in Rehabilitationsfragen erfahrene Führungskräfte des Landesarbeitsamts hätten schriftlich Rehabilitationsberaterinnen und -berater in 71 Arbeitsämtern befragt und einschlägige Literaturquellen ausgewertet. Darauf gestützt habe das Landesarbeitsamt den mittel- und langfristigen

Bedarf für eine vorwiegend auf die Qualifizierung Jugendlicher ausgerichtete Rehabilitationseinrichtung bejaht. Die strukturpolitischen Erwägungen des Landes seien lediglich Anstoß, nicht aber Grund für die Förderungen gewesen.

Die konsequente europäische Ausrichtung der Einrichtung kehre den Standortnachteil Bitburgs zu einem Vorteil um. Allein wegen förderrechtlicher Hemmnisse und unterschiedlicher Bildungs- und Rehabilitationssysteme, die in der Planungsphase so nicht vorhersehbar gewesen seien, sei die Zahl der ausländischen Teilnehmerinnen und Teilnehmer bisher weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben.

Auch das Bundesministerium hat auf die Bedarfserhebung durch das Landesarbeitsamt verwiesen. Die Förderung der Einrichtung unterstreiche die besondere Bedeutung, die die Bundesrepublik Deutschland der beruflichen Rehabilitation junger Menschen mit Blick auf die zunehmende europäische Integration beimesse. Das Bildungswerk werde im Sinne der europäischen Ausrichtung weiterentwickelt. Ein Schaden sei dem Bund durch die Förderung nicht entstanden. Die Zuwendungsgeber und der Träger würden die Anregungen des Bundesrechnungshofes erörtern.

84.5

Die Einwendungen der Bundesanstalt überzeugen nicht. Das Landesarbeitsamt hat den Bedarf für das Bildungswerk in erster Linie nicht aufgrund objektiver Daten untersucht, sondern persönliche Einschätzungen von Berufs- und Rehabilitationsberaterinnen und -beratern eingeholt. Zudem bezog sich die Abfrage nicht auf ein Berufsbildungswerk, sondern auf eine gänzlich andere Art der Einrichtung. Dies war keine tragfähige Grundlage für eine Entscheidung über Investitions- und Folgelasten erheblichen Umfangs. Die Einschätzung des Fachreferats der Hauptstelle, dass ein Bedarf nicht gegeben sei, traf deshalb uneingeschränkt zu. Dieser Mangel wird nicht deshalb geheilt, weil dem Bund und der Bundesanstalt möglicherweise – was hier nicht weiter zu erörtern ist – kein Schaden entstanden ist.

Auch die europäische Ausrichtung rechtfertigte nicht die Förderung der Einrichtung. Bisher gab es keinen Anhaltspunkt, dass diese Ausrichtung in absehbarer Zeit erreicht werden könnte, was sich vor allem an der geringen Nachfrage ausländischer Rehabilitandinnen und Rehabilitanden und dem Fehlen verbindlicher Zusagen der Nachbarländer über Belegung und Mitfinanzierung zeigt. Diese Entwicklung war wegen der unterschiedlichen Bildungs- und Rehabilitationssysteme in den Nachbarländern auch vorhersehbar. Wenn das Bildungswerk jetzt in großer Zahl von Teilnehmerinnen und Teilnehmern aus dem Arbeitsamtsbezirk Trier, also dem unmittelbaren Einzugsbereich, besucht wird, läuft dies der europäischen Ausrichtung zuwider. Unabhängig davon dürfte den Lernbehinderten unter ihnen die vorgesehene qualifizierte Ausbildung kaum oder nur mit erheblichen Schwierigkeiten möglich sein.

Das Bundesministerium und die Bundesanstalt sollten deshalb – wie angekündigt – gemeinsam mit dem Träger und dem Land unverzüglich die bisherige Konzeption überprüfen und entscheiden, ob sie an der europäischen Ausrichtung festhalten wollen. In diesem Falle sind Vereinbarungen über die Rahmenbedingungen – insbesondere über die Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen mit den Nachbarländern – unabdingbar. Anderenfalls wären alternative Verwendungsmöglichkeiten zu prüfen.

Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost

85 Pensionsrückstellungen

85.0

Die Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost hat Rückstellungen für zukünftige Pensions- und Beihilfeleistungen für bei ihr beschäftigte Beamtinnen und Beamte in Höhe von 136 Mio. DM (rd. 70 Mio. EUR) nicht bilanziert und damit erforderliche Aufwendungen nicht gegenüber den Post-Aktiengesellschaften geltend gemacht. Die finanziellen Risiken aus dem Versäumnis gehen zulasten des Bundes.

85.1

Die Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost (Bundesanstalt) nimmt neben Eigentümerrechten des Bundes bei der Deutschen Post AG, der Deutschen Postbank AG sowie der Deutschen Telekom AG (Post-Aktiengesellschaften) ganz überwiegend soziale Aufgaben für diese Unternehmen wahr. Dazu gehört die Weiterführung betrieblicher Sozialeinrichtungen, z. B. der Postbeamtenkrankenkasse und der Versorgungsanstalt der Deutschen Bundespost, sowie die Förderung anerkannter Selbsthilfeeinrichtungen der früheren Deutschen Bundespost. Die Bundesanstalt untersteht der Aufsicht des Bundesministeriums der Finanzen (Bundesministerium).

Der Vorstand der Bundesanstalt ist verpflichtet, einen Jahresabschluss (Bilanz, Gewinn- und Verlustrechnung, Anhang) sowie einen Lagebericht nach handelsrechtlichen Grundsätzen aufzustellen. In der Bilanz sind auch Rückstellungen für zukünftige Pensions- und Beihilfeleistungen zu bilden, zu denen die Bundesanstalt gegenüber ihren Beamtinnen und Beamten verpflichtet ist. Die Aufwendungen für die Rückstellungen sind in der Gewinn- und Verlustrechnung auszuweisen und dem Bund sowie

den Post-Aktiengesellschaften im Rahmen der mit diesen geschlossenen Geschäftsbesorgungsverträgen in Rechnung zu stellen. Aufwendungen, die den Post-Aktiengesellschaften nicht in Rechnung gestellt werden, gehen zulasten des Ergebnisses der Bundesanstalt und damit des Bundes.

Die Bundesanstalt ermittelte die Rückstellungsbeträge für zukünftige Pensions- und Beihilfeleistungen durch Abzinsung mit einem Diskontierungszinssatz von 6 %. Die für die Bildung dieser Rückstellungen anfallenden Aufwendungen stellte sie den Post-Aktiengesellschaften anteilig in Rechnung. Im Lagebericht sowie im Anhang zum Jahresabschluss 1998 wies sie erstmals darauf hin, dass die bilanzierten Pensionsrückstellungen in Höhe von rd. 446 Mio. DM (rd. 228 Mio. EUR) nicht ausreichen, um den zukünftigen Pensionsverpflichtungen nachzukommen. Wegen der niedrigen Zinssätze auf dem Kapitalmarkt hätten ihrer Ansicht nach bei der Rückstellungsbewertung ein Diskontierungszinssatz von 4,5 % zugrunde gelegt und Rückstellungen in Höhe von rd. 558 Mio. DM (rd. 285 Mio. EUR) gebildet werden müssen. Damit die voraussichtliche Höhe dieser Verpflichtungen vollständig in der Bilanz ausgewiesen wird, wollte sie in den folgenden Jahren die Differenz zwischen den bilanzierten und den unter realistischen Prämissen berechneten Pensionsrückstellungen in Höhe von rd. 112 Mio. DM (rd. 57 Mio. EUR) vermindern. Auch in ihren Jahresabschlüssen für die Jahre 1999 und 2000 wies die Bundesanstalt jeweils darauf hin, dass die bilanzierten Rückstellungsbeträge für Pensionsleistungen nicht ausreichen, um die unter realistischen Zinsannahmen notwendigen Rückstellungen zu decken. Statt der dafür im Jahresabschluss 2000 ausgewiesenen rd. 556 Mio. DM (rd. 284 Mio. EUR) wären nach ihren Berechnungen bei einem realistischen Zinssatz von 4,5 % Rückstellungen in Höhe von rd. 676 Mio. DM (rd. 346 Mio. EUR) zu bilden gewesen.

Der Bundesrechnungshof behandelte in seinen Prüfungsberichten über die Wirtschaftsführung der Bundesanstalt in den Jahren 1999 und 2000 die zu geringe Bewertung der Pensionsverpflichtungen in der Bilanz. Er empfahl, die von der Bundesanstalt ermittelten höheren Rückstellungsbeträge sowohl für die zukünftigen Pensionsleistungen als auch für die Beihilfeleistungen in der Bilanz auszuweisen und die dadurch höheren Aufwendungen den Post-Aktiengesellschaften in Rechnung zu stellen, um finanzielle Risiken für den Bund zu vermeiden. Danach wären im Jahresabschluss 2000 der Bundesanstalt statt rd. 628 Mio. DM (rd. 321 Mio. EUR) rd. 764 Mio. DM (rd. 391 Mio. EUR) für zukünftige Pensions- sowie Beihilfeleistungen zu bilden und ganz überwiegend mit den Post-Aktiengesellschaften zu verrechnen gewesen.

Die Bundesanstalt erhob gegen die Feststellungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zunächst keine Einwände. Sie teilte mit, dass sie bezüglich der Höhe der in die Abrechnung eingehenden Zuführungsbeträge für Pensions- und Beihilferückstellungen Gespräche mit den Post-Aktiengesellschaften aufnehmen werde. In ihrer Stellungnahme zum Prüfungsbericht des Bundesrechnungshofes für das Geschäftsjahr 2000 führte sie dagegen aus, ein Wechsel auf den Diskontierungszinssatz von 4,5 % sei „nicht unproblematisch“. Der Zinssatz von 6 % sei Kalkulationsgrundlage für die Abrechnung mit den Post-Aktiengesellschaften im Rahmen der bestehenden Geschäftsbesorgungsverträge. Ein Abweichen davon würde ihres Erachtens von diesen nicht akzeptiert, sodass eine Entscheidung auf dem Rechtsweg herbeigeführt werden müsste.

Konkrete Maßnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes und der eigenen Erkenntnisse ergriff der Vorstand in den Jahren von 1998 bis 2001 nicht. Weder wies er in den Jahresabschlüssen bis zum Jahre 2001 den jeweils erforderlichen Rückstellungsbetrag aus, noch nahm er Verhandlungen mit den Post-Aktiengesellschaften über eine Abrechnung der höheren Aufwendungen auf. Deshalb verzichtete der Bundesrechnungshof in seinem Prüfungsbericht über das Geschäftsjahr 2000 auf eine Empfehlung zur Entlastung des Vorstands. Der Verwaltungsrat der Bundesanstalt stellte in Kenntnis des Berichts des Bundesrechnungshofes die Jahresabschlüsse bis 2001 ohne Einschränkungen und ohne Auflagen fest; er erteilte dem Vorstand bis einschließlich für das Geschäftsjahr 2000 Entlastung. Das Bundesministerium genehmigte diese Entscheidungen ohne Auflagen.

85.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass der Vorstand der Bundesanstalt entgegen eigener Erkenntnisse und entgegen den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes seit mehreren Jahren zu geringe Rückstellungen für Pensions- und Beihilfeverpflichtungen in den jeweiligen Jahresabschlüssen ausweist und es versäumt hat, gegenüber den Post-Aktiengesellschaften darauf hinzuwirken, die mit einem höheren Ausweis dieser Rückstellungen verbundenen Aufwendungen zu tragen. Diese Versäumnisse haben zur Folge, dass finanzielle Risiken in Höhe von mindestens 136 Mio. DM (rd. 70 Mio. EUR) für zukünftige Pensions- und Beihilfeleistungen an bei der Bundesanstalt beschäftige Beamtinnen und Beamte zulasten des Bundes gehen.

Der Bundesrechnungshof hat weiter beanstandet, dass das Bundesministerium im Rahmen seiner Aufsicht über die Bundesanstalt bisher keine Maßnahmen ergriffen hat, die finanziellen Risiken für den Bund abzuwenden. In Kenntnis der Beanstandungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes hat das Bundesministerium die Feststellung der jeweiligen Jahresabschlüsse und die Entlastungen des Vorstandes durch den Verwaltungsrat ohne Auflagen genehmigt. Der Bundesrechnungshof hätte es für erforderlich gehalten, zumindest die Genehmigung zum Jahresabschluss 2000 mit Auflagen zu versehen, um den Vorstand zu veranlassen, durch geeignete Schritte die finanziellen Risiken für den Bund zu beseitigen.

85.3

Das Bundesministerium hat in seiner Stellungnahme gegen die Sachverhaltsdarstellung keine Einwendungen erhoben. Es teilt die Auffassung des Bundesrechnungs-

hofes, dass sich die Bundesanstalt beim Ausweis der zukünftigen Versorgungsverpflichtungen im Jahresabschluss nicht darauf beschränken dürfe, das wertmäßig höhere Risiko lediglich im Anhang anzugeben. Vielmehr solle der mit 4,5 % anstatt der mit 6 % diskontierte Rückstellungswert im Jahresabschluss ausgewiesen werden. Das Bundesministerium werde daher gemeinsam mit der Bundesanstalt an dem Vorsichtsprinzip ausgerichtete Bewertungsregeln festlegen, die den Ausweis zukünftiger Pensions-, Zusatzversorgungs- und Beihilfeverpflichtungen im Jahresabschluss der Bundesanstalt auf Basis ihrer wahrscheinlichen Eintrittshöhe sicherstellen. Um Jahresfehlbeträge zu vermeiden, sollten die Zuführungen zu den höheren Rückstellungsbeträgen den Post-Aktiengesellschaften weiterberechnet werden. Hierzu hätten das Bundesministerium und die Bundesanstalt vereinbart, umgehend mit den Post-Aktiengesellschaften in Verhandlungen einzutreten.

85.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Absicht von Bundesministerium und Bundesanstalt, zukünftig Rückstellungen für Versorgungsleistungen in ihrer wahrscheinlichen Eintrittshöhe im Jahresabschluss der Bundesanstalt auszuweisen und über die Weiterberechnung der erhöhten Aufwendungen mit den Post-Aktiengesellschaften in Verhandlungen einzutreten. Allerdings haben beide dazu – wie in den Vorjahren – bisher keine konkreten Schritte unternommen. Auch in dem im Juni 2002 vorgelegten und vom Verwaltungsrat – mit Zustimmung der Bundesvertreter – festgestellten Jahresabschluss 2001 der Bundesanstalt wird den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes wiederum nicht Rechnung getragen. Die Bundesanstalt weist darin zum wiederholten Male darauf hin, dass die in der Bilanz ausgewiesenen Rückstellungen für Versorgungsleistungen unter realistischen Zinsannahmen nicht ausreichen, die tatsächlichen Versorgungsverpflichtungen der Bundesanstalt abzudecken. Der Bundesrechnungshof hält es deshalb für erforderlich, dass die Bundesanstalt spätestens in ihrem Jahresabschluss 2002 Rückstellungen in der erforderlichen Höhe bildet und konkrete Schritte unternimmt, um die entsprechend höheren Aufwendungen den Post-Aktiengesellschaften in Rechnung zu stellen. Nur so kann vermieden werden, dass der Bund weiterhin Risiken aus der Finanzierung der Versorgungsleistungen für die bei der Bundesanstalt Beschäftigten in Höhe von rd. 70 Mio. EUR trägt.

86 Förderung von Postsportvereinen

86.0

Die Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost hat Abschreibungen auf Postsportgrundstücke sowie Aufwendungen für Rückstellungen für deren verbilligte Überlassung an Postsportvereine in Höhe von zusammen rd. 5 Mio. DM (rd. 2,6 Mio. EUR) den Post-Aktiengesellschaften nicht in Rechnung gestellt, obwohl der Aufwand von diesen zu tragen war. Der Bundesrechnungshof hat die Bundesanstalt aufgefordert, den Post-Aktiengesellschaften den Aufwand in Rechnung zu stellen.

86.1

Die Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost (Bundesanstalt) hat unter anderem die Aufgabe, die anerkannten Selbsthilfeeinrichtungen der früheren Deutschen Bundespost weiter zu fördern. Zu diesen Selbsthilfeeinrichtungen zählen auch die Postsportvereine, denen u. a. Grundstücke zur sportlichen Nutzung (Sportgrundstücke) verbilligt überlassen werden. Die Aufwendungen für diese Förderung sind gemäß dem Bundesanstalt Post-Gesetz (BAPostG) von den Post-Aktiengesellschaften zu tragen. Die Post-Aktiengesellschaften sowie die Bundesanstalt einerseits und die Sozialpartner andererseits vereinbarten, die Förderung der Postsportvereine zum 31. Dezember 2000 zu beenden.

86.2

Die Beendigung der Förderung führte dazu, dass die Bundesanstalt die Sportgrundstücke nicht mehr benötigte. Sie beabsichtigte deshalb, diese im Rahmen der auslaufenden Förderung an die Postsportvereine als deren langjährige Betreiber zu verkaufen. Da ein Verkauf zum Verkehrswert die finanzielle Leistungsfähigkeit der Vereine in der Regel weit überstiegen hätte und den Postsportvereinen darüber hinaus langfristige Erbbau- oder Nutzungsrechte an den von ihnen genutzten Sportanlagen zustehen, sollte ihnen der Ankauf der Sportgrundstücke zu vergünstigten Bedingungen angeboten werden.

Deshalb wies die Bundesanstalt in ihrem Jahresabschluss zum 31. Dezember 2000 Rückstellungen für die Schlussförderung der Postsportvereine wegen vergünstigter Überlassung von Sportgrundstücken in Höhe von rd. 10 Mio. DM (rd. 5,1 Mio. EUR) aus und buchte sie als Aufwand in der Gewinn- und Verlustrechnung. Von diesen Rückstellungen wurden im Jahre 2001 rd. 1,7 Mio. DM (rd. 0,9 Mio. EUR) in Anspruch genommen. Weiterhin nahm sie außerplanmäßige Abschreibungen in Höhe von rd. 3,3 Mio. DM (rd. 1,7 Mio. EUR) auf diese Liegenschaften vor. Den Gesamtaufwand von rd. 13,3 Mio. DM (rd. 6,8 Mio. EUR) stellte die Bundesanstalt den Post-Aktiengesellschaften nicht in Rechnung, so dass sich das Betriebsergebnis der Bundesanstalt in gleicher Höhe verringerte. Dadurch hatte der Bund die wirtschaftlichen Folgen der Schlussförderung der Postsportvereine zu tragen. Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) als aufsichtführendes Ressort über die Bundesanstalt stimmte dieser Vorgehensweise mit der Genehmigung des (Nachtrags-) Wirtschaftsplans für das Jahr 2000 zu.

86.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass der aus der Rückstellungsbildung für die Schlussförderung der Postsportvereine und aus der Wertberichtigung von Sportgrundstücken bei der Bundesanstalt entstandene Aufwand

nicht den Post-Aktiengesellschaften in Rechnung gestellt wurde. Da dieser Aufwand nach dem BAPostG Folge des Fördergebots der anerkannten Sozialhilfeeinrichtungen der früheren Deutschen Bundespost war, hätte er von den Post-Aktiengesellschaften getragen werden müssen. Das Bundesministerium hätte der von der Rechtslage abweichenden Vorgehensweise der Bundesanstalt zum Nachteil des Bundes nicht zustimmen dürfen. Der Bundesrechnungshof hat die Bundesanstalt deshalb aufgefordert, den Aufwand für Rückstellungen für die Schlussförderung der Postsportvereine und für Abschreibungen auf Sportgrundstücke den Post-Aktiengesellschaften nachträglich in Rechnung zu stellen.

86.4

Das Bundesministerium hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes anerkannt. Es hat eingeräumt, dass die Post-Aktiengesellschaften, wie vom Bundesrechnungshof gefordert, die Kosten tragen müssten, damit keine Lasten zum Nachteil der Bundesanstalt und damit des Bundes entstünden. Es habe deshalb mit der Bundesanstalt vereinbart, die Rückstellungen wegen vergünstigter Überlassung von Sportgrundstücken ergebniserhöhend aufzulösen und diese mit dem im Veräußerungsfalle beizulegenden Wert neu zu bewerten. Ein hierbei festgestellter Abschreibungsbedarf werde den Post-Aktiengesellschaften in Rechnung gestellt.

86.5

Mit der Auflösung der Rückstellungen für eine verbilligte Überlassung von Sportgrundstücken entspricht die Bundesanstalt nur zum Teil den Forderungen des Bundesrechnungshofes. Die Auflösung wird zwar zu einem höheren Betriebsergebnis bei der Bundesanstalt führen und damit die entsprechenden Belastungen im Jahresabschluss 2000 wieder ausgleichen. Die getroffene Regelung berücksichtigt aber nicht die Abschreibungen auf Sportgrundstücke in Höhe von rd. 3,3 Mio. DM (rd. 1,7 Mio. EUR), die den Post-Aktiengesellschaften bisher nicht in Rechnung gestellt wurden. Auch die Aufwendungen für die im Jahre 2001 in Anspruch genommenen Rückstellungen in Höhe von rd. 1,7 Mio. DM (rd. 0,9 Mio. EUR) hat die Bundesanstalt den Post-Aktiengesellschaften nicht in Rechnung gestellt. Der Bundesrechnungshof fordert das Bundesministerium deshalb auf, im Rahmen seiner Aufsicht über die Bundesanstalt darauf hinzuwirken, bisher nicht verrechnete Aufwendungen für Rückstellungen und Abschreibungen im Zusammenhang mit der Schlussförderung der Postsportvereine in Höhe von insgesamt rd. 5 Mio. DM (rd. 2,6 Mio. EUR) den Post-Aktiengesellschaften in Rechnung zu stellen.

87 Teilprivatisierung der Versorgungsanstalt der Deutschen Bundespost

87.0

Der Vorstand der Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost verkaufte das operative Geschäft der Versorgungsanstalt der Deutschen Bundespost für 3 Mio. DM (rd. 1,5 Mio. EUR). Er beachtete dabei die zur Wahrung der wirtschaftlichen Interessen des Bundes üblichen Verfahren bei Privatisierungen nicht. Der Verkauf führte zu einem Vermögensnachteil für den Bund in Höhe von mindestens 9 Mio. DM (rd. 4,6 Mio. EUR).

87.1

Die Versorgungsanstalt der Deutschen Bundespost (Versorgungsanstalt) gewährt als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts dem Tarifpersonal der Nachfolgeeinrichtungen der früheren Deutschen Bundespost (insbesondere der Deutschen Post AG, der Deutschen Postbank AG, der Deutschen Telekom AG und der Bundesanstalt für Post und Telekommunikation Deutsche Bundespost (Bundesanstalt)) im Wege einer privatrechtlichen Versicherung eine zusätzliche Alters- und Hinterbliebenenversorgung. Sie ist in dieser Funktion vergleichbar mit der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL).

Die Versorgungsanstalt wird auf der Grundlage des Bundesanstalt Post-Gesetzes (BAPostG) als betriebliche Sozialeinrichtung der ehemaligen Deutschen Bundespost von der Bundesanstalt weitergeführt; die Bundesanstalt trägt deren Personal- und Sachaufwand. Sie ist Dienstherr bzw. Arbeitgeber der bei der Versorgungsanstalt beschäftigten Personen und führt die Aufsicht über die Einrichtung. Die Aufsicht über die Bundesanstalt übt das Bundesministerium der Finanzen aus.

87.2

Im Rahmen einer Neustrukturierung der Bundesanstalt strebte deren Vorstand Anfang des Jahres 2000 die Privatisierung des operativen Geschäfts der Versorgungsanstalt an. Dieses Geschäft mit rd. 260 Beschäftigten umfasst u. a. die Berechnung und Zahlung der Leistungen sowie das Führen der Anwartschaften und der erforderlichen technischen Ausstattung. Die Versicherungsfunktion – hierzu gehört u. a. die Vermögensverwaltung – sollte bei der Versorgungsanstalt verbleiben und in der bisherigen Form von der Bundesanstalt weitergeführt werden.

Für die Privatisierung staatlicher Beteiligungen und bisher vom Staat wahrgenommener Aufgaben haben sich in der Praxis zwei Verfahren herausgebildet, die dem Wirtschaftlichkeitsgebot staatlichen Handelns (§ 7 BHO) in besonderem Maße Rechnung tragen. Sie geben Privaten die Möglichkeit darzulegen, ob und inwieweit von ihnen staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten nicht ebenso gut oder besser erbracht werden können. Die Verfahren sollen insbesondere den Verkauf von Vermögenswerten zu ihrem „vollen Wert“ (§ 63 Abs. 3 BHO) sicherstellen. Eine Veräußerung unter dem „vollen Wert“ ist nur in Ausnahmen und grundsätzlich nur mit vorheriger Zustimmung des Bundesministeriums zugelassen. Beim ersten Verfahren wird ein neutraler Gutachter mit der Ermittlung eines Unternehmenswertes beauftragt, der im anschließenden Bieterverfahren als Preisuntergrenze für die Kaufinteressenten gilt. Zur Vorbereitung und Durchführung des Bieterver-

fahrens wird ein Verkaufsberater beauftragt. Beim zweiten Verfahren wird auf eine Unternehmenswertermittlung durch einen unabhängigen Gutachter verzichtet. Nach der Entscheidung zur Privatisierung wird ein Verkaufsberater eingeschaltet, der das Unternehmen zu bewerten hat, bevor das Bieterverfahren eingeleitet wird.

Zur Vorbereitung des Verkaufs des operativen Geschäfts der Versorgungsanstalt beauftragte der Vorstand der Bundesanstalt eine Unternehmensberatung mit der Untersuchung des Marktes für Pensionsmanagement. Er ging dabei davon aus, dass es sich bei den von der Versorgungsanstalt erbrachten Leistungen um marktfähige Dienstleistungen handelte. Zur Kaufpreisermittlung nahm die Bundesanstalt selbst eine Unternehmensbewertung vor, in die die Untersuchungsergebnisse der Unternehmensberatung einflossen. Die Bundesanstalt ermittelte einen Ertragswert von rd. 13 Mio. DM (rd. 6,7 Mio. EUR). Eine Substanzwertbetrachtung ergab einen Wert von 11 Mio. DM (rd. 5,6 Mio. EUR). Davon entfielen 9,5 Mio. DM (rd. 4,9 Mio. EUR) auf die selbsterstellte Software sowie 1,5 Mio. DM (rd. 0,8 Mio. EUR) auf Buchwerte des Anlagevermögens. Den Wert der Software bestätigte ein Wirtschaftsprüfer. Eine unabhängige Unternehmensbewertung durch einen Gutachter ließ der Vorstand nicht durchführen. Auf ein Interessenbekundungs- oder Bieterverfahren zur Ermittlung potenzieller Kaufinteressenten und eines Marktpreises verzichtete er.

Der Vorstand führte Verkaufsverhandlungen ausschließlich mit einem Kaufinteressenten. Im Oktober 2000 äußerten beide die Absicht, den operativen Teil der Versorgungsanstalt in ein Geschäftsfeld des Kaufinteressenten zu integrieren.

Das Bundesministerium als zuständige Aufsichtsbehörde stimmte am 23. April 2001 einem Rahmenvertrag über die Veräußerung des operativen Geschäfts der Versorgungsanstalt zu. Es wies den Vorstand darauf hin, dass es den vorgesehenen Kaufpreis in Höhe von 3 Mio. DM (rd. 1,5 Mio. EUR) nur dann akzeptieren werde, wenn zu diesem Preis die selbsterstellte Software nicht an den Erwerber übergehe. Des Weiteren sollte der Kaufpreis die Personalüberleitungskosten berücksichtigen.

Der Vorstand teilte dem Bundesministerium am 25. April 2001 mit, dass Nachverhandlungen mit dem Käufer über die Einbeziehung der Kosten für die selbsterstellte Software in Höhe von rd. 9 Mio. DM (rd. 4,6 Mio. EUR) in den Verkaufspreis nicht erfolgreich gewesen seien. Zusätzlich zum Kaufpreis werde der Käufer den wesentlichen Anteil der Personalüberleitungskosten sowie Besitzstandswahrungskomponenten übernehmen.

Am 29. Juni 2001 stimmte das Bundesministerium der Veräußerung des operativen Geschäftes der Versorgungsanstalt zu, wies den Vorstand aber gleichzeitig darauf hin, dass es Einzelheiten der Übergangsmodalitäten in einem gesonderten Schreiben in den nächsten Tagen mitteilen werde. Am selben Tag verkaufte der Vorstand dem Interessenten das operative Geschäft der Versorgungsanstalt zu einem Preis von 3 Mio. DM (rd. 1,5 Mio. EUR). Dieser Preis entsprach – nach Angaben der Bundesanstalt – dem Buchwert des Anlagevermögens der Versorgungsanstalt. Zugleich gingen rd. 260 Beschäftigte der Versorgungsanstalt auf den Käufer über. Der Vertragsschluss stand unter der aufschiebenden Bedingung, dass das Bundesministerium dem Vertrag „zugestimmt hat“.

Am 5. Juli 2001 konkretisierte das Bundesministerium seine generelle Zustimmung. Es forderte den Vorstand auf, die Preisverhandlungen fortzusetzen und einen Verkaufspreis in Höhe des gesamten Wertausgleiches (12,5 Mio. DM entsprechend rd. 6,4 Mio. EUR) gemäß § 63 Abs. 3 BHO für die zu übertragenden Vermögensgegenstände zu erzielen. Der Vorstand teilte dem Bundesministerium am 12. Juli 2001 mit, dass der operative Teil der Versorgungsanstalt zum 1. Juli 2001 auf den Käufer übergeleitet worden sei, ohne dass die vom Bundesministerium gestellten Kaufpreisforderungen hätten berücksichtigt werden können. Das Bundesministerium teilte dem Bundesrechnungshof mit, dass der Verkauf ohne seine Zustimmung durchgeführt wurde.

87.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass der Vorstand der Bundesanstalt die zur Wahrung der wirtschaftlichen Interessen des Bundes üblichen Verfahren bei der Privatisierung von Bundesvermögen nicht angewandt hat. Weder hat er durch einen unabhängigen Gutachter eine Wertermittlung durchführen lassen, noch hat er im Rahmen eines wettbewerblichen Interessenbekundungs- oder eines Bieterverfahrens eine am Markt orientierte Preisfindung vorgenommen.

Die von der Bundesanstalt selbst erstellte Wertermittlung konnte eine unabhängige gutachtliche Unternehmensbewertung nicht ersetzen. Die Bundesanstalt konnte auch nicht davon ausgehen, dass der Buchwert der übertragenen Vermögensgegenstände dem vollen Wert des Privatisierungsobjekts im Sinne des § 63 Abs. 3 BHO entsprach. Die unterschiedlichen Interpretationen der verschiedenen Wertansätze (Ertragswert, Substanzwert, Wert der Software usw.) auf Seiten der Bundesanstalt machen deutlich, dass der Vorstand in die Verhandlungen mit dem Kaufinteressenten ging, ohne eine gesicherte Preis- und damit Verhandlungsgrundlage zu haben. Durch die frühe Festlegung, die Versorgungsanstalt auf den späteren Käufer überzuleiten, hat der Vorstand seine Möglichkeiten, in den weiteren Verkaufsverhandlungen für die Bundesanstalt günstigere Bedingungen durchzusetzen, vermeidbar eingeschränkt. Durch diese Mängel bei der Privatisierung wurde der bei der Veräußerung von Vermögensgegenständen des Bundes zu erzielende „volle Wert“ nicht erreicht. Mindestens 9 Mio. DM (rd. 4,6 Mio. EUR) dieses Wertes wurden bei einem Verkaufspreis von 3 Mio. DM (rd. 1,5 Mio. EUR) nicht abgegolten.

Darüber hinaus hat der Vorstand die Bestimmungen der BHO nicht beachtet, indem er den Verkaufsgegenstand ohne die erforderliche Zustimmung des Bundesministeriums unter dem vollen Wert veräußerte. Wesentlichen

Bedingungen, an die das Bundesministerium seine Zustimmung zum Verkauf seit dem 23. April 2001 – letztmalig im Schreiben vom 5. Juli 2001 – geknüpft hatte, trägt der vom Vorstand am 29. Juni 2001 unterzeichnete Kaufvertrag nicht Rechnung. Es ist vom Vorstand zu vertreten, dass er mangels gesicherter Wertermittlung für den Verkaufsgegenstand und aufgrund bereits getroffener Festlegungen nicht in der Lage war, die vom Bundesministerium geforderten Verkaufsbedingungen mit dem Käufer nachzuverhandeln.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium kritisiert, weil es – trotz frühzeitiger Einbindung in die Privatisierungsbemühungen – im Rahmen seiner Rechts- und Fachaufsicht nicht nachdrücklich auf ein an den üblichen Standards ausgerichtetes Privatisierungsverfahren hingewirkt hat. Als das für das Bundesvermögen grundsätzlich zuständige Ressort waren ihm die bei Privatisierungen zu beachtenden Verfahrensschritte hinlänglich bekannt.

Der Bundesrechnungshof hat es für erforderlich gehalten, dass das Bundesministerium im Rahmen der Aufsicht über die Bundesanstalt sicherstellt, dass bei weiteren Privatisierungen – wie generell bei Vermögensveräußerungen – die Interessen des Bundes ausreichend berücksichtigt werden. Dazu hat er es für notwendig erachtet, dass

- die Bundesanstalt bei weiteren Ausgliederungen, Verkäufen oder Privatisierungen die Vermögensgegenstände von einem unabhängigen Gutachter bewerten lässt,
- in geeigneten Fällen der „volle Wert“ des Vermögensgegenstandes im Rahmen eines Bieterverfahrens ermittelt wird,
- das Veräußerungsverfahren so transparent gestaltet wird, dass die einzelnen Schritte jederzeit nachvollzogen werden können,
- Vorfestlegungen zugunsten bestimmter Kaufinteressenten vermieden werden, um die Verhandlungsmöglichkeiten nicht einzuschränken und
- vor der Übereignung von Vermögensgegenständen unter dem „vollen Wert“ die Zustimmung des Bundesministeriums eingeholt wird.

Angesichts wiederholt aufgetretener Mängel bei Privatisierungen im Bundesbereich – zuletzt hat der Bundesrechnungshof in seinen Bemerkungen 2001 über ähnliche Mängel bei der Privatisierung des Bundesamtes für die Zulassung in der Telekommunikation (Bundestagsdrucksache 14/7018 Nr. 25) berichtet – hat es der Bundesrechnungshof für erforderlich gehalten, dass das Bundesministerium – über den Einzelfall hinaus – generelle Regelungen für die Privatisierung von Bundesvermögen erlässt, um wirtschaftliche Nachteile für den Bund in Zukunft zu vermeiden.

87.4

Das Bundesministerium hat den Feststellungen des Bundesrechnungshofes nicht widersprochen. Es hat ausgeführt, dass es die Bundesanstalt im Vorfeld der Veräußerung der Versorgungsanstalt darauf hingewiesen habe, für die selbsterstellte Software im Falle ihres Verkaufs einen vollen Wertausgleich gemäß § 63 Abs. 3 BHO vom Erwerber zu fordern. Aus diesem Grund habe es darüber hinaus keine speziellen Hinweise auf ein Standardverfahren für Unternehmensprivatisierungen gegeben.

Das Bundesministerium hat erklärt, dass es an die Bundesanstalt verfügt habe, künftig alle veräußerungsrelevanten Vorgänge mit Bundesvermögen in enger Abstimmung mit ihm durchzuführen. Es habe der Bundesanstalt konkrete Veräußerungsmodalitäten für Privatisierungen und intensive Abstimmungen angekündigt, um das Interesse des Bundes zu wahren. Das Bundesministerium hat weiter mitgeteilt, mit dem Käufer über eine nachträgliche Modifizierung des Kaufpreises zu verhandeln, um einen angemessenen Wertausgleich für die selbsterstellte Software zu erhalten.

87.5

Der Bundesrechnungshof unterstützt die Absicht des Bundesministeriums, durch Vorgaben an die Bundesanstalt sicherzustellen, dass bei weiteren Privatisierungen oder Vermögensveräußerungen die Interessen des Bundes gewahrt werden. Er geht davon aus, dass dabei die von ihm für notwendig gehaltenen Verfahrensschritte beachtet werden. Sollte bei den beabsichtigten Nachverhandlungen mit dem Käufer ein Wertausgleich für die Software nicht erreicht werden können, wird das Bundesministerium die Verantwortung des Vorstands für den Verkauf unter dem „vollen Wert“ zu prüfen haben.

Die wiederholt und nunmehr auch im Geschäftsbereich des für Grundsatzfragen der Privatisierung zuständigen Ressorts aufgetretenen Mängel bei Privatisierungen erfordern eine grundsätzliche Befassung des Bundesministeriums mit verbindlichen Regelungen für Privatisierungsverfahren. Der Bundesrechnungshof fordert deshalb das Bundesministerium auf, solche Regelungen zu erarbeiten und sie in geeigneter Form den Ressorts bekannt zu geben. Das Bundesministerium wird dabei insbesondere darauf hinzuweisen haben, dass bei Vermögensveräußerungen die entsprechenden Vorschriften der BHO beachtet werden.

Teil III

Weitere Prüfungsergebnisse

Bundesministerium des Innern
(Einzelplan 06)

88 Fortgeltung und Bereinigung vorkonstitutionellen Rechts

88.1

Der Bundesrechnungshof begleitet und prüft die Umsetzung verschiedener Reformvorhaben des Regierungsprogramms „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ vom 1. Dezember 1999. Eines hiervon ist der Reformbereich „Höhere Wirksamkeit und Akzeptanz von Recht“. In diesem Rahmen untersucht der Bundesrechnungshof auch den Teil, der sich mit dem vorhandenen Normbestand des Bundes befasst. Hintergrund ist insbesondere seine Überzeugung, dass inhaltlich verständliche und aktuelle Bestimmungen, transparente Zuständigkeitsregelungen, eine bürgernahe Sprache sowie die auch äußerlich erkennbar uneingeschränkte Wiedergabe der geltenden Verfassungslage zu den Grundelementen einer zeitgemäßen Rechtsordnung gehören.

88.2

Im Jahre 2001 hat sich der Bundesrechnungshof mit der Frage beschäftigt, in welchem Umfange der Normbestand des Bundes noch unbereinigte Bestandteile des Rechts aus der Zeit vor dem Zusammentritt des ersten Deutschen Bundestages am 7. September 1949 aufweist. Über das Ergebnis hat er einen Bericht an das Bundesministerium und das Bundesministerium der Justiz verfasst, der zugleich den Präsidenten des Deutschen Bundestages und des Bundesrates sowie dem Chef des Bundeskanzleramtes zugeleitet worden ist (Bundesrats-Drucksache 591/02).

88.3

An etwa 2 500 Stellen des Bundesrechts finden sich noch immer Worte mit dem Präfix „Reichs-“. Darüber hinaus bestehen zahlreiche Begrifflichkeiten und Vorschriftenteile fort, die historisch belastet, terminologisch überholt, unverständlich, kompetenziell zweifelhaft oder inhaltlich nicht mehr zutreffend sind. Nahezu alle Bereiche des geltenden Bundesrechts sind betroffen, darunter auch zentrale Rechtsgebiete und nicht nur wenige, möglicherweise alsbald auslaufende Randrechtsgebiete.

Veraltete Normen verursachen insbesondere dann in der Praxis Probleme, wenn sie sich nicht in die übrige Rechtsordnung einpassen, unzutreffende Zuständigkeiten abbilden oder dem Normanwender schwer begreifliche Vorgaben machen. Dadurch kann nicht nur dem Staat die Erfüllung seiner ihm rechtlich obliegenden Aufgaben erschwert werden, sondern auch die Akzeptanz der Rechtsordnung in der Bevölkerung leiden.

88.4

Der Bundesrechnungshof hat eine kritische Durchsicht des gesamten Bundesrechts auf vorkonstitutionelle Vorschriften hin empfohlen. Ingesamt sind schätzungsweise etwa 9 000 Einzelbestimmungen daraufhin zu überprüfen, inwieweit sie dem aktuellen Stand der Rechtsordnung entsprechen. Er hat angeregt, änderungsbedürftige Vorschriften ressortübergreifend in absehbarer Zeit entweder aufzuheben oder zu überarbeiten. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag baldmöglichst Gesetzentwürfe zu einer Bereinigung des überkommenen alten Rechts unterbreiten.

88.5

Das Bundesministerium und das Bundesministerium der Justiz haben es ebenfalls für erforderlich gehalten, die vorkonstitutionellen Vorschriften schrittweise zu bereinigen. Die Bundesministerien haben es für nötig gehalten, den betroffenen Normenbestand zu erfassen und nach verschiedenen Lösungsmöglichkeiten (z. B. Erlass von Rechtsbereinigungsgesetzen, Bereinigung im Rahmen anderer Gesetzesvorhaben) zu klassifizieren. Beide Ressorts wollen dabei weitergehende Ansätze einer systematischen Rechtsbereinigung berücksichtigen, wie sie z. B. aus dem „Mandelkernbericht“ zur Rechtsetzung in der EU und dem deutschen so genannten OECD-Länderexamen im Bereich „Reform der Rechtsetzung“ abgeleitet werden können. Die Bundesministerien haben erklärt, dass dieses Vorhaben in nicht allzu ferner Zukunft abgeschlossen sein sollte.

88.6

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass die Bundesministerien beabsichtigen, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um das vorkonstitutionelle Recht in absehbarer Zeit zu bereinigen.

89 Finanzierung von Aufgaben des Bundes durch Sponsoring, Spenden und sonstige Zuwendungen Dritter

89.1 Vorbemerkung

Der steigende Druck auf die öffentlichen Kassen hat die Verwaltungen auf allen Ebenen bewogen, nach zusätzlichen Wegen zur Finanzierung ihrer Tätigkeiten zu suchen und über neue Kooperationsformen – u. a. Sponsoring – mit der Wirtschaft nachzudenken. Der Bundesrechnungshof hat im Rahmen einer Orientierungsprüfung Umfang, Form und Ausgestaltung der Finanzierung staatlichen Handelns durch Sponsoring und andere Zuwendungen Privater erhoben, um sich einen möglichst umfassenden Überblick über solche Finanzierungsformen zu verschaffen.

89.2 Feststellungen des Bundesrechnungshofes

89.2.1 Umfang der Förderung von Behörden durch Dritte

Die Umfrage des Bundesrechnungshofes hat gezeigt, dass Privatfinanzierungen in den 1 811 Bundesdienststellen der Verwaltung und der Streitkräfte in vielfältiger Weise vorkommen. Für die Jahre 1998 und 1999 ergaben sich folgende Ergebnisse (vgl. **Tabelle 1**).

Danach flossen Mittel und Leistungen aus Privatfinanzierung hauptsächlich obersten und oberen Bundesbehörden zu; der nachgeordnete Bereich erhielt nur in relativ geringem Umfang solche Mittel.

Die Anzahl der geförderten Projekte und die Fördersummen in den Jahren 1998 und 1999 sind nachstehend dargestellt (vgl. **Tabelle 2**).

Die Fördersummen setzen sich aus Geldzuflüssen und Sach- und Dienstleistungen zusammen, die durch die Behörden bewertet wurden. Sie sind jedoch insoweit unvollständig, als sich die Behörden außer Stande sahen, einen Großteil der erhaltenen Sach- und Dienstleistungen zu bewerten. Die angegebenen Fördersummen stellen damit lediglich die Untergrenze der empfangenen Mittel dar.

89.2.2 Geförderte Projekte

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass über die Hälfte der mit privaten Mitteln finanzierten Projekte (55 %) spezifische Fachaufgaben der Behörden zum Gegenstand hatten. Dazu zählten u. a. Forschungsprojekte der Bundesforschungsanstalten und -institute. Eine Besonderheit stellte die Vielzahl der Projekte zur Verbesse-

Tabelle 1

Zahl der geförderten Behörden

	Sponsoringmittel, Spenden und sonstige Zuwendungen erhielten ...			
	Oberste Bundesbehörden	**Bundes-oberbehörden**	**Bundes-mittelbehörden**	**Bundes-unterbehörden**
Zahl der Behörden	15 Das sind 75,0 % aller obersten Behörden	163 Das sind 71,2 % aller Oberbehörden	36 Das sind 41,4 % aller Mittelbehörden	273 Das sind 18,5 % aller Unterbehörden

Tabelle 2

Anzahl der Projekte und Fördermittel

Jahr	**Gesamtzahl der geförderten Projekte**	**Fördersumme (teilweise ohne Sachmittel)**
1998	1 318	34 223 906 DM (17 498 405 EUR)
1999	1 695	45 051 104 DM (23 034 263 EUR)
zusammen	3 013	**79 275 010 DM** (40 532 668 EUR)

rung der Ausstattung – insbesondere bei der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk – dar. Rd. 30 % der Fälle waren Veranstaltungen (z. B. Konferenzen, Empfänge, Gemeinschaftsveranstaltungen); bei rd. 9 % der Projekte handelte es sich um die private Mitfinanzierung von Publikationen, die der Unterrichtung der Bevölkerung dienen. Ein relativ geringer Umfang der Projekte (6 %) entfiel auf Informations- und Werbekampagnen sowie auf fachbezogene Öffentlichkeitsarbeit.

89.2.3 Form der Förderung

Die Mittelgeber erbrachten ihre Leistungen auf verschiedene Art und Weise. Die mit rd. 44 % häufigste Form der Projektunterstützung waren Sachmittel, die Dritte der Verwaltung dauerhaft oder zeitweise überließen. In rd. 37 % der Fälle leisteten die Privaten einmalige bzw. regelmäßige Zahlungen oder übernahmen Rechnungen der Behörden. In weiteren 19 % der Fälle erbrachten sie organisatorische, technische, personelle oder sonstige Unterstützungsleistungen.

89.2.4 Haushaltsmäßige Behandlung der zugeflossenen Mittel

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass über 70 % der erhaltenen Fördermittel nicht über den Haushalt abgewickelt wurden. In einigen Fällen waren Agenturen mit der Organisation und Durchführung von Veranstaltungen betraut, die auch die gesamte finanzielle Abwicklung übernahmen. Hierbei flossen die Mittel von den Sponsoren direkt den Agenturen zu.

89.2.5 Einwerben von Sponsoren

Die Initiative für das Zustandekommen einer Förderung ging jeweils etwa zur Hälfte von den Behörden und den Mittelgebern aus. In mehreren Fällen oblag das Einwerben von Sponsoren einer beauftragten Agentur. Überwiegend wurde der potenzielle Geberkreis vorab festgelegt, wobei insbesondere bestimmte Branchen, überregionale Unternehmen und frühere Mittelgeber Berücksichtigung fanden. In vielen Fällen konnten Sponsoren durch persönliche Gespräche gewonnen werden.

89.2.6 Gegenleistungen der Behörden

Nach Feststellung des Bundesrechnungshofes erbrachten die Bundesbehörden für über ein Drittel der erhaltenen Leistungen keine Gegenleistungen. Bei einem weiteren Drittel beschränkten sich laut Behördenangaben die Gegenleistungen vorwiegend auf mündliche oder schriftliche Nennung des Mittelgebers. Darüber hinaus ließen die Mittelempfänger als Gegenleistungen Werbemaßnahmen und Platzierungen von Produkten zu.

89.3 Würdigung und Empfehlungen

89.3.1 Grundsätzliche Wertung

Der Bundesrechnungshof hält es für zwingend, dass beim Einsatz privater Finanzierungsformen wie dem Sponsoring unzulässige und unerwünschte Einflussnahmen der Mittelgeber auf behördliche Entscheidungen von vornherein ausgeschlossen werden. Nach seiner Auffassung sollte die Verwaltung bereits jeden Anschein vermeiden. Grundsätzlich könnte durch einen Verzicht auf derartige Finanzierungsformen das Risiko einer Einflussnahme ausgeschlossen werden. Kommen sie weiterhin zur Anwendung, hat der Bundesrechnungshof geraten, Regelungen zu erlassen, die die Integrität der Verwaltung wahren, Transparenz gewährleisten und geordnete Verfahrensabläufe sicherstellen. Nach seiner Auffassung sollte zumindest im Bereich der hoheitlichen Verwaltung auf solche Finanzierungsformen verzichtet werden.

89.3.2 Schaffen von Transparenz

Der Bundesrechnungshof hat Transparenz bei privaten Finanzierungsformen als unverzichtbar angesehen, um die Budgethoheit des Deutschen Bundestages zu wahren. Mittelgeber, Mittelverwendung, eventuelle Gegenleistungen der Behörden, Verfahren und Abwicklung solcher Maßnahmen sollten daher offen gelegt werden, um eine parlamentarische und öffentliche Kontrolle zu ermöglichen. Die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen bestehen bereits, da das Bundesministerium der Finanzen aufgrund der Beratung des Bundesrechnungshofes im Haushaltsplan 2002 bei allen Einzelplänen jeweils im Kapitel 01 Einnahme- und Ausgabetitel mit Zweckbindung ausgebracht hat.

Da Sach- und Dienstleistungen nicht im Haushalt sichtbar werden, aber im Einzelfall einen bedeutsamen Umfang haben können, ist auch für diesen Bereich Transparenz erforderlich. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes wäre insgesamt zu erwägen, alle empfangenen Leistungen Privater in einem Sponsoringbericht zusammenzufassen, um das Parlament und die Öffentlichkeit zu informieren.

89.3.3 Auswahl von Sponsoren

Der Bundesrechnungshof hat es im Sinne einer Gleichbehandlung der Wettbewerber für erforderlich gehalten, Sponsoringverfahren allen möglichen Interessenten zu öffnen, die bestimmte Bedingungen der Verwaltung erfüllen. Damit sollen Wettbewerbsnachteile durch die Beschränkung auf „Haus- und Hofsponsoren“ vermieden werden.

89.3.4 Vertragsform

Um Rechtsklarheit zu erhalten, hat der Bundesrechnungshof empfohlen, für Sponsoringvereinbarungen grundsätzlich die Schriftform vorzuschreiben. Der Vertrag sollte insbesondere enthalten, welche konkrete Maßnahme der Dienststelle gefördert wird, welche spezifischen Leistungen der Sponsor erbringt und welche genaue Gegenleistung die Behörde zu erbringen hat.

89.3.5 Mögliche Gegenleistungen der Verwaltung

Da die öffentliche Verwaltung bei der Wahrnehmung ihrer staatlichen Aufgaben Neutralität und Objektivität zu wahren hat, hat der Bundesrechnungshof gefordert, die

Gegenleistungen für Sponsoren zu beschränken und eine möglichst abschließende Regelung dazu zu treffen. Hierbei kommen z. B. Nennung des Namens des Sponsors bzw. das Verwenden von dessen Logo in Betracht.

89.4 Haltung der Bundesregierung

Der Bundesrechnungshof hatte den Bundesministerien des Innern und der Finanzen seine Erkenntnisse und Wertungen in einem beratenden Bericht mitgeteilt. Das Bundesministerium des Innern hat dem Bundesrechnungshof hierzu eine abgestimmte Stellungnahme der Bundesregierung übersandt. Darin vertritt die Bundesregierung die Auffassung, dass der Bundesrechnungshof „mit seinem Bericht ein sensibles und vielschichtiges Thema angesprochen hat, das einerseits das nachhaltige politische Bemühen um Einbeziehung der Gesellschaft widerspiegelt, andererseits – sofern die zulässigen Grenzen missachtet werden – Ansehen und Integrität des Staates tangiert." Die Bundesregierung sei deshalb bereit, Ziele und Grundsätze des Sponsorings zu erarbeiten und gemeinsame Leitlinien für den künftigen Umgang mit Sponsoring festzulegen. Mittlerweile hat das Bundesministerium des Innern den Entwurf einer „Allgemeinen Verwaltungsvorschrift der Bundesregierung zur Förderung von Tätigkeiten des Bundes durch Leistungen Privater (Sponsoring)" erstellt, der derzeit in der Bundesregierung abgestimmt wird. Der vorliegende Entwurf greift alle wesentlichen Empfehlungen des Bundesrechnungshofes auf.

89.5 Parlamentarische Behandlung

Der Bundesrechnungshof hat den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über seine Prüfung und deren Ergebnis unterrichtet. Der Haushaltsausschuss hat zum Ausdruck gebracht, dass auf das Instrument des Sponsorings in der Verwaltung nicht grundsätzlich verzichtet werden solle. Er hält jedoch einen Ausschluss dieses Instrumentes in bestimmten, rein hoheitlich handelnden Bereichen für angebracht. Im Übrigen erachtet er eine weitgehende Transparenz solcher Finanzierungsformen für geboten und will die bisherigen Grauzonen beseitigen.

Der Haushaltsausschuss hat deshalb beschlossen, das Bundesministerium des Innern aufzufordern, dem Rechnungsprüfungsausschuss einen mit den Ressorts und dem Bundesrechnungshof abgestimmten Bericht über das beabsichtigte Regelwerk (Verwaltungsvorschrift) zur Beratung vorzulegen.

90 Anwendung der §§ 54 ff. Verwaltungsverfahrensgesetz (öffentlich-rechtlicher Vertrag) in der Bundesverwaltung

90. 0

Das Bundesministerium bereitet gesetzgeberische Maßnahmen zur Änderung von §§ 54 ff. Verwaltungsverfahrensgesetz (öffentlich-rechtlicher Vertrag) vor, ohne zuvor die Notwendigkeit hierfür genügend geklärt zu haben. Mangels einer fundierten Gesetzesfolgenabschätzung kann es über Vor- und Nachteile der geplanten Neuregelung keine zuverlässige Aussage treffen. Nach den Ergebnissen einer Umfrage des Bundesrechnungshofes bereiten die bestehenden Vorschriften der Bundesverwaltung – auch bei fehlerhaften Verträgen – ganz überwiegend keine Probleme. Eine Notwendigkeit zu gesetzlichen Änderungen sieht die Praxis nicht.

90.1

Bereits seit seinem Inkrafttreten im Jahre 1977 enthält das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) in den §§ 54 bis 62 Bestimmungen über öffentlich-rechtliche Verträge, die seither nahezu unverändert für die Behörden des Bundes und deren Vertragspartner gelten. Es finden sich u. a. Normen zu verschiedenen Vertragsarten, zu Fehlern und deren Folgen, zum Wegfall der Geschäftsgrundlage und zu ergänzenden Regelungen. Die Bestimmungen werden als teilweise zu knapp formuliert angesehen und deshalb für nicht ganz eindeutig gehalten. Insbesondere die Regelungen bei fehlerhaften Verträgen entsprächen nicht der differenzierten Rechtswirklichkeit. Politik und Wissenschaft fordern zum Teil sehr nachdrücklich einen verstärkten Einsatz öffentlich-rechtlicher Verträge. Die Praxis wolle – so heißt es – die Vertragsform viel intensiver nutzen, sehe sich aber durch die unzulänglichen Bestimmungen daran gehindert. Das Bundesministerium bereitet zu diesem Zweck gesetzgeberische Maßnahmen vor.

90.2

Der Bundesrechnungshof hat vor diesem Hintergrund im Jahre 2001 mithilfe einer Umfrage innerhalb der gesamten Bundesverwaltung untersucht, inwieweit die Behörden des Bundes bislang von der Möglichkeit Gebrauch machten, öffentlich-rechtliche Verträge abzuschließen und wie sie zu deren Einsatz stehen. Die Ergebnisse hat er dem Bundesministerium und anderen Ressorts in Form eines Beratungsberichts übermittelt.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass öffentlich-rechtliche Verträge in der Bundesverwaltung kaum abgeschlossen werden. Insbesondere treten sie hinter der Zahl erlassener Verwaltungsakte in den gleichen Rechtsgebieten nahezu völlig zurück. Die Praxis setzt den öffentlich-rechtlichen Vertrag nach eigener Einschätzung in der Regel dort ein, wo dies zweckmäßig ist, insbesondere klare Vorteile gegenüber einseitig-hoheitlichem Handeln bringt. Aus Sicht der Bundesverwaltung brächte eine vermehrte Verwendung der Vertragsform über diese Anwendungsgebiete hinaus keine Verbesserung.

Öffentlich-rechtliche Verträge würden – so die befragten Dienststellen – in aller Regel problemlos abgewickelt; zu Rechtstreitigkeiten komme es nur in den seltensten Fällen. Mit den jeweiligen Vertragspartnern bestehe durchweg ein kooperatives Verhältnis. Die Wahl der Vertragsform sei für eine kommunikativere und konfliktärmere Beziehung zwischen Verwaltung und Bevölkerung nicht

maßgeblich. Vielmehr stelle ein solches Miteinander geradezu die Grundvoraussetzung für Erfolg versprechende Vertragsverhandlungen und -abschlüsse dar.

Nach eigenen Angaben kommt die Bundesverwaltung mit den bestehenden Vorschriften – auch denen für fehlerhafte Verträge – gut zurecht. Eine Notwendigkeit zu gesetzlichen Änderungen sieht die Praxis nicht. Für viel wichtiger hält sie praktische Hilfen unterhalb normsetzender Maßnahmen (z. B. intensivere Beratung durch die Justitiariate, Vertragsmuster und Schulungen), um noch mehr Sicherheit im Umgang mit den bestehenden Möglichkeiten öffentlich-rechtlicher Verträge zu gewinnen. Die Bundesbehörden verwiesen auf den deutlich höheren Arbeitsaufwand, den der Abschluss öffentlich-rechtlicher Verträge mit sich bringe.

Dem Bundesrechnungshof vorliegende Informationen und Einschätzungen aus den Landes- und Kommunalverwaltungen decken sich im Wesentlichen mit denen aus dem Bundesbereich.

90.3

Der Bundesrechnungshof hält die geschilderten Praxiserfahrungen für schlüssig und die daran anknüpfende Bewertung öffentlich-rechtlicher Verträge durch die Bundesverwaltung für zutreffend. Er hat dem Bundesministerium empfohlen, sich vor Fortführung seines Gesetzgebungsvorhabens zur Änderung des VwVfG darüber zu vergewissern, dass die beabsichtigte Änderung den wirklichen Bedürfnissen von Verwaltung und Bevölkerung entspricht. Es sollte kritisch prüfen, welche Vorteile mit dem vermehrten Abschluss öffentlich-rechtlicher Verträge verbunden sein können. Ob häufigeres vertragliches Handeln mit gesetzgeberischen Maßnahmen erreichbar ist oder aber weniger aufwendige administrative Mittel hierfür Erfolg versprechender sind, muss ebenfalls abgewogen werden. Die gegenüber anderen Formen des Verwaltungshandelns höhere Arbeitsintensität bei Einsatz öffentlich-rechtlicher Verträge und die dadurch entstehenden Kosten sollten bei den weiteren Überlegungen beachtet werden.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes muss eine gesetzliche Regelung auf der Grundlage einer fundierten prospektiven Gesetzesfolgenabschätzung vorbereitet werden, wie es die §§ 43, 44 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien vorsehen. Die Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes kann das Bundesministerium zu diesem Zweck nutzen.

Im Übrigen hat es der Bundesrechnungshof für erforderlich gehalten, vor Schaffung der rechtlichen Rahmenbedingungen für kooperative Vertragsverhältnisse eine umfassende Bestandsaufnahme und eine tatsachengestützte Prüfung verschiedener denkbarer Lösungsmöglichkeiten durchzuführen. Kooperative Vertragsverhältnisse, so genannte Public Private Partnership (PPP), können ein typischer Anwendungsfall für öffentlich-rechtliche Verträge nach §§ 54 ff. VwVfG sein.

90.4

Das Bundesministerium hat den Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes nicht widersprochen. Insbesondere hat es keinen Bedarf der Bundesverwaltung an einer Änderung der §§ 54 ff. VwVfG dargelegt. Das Bundesministerium hat ausgeführt, dass die Notwendigkeit, das VwVfG zu novellieren, unabhängig von den Bedürfnissen der Bundesverwaltung bestehen könne, wenn ein Bedürfnis der Länder hinsichtlich ihrer Verwaltungsverfahrensgesetze bestehe. Die Novellierung sei dann im Wege der so genannten Simultangesetzgebung durchzuführen. Das Bundesministerium hat in den Einschätzungen des Bundesrechnungshofes eine politische Bewertung der Absicht gesehen, eine modernere, bürgerfreundlichere und kommunikativere Verwaltung zu schaffen.

90.5

Das Bundesministerium bleibt aufgerufen, die sachliche Notwendigkeit einer Änderung der §§ 54 ff. VwVfG und deren möglichen Nutzen mit Tatsachen und anhand begründeter Prognosen zu belegen. Eine darauf beruhende verwaltungspolitische Entscheidung über eine Novellierung bewertet der Bundesrechnungshof nicht.

91 Informationsverbund Berlin-Bonn (Kapitel 0602 Titel 812 01)

91.1

Die technische Infrastruktur des Informationsverbundes Berlin-Bonn (IVBB) soll die Kommunikation zwischen den Regierungsstandorten Berlin und Bonn sicherstellen. Im Jahre 1997 hatten externe Berater ein Realisierungskonzept erarbeitet. Für dessen Umsetzung und Betrieb schloss das Bundesministerium mit einem Unternehmen im Januar 1998 einen Vertrag mit zehnjähriger Laufzeit. Im August 1998 begann der Probebetrieb; zum 18. Januar 1999 erklärte das Bundesministerium den Beginn des Wirkbetriebes. Inzwischen sind knapp 40 000 Beschäftigte in mehr als 200 Liegenschaften über eine räumliche Entfernung von 600 Kilometern kommunikationstechnisch miteinander verbunden.

Das Bundesministerium veranschlagte im Haushaltsjahr 2002 für den IVBB Ausgaben in Höhe von rd. 41 Mio. EUR. Die Gesamtausgaben für dessen Betrieb und für Fortentwicklungen werden bis zum Ende der Vertragslaufzeit im Jahre 2008 rd. 350 Mio. EUR betragen. Weitere Ausgaben fallen bei den Ressorts für behördeninterne Infrastruktur, z. B. für den Kauf und Betrieb von Videokonferenzsystemen, den Netzbetrieb und die Systemadministration an. Diese Ausgaben, die auch bei anderen Netzanbindungen anfallen würden, werden sich insgesamt voraussichtlich auf einen dreistelligen Millionenbetrag (EUR) belaufen.

Das Bundesministerium und die übrigen Ressorts hatten geplant, dass Letztere nur Ausgaben für IT-Dienstleistungen tragen sollten, die über das angestrebte umfangreiche Leistungsangebot des IVBB hinausgingen. Dennoch minderten

die Ressorts ihre Mittelansätze für IT bis zur Haushaltsaufstellung 2001 nicht, sondern erhöhten sie. Dabei spielte der – unabhängig vom IVBB – steigende Kommunikationsbedarf zwischen den Behörden eine eher untergeordnete Rolle. Die gemäß § 7 BHO vorgeschriebenen Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen stellten die Ressorts bis Mitte 2001 nicht an.

Die gesamten Ausgaben für den IVBB trug in den Jahren 1995 bis 2002 das Bundesministerium, das keine verursachergerechte Abrechnung mit den Ressorts einführte.

In verschiedenen Liegenschaften traten infrastrukturelle Probleme auf, vornehmlich infolge von Erweiterungs- und Umbaumaßnahmen der Ressorts und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, die nicht immer die Auflagen des Bundesministeriums für die Technikstandorte beachteten. Beispielsweise war bereits 15 Monate nach Betriebsbeginn eine Reihe von Hausanschlüssen verschiedener Liegenschaften durch Baumaßnahmen so stark verschmutzt, dass die Betreiberfirma ohne einen Austausch aller Komponenten die vertraglich vereinbarte Verfügbarkeit und Zuverlässigkeit nicht mehr garantieren wollte. Sie kündigte dem Bund Regressforderungen an, um ihn für die auf durchschnittlich 210 000 EUR bezifferten Kosten für den Austausch eines einzelnen Anschlusses in Anspruch zu nehmen.

Ferner waren seit Mitte 2000 die Regierungsstellen unter der Rufnummer 0 18 88 des IVBB von verschiedenen in- und ausländischen Netzbetreibern aus nicht erreichbar. Die Bemühungen des Bundesministeriums um Abhilfe führten zu keiner umfassenden Lösung, da es aufgrund der Deregulierung der Telekommunikationsmärkte kein Weisungsrecht gegenüber den Netzbetreibern besaß. Weiter wies das Informationsangebot zu den Intranet-Diensten bis Mitte 2001 qualitative Mängel auf, die jedoch von den Ressorts zu verantworten waren. So lieferte der Adressverzeichnisdienst deshalb keine oder ungenaue Angaben, weil die Ressorts dem Bundesministerium nicht die erforderlichen Adressinformationen angegeben hatten, um sie über den Dienst bereitzustellen.

91.2

Bis zum Jahre 2008 werden sich die Ausgaben für den IVBB der gesamten Bundesverwaltung voraussichtlich auf insgesamt rd. 500 Mio. EUR, einschließlich der ressortinternen Ausgaben, belaufen. Angesichts dieser Größenordnung hat der Bundesrechnungshof das Bundesministerium aufgefordert, genauere Ausgabenplanungen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorzulegen. Sie sollten sowohl die zentral im Bundesministerium als auch die dezentral in den Ressorts veranschlagten Haushaltsmittel umfassen.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium darauf hingewiesen, dass die fehlende Kostentransparenz beim IVBB dem Anspruch einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung nach § 7 BHO nicht gerecht wird. Die Ressorts könnten so Ausgaben für neue IT-Ausstattungen auf das Bundesministerium abwälzen. Um ihre Verantwortung zu fördern, sollte das Bundesministerium die Ausgaben den Verursachern zuordnen. Hierzu hat der Bundesrechnungshof einen Umlageschlüssel vorgeschlagen.

Die Mängel der Infrastruktur und der angebotenen Dienste haben nach Auffassung des Bundesrechnungshofes die zunehmend IT-gestützte Arbeit der Bundesregierung an den verteilten Standorten zeitweise erheblich beeinträchtigt. Der Wegfall der Betreibergarantie für die Verfügbarkeit wäre für den IVBB nachteilig. Ursächlich für die aufgetretenen Probleme, z. B. in der Infrastruktur, sind nach Ansicht des Bundesrechnungshofes unzureichende Abstimmungen zwischen den Ressorts und dem Bundesministerium, die sie künftig verbessern sollten.

91.3

Nach Auskunft des Bundesministeriums hätte es die Ausgaben für den IVBB erstmals Ende 1997 – nach Erarbeitung des Realisierungskonzeptes – verlässlich ermitteln können. Auf eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung habe es wegen fehlender Alternativen und wegen der eindeutigen Beschlusslage verzichtet. Bei Änderungen der Leistungen würde jeweils die kostengünstigste Lösung (im Regelfall im Wettbewerb) gesucht und umgesetzt. Es sei wenig sinnvoll, alle Ausgaben über alle Nutzer des IVBB in einer Gesamt-Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zusammenzuführen. Diese sei wegen der engen Verbindungen der ressorteigenen IT mit dem IVBB mit angemessenem Aufwand nicht zu leisten.

Das Bundesministerium hat eine Abrechnung über einfache Umlageschlüssel nicht als Erfolg versprechend angesehen. Statt dessen ziehe es ein differenziertes Konzept in Betracht, das es erlaube – ohne ein teures Abrechnungssystem – Teilkosten des IVBB, z. B. die Anschlusskosten der Liegenschaften, den Nutzern zuzuordnen.

Das Bundesministerium hat keine größeren infrastrukturellen Probleme erkennen können. Es habe die Rechtslage prüfen lassen und sehe die Forderungen der Betreiberfirma bezüglich der Hausanschlüsse als unbegründet an. Eine regelmäßige Befragung der Nutzer habe ergeben, dass sie mit den Leistungen des IVBB mittlerweile zufrieden seien. Trotz der technischen Probleme habe der IVBB die von der Betreiberfirma garantierten hohen, am Markt sonst nicht erhältlichen Jahresverfügbarkeiten des Vertrages nicht unterschritten.

91.4

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen,

- die Wirtschaftlichkeit des IVBB laufend zu überprüfen und sowohl zentral beim Bundesministerium als auch dezentral bei den Ressorts veranschlagte Ausgaben einzubeziehen,
- im Interesse eines wirtschaftlichen und sparsamen Mitteleinsatzes mit den Ressorts eine verursachergerechte Ausgabenzuordnung zu vereinbaren,

- Verfügbarkeit, Erreichbarkeit und ausreichende Kapazität des IVBB angemessen sicherzustellen und
- mit einem verbesserten Informationsangebot zu den Intranet-Diensten die Akzeptanz des IVBB weiter zu erhöhen.

91.5

Die Einrichtung und der Betrieb des IVBB stellten technisch und organisatorisch hohe Anforderungen. Das Bundesministerium hat die Mängel, die die begleitende Prüfung durch den Bundesrechnungshof ergab, bis Mitte 2002 im Wesentlichen aufgearbeitet. Der Bundesrechnungshof hat den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages in einem Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO vom 8. Februar 2002 über seine Erkenntnisse unterrichtet. Der Ausschuss hat den Bericht in seiner Sitzung vom 22. Februar 2002 zustimmend zur Kenntnis genommen und das Bundesministerium aufgefordert, die Vorschläge des Bundesrechnungshofes, mit Ausnahme der verursachergerechten Ausgabenzuordnung, umzusetzen.

92 Leitsätze für IuK-Outsourcing

92.1

Der Bundesrechnungshof hat in verschiedenen Bundesressorts die als „Outsourcing“ bezeichnete Auslagerung von Funktionen der Informations- und Kommunikationstechnik (IuK-Outsourcing) an externe Dienstleister geprüft. Er hat dabei festgestellt, dass die Bundesbehörden die Möglichkeiten des IuK-Outsourcing für gewöhnlich nur nutzten, wenn personelle oder technische Engpässe auftraten, eigenes IuK-Wissen fehlte oder nicht genügend Haushaltsmittel für IuK-Ausstattungen bereitstanden.

Fast alle Bundesbehörden äußerten, dringend benötigtes IuK-Fachpersonal kaum mehr gewinnen zu können, da ihnen die finanziellen Anreize fehlen, die in der Privatwirtschaft üblich sind. Um dennoch den IuK-Betrieb sicherzustellen, bestünde oft keine andere Möglichkeit, als IuK-Funktionen extern auszulagern.

Die Bundesbehörden erwogen nur in Einzelfällen, IuK-Funktionen verwaltungsintern zu verlagern, um sowohl einer Abhängigkeit von privaten Dienstleistern als auch einem Wissensverlust innerhalb der Verwaltung vorzubeugen. Sie nutzten IuK-Outsourcing auch nur selten, um Kosten zu senken oder organisatorische Abläufe zu vereinfachen; genauso wenig nahmen sie dabei die Möglichkeiten wahr, Dienstleistungen qualitativ oder quantitativ zu steigern, Risiken beim Einsatz neuer Technologien zu reduzieren oder sich auf originäre Verwaltungsaufgaben zu konzentrieren.

Die verschiedenen Varianten des IuK-Outsourcing – vollständig oder partiell, zeitlich befristet oder unbefristet, Auslagern von IuK-Prozessen oder -Funktionen – waren den Bundesbehörden weitgehend unbekannt. Nur zwei Bundesbehörden hatten, bevor sie sich für ein IuK-Outsourcing entschieden, die Organisation ihres IuK-Bereichs untersucht und ihre IuK-Abläufe optimiert.

Entscheidungen gegen die Auslagerung bestimmter IuK-Funktionen begründeten die Bundesbehörden mehrfach mit hoheitlichen Aufgaben, die sie IuK-unterstützt erfüllten und deren Auslagerung aus rechtlichen Gründen nicht zulässig sei. Sie äußerten darüber hinaus Bedenken, in unlösbare Abhängigkeiten vom Outsourcing-Partner zu geraten. Hinsichtlich der rechtlichen Grenzen des IuK-Outsourcing zeigten sich bei fast allen Bundesbehörden Unsicherheiten und ein erheblicher Informationsbedarf.

Nach einer Umfrage des Bundesrechnungshofes liegt der Schwerpunkt der seit dem Jahre 2000 begonnenen und für die Jahre 2002 und 2003 geplanten Outsourcing-Maßnahmen in der Betreuung der IT-Infrastruktur (u. a. Anwenderunterstützung, Systemadministration, Betreuung des Intranet); es folgen Datenbankanwendungen, beispielsweise für Umweltinformationen. Nach wie vor begründeten die Bundesbehörden ihre Outsourcing-Maßnahmen mit Mangel an Fachpersonal.

92.2

Der Bundesrechnungshof ist sich der Notwendigkeit, IuK-Fachpersonal für den öffentlichen Dienst zu gewinnen, und der dabei bestehenden Probleme bewusst. Allerdings haben die Bundesbehörden nur selten Maßnahmen des IuK-Outsourcing und seiner Varianten in ihre mittelfristigen Planungen einbezogen, um flexibler auf die Anforderungen des laufenden IuK-Betriebes reagieren zu können.

Die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben auf Anregung des Bundesrechnungshofes Leitsätze für die Prüfung von IuK-Outsourcing entwickelt und im Jahre 2001 den Verwaltungen als Handlungsanleitung zur Verfügung gestellt. Die Leitsätze sollen dazu beitragen, neueren Entwicklungen in der staatlichen Aufgabenwahrnehmung Rechnung zu tragen und den öffentlichen Verwaltungen Anregungen und Hilfestellungen geben, Maßnahmen des IuK-Outsourcing sachgerecht zu planen und umzusetzen sowie Wissensdefizite und Unsicherheiten abzubauen.

Die Leitsätze umfassen alle Phasen des IuK-Outsourcing. Angefangen mit Zieldefinitionen und Überlegungen zu Beweggründen und Rahmenbedingungen behandeln sie das Für und Wider, rechtliche Voraussetzungen, die Abhängigkeit von Outsourcing-Partnern und nennen Auswahlkriterien und Varianten des IuK-Outsourcing. Ferner gehen sie auf die Vorbereitung und Gestaltung von IuK-Outsourcing-Verträgen ein, beginnend mit den Inhalten der Ausschreibungsunterlagen (einschließlich der Leistungsbeschreibung) über die Bewertung der Angebote bis hin zur Vertragsgestaltung. Die Leitsätze geben schließlich auch Empfehlungen zur Erfolgskontrolle.

92.3

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesregierung über die Leitsätze für IuK-Outsourcing gemäß § 88 Abs. 2 BHO beratend unterrichtet. Er erwartet, dass die Bundesministerien diese bei IuK-Outsourcing-Maßnahmen beachten.

Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung des IuK-Outsourcing in der Bundesverwaltung weiterhin aufmerksam verfolgen.

93 Beamtenversorgung (verschiedene Einzelpläne)

93.1 Vorübergehende Erhöhung des Ruhegehaltssatzes

Beamtinnen und Beamte, die vor ihrem Eintritt in das Beamtenverhältnis rentenversicherungspflichtig beschäftigt waren, erhalten als Altersversorgung grundsätzlich ein Ruhegehalt und eine Rente. Werden Beamtinnen und Beamte vor Vollendung des 65. Lebensjahres in den Ruhestand versetzt, erhalten sie vorerst nur Ruhegehalt, da die Rente in der Regel erst ab dem 65. Lebensjahr gewährt wird. Soweit hierdurch vorübergehend eine Lücke in der Altersversorgung entsteht, wird diese unter bestimmten Voraussetzungen nach dem Beamtenversorgungsgesetz (BeamtVG) teilweise durch eine vorübergehende Erhöhung des Ruhegehaltssatzes geschlossen (§ 14 a BeamtVG). Nach dem Willen des Gesetzgebers soll dieser Nachteil jedoch nur unter der Voraussetzung ausgeglichen werden, dass der Ruhestand unerwartet durch Dienstunfähigkeit oder wegen Erreichens einer besonderen Altersgrenze vor dem 65. Lebensjahr eintritt. Treten Beamtinnen und Beamte dagegen auf eigenen Antrag in den Ruhestand, soll eine vorübergehende Erhöhung des Ruhegehaltssatzes nicht möglich sein, weil keine unfreiwillige Härte entsteht; denn die Folgen ihrer Entscheidung sind den Betroffenen bei der Antragstellung bekannt.

Der Bundesrechnungshof hat bei der stichprobenweisen Prüfung von Versorgungsvorgängen festgestellt, dass die gesetzliche Regelung auch solche Beamtinnen und Beamte begünstigte, die auf eigenen Antrag eine Vorruhestandsregelung in Anspruch nahmen und erst als Ruhestandsbeamte dienstunfähig wurden. Ursache hierfür war die fehlende gesetzliche Klarstellung, dass Beamtinnen und Beamte nur dann Anspruch auf eine vorübergehende Erhöhung des Ruhegehaltssatzes haben, wenn sie wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzt worden sind. Der Bundesrechnungshof hat gefordert, die vom Gesetzgeber nicht beabsichtigte Praxis abzustellen.

93.2 Berücksichtigung von Zeiten einer internationalen Verwendung

Die zu einer internationalen Einrichtung entsandten deutschen Beamtinnen und Beamten erhalten für die Dauer ihrer dortigen Tätigkeit Sonderurlaub ohne Dienstbezüge. Für die Berechnung des deutschen Ruhegehalts steht die Zeit dieser Verwendung der im deutschen Beamtenverhältnis zurückgelegten Dienstzeit gleich. Erwerben Beamtinnen und Beamte bei der internationalen Einrichtung einen Versorgungsanspruch, so steht ihnen dieser als weiterer Versorgungsbezug neben dem nationalen Anspruch zu. Damit jedoch eine doppelte Alimentation aus öffentlichen Mitteln vermieden wird, ruht der Versorgungsanspruch aus dem nationalen Beamtenverhältnis in diesen Fällen ganz oder zum Teil (§ 56 BeamtVG).

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass nur die im zwischenstaatlichen oder überstaatlichen Dienst tatsächlich vollendeten Jahre bei den Ruhensregelungen berücksichtigt wurden. Dienstzeiten aus nicht vollendeten Jahren, in Extremfällen bis zu 364 Tage, blieben außer Betracht, obwohl Beamtinnen und Beamte bei den internationalen Organisationen für diese Zeiten anteilige Versorgungsrechte erworben hatten. In einer Reihe von Fällen verminderten nationale Beschäftigungsdienststellen durch verkürzte Beurlaubung den Zeitraum der internationalen Verwendung auf weniger als 365 Tage und unterliefen damit die anzurechnenden Ruhensbeträge. Dies ergab z.B. bei Beamtinnen und Beamten der Besoldungsgruppe A 13 einen zusätzlichen monatlichen Versorgungsbetrag von 160 DM (rd. 82 EUR). Der Bundesrechnungshof hat gefordert, die bei internationalen Organisationen verbrachten Dienstzeiten künftig auf den Tag genau zu berücksichtigen, damit die betroffenen Bediensteten nicht ungerechtfertigt finanziell begünstigt werden.

93.3 Änderung des Beamtenversorgungsgesetzes

Zur Vermeidung von ungerechtfertigten Pensionszahlungen in Millionenhöhe hat der Bundesrechnungshof Änderungen der gesetzlichen Regelungen im Beamtenversorgungsgesetz angeregt.

Das Bundesministerium ist den Anregungen gefolgt und hat die erforderlichen Änderungen durch das Versorgungsänderungsgesetz 2001, das zum 1. Januar 2002 in Kraft getreten ist, veranlasst.

Bundesministerium der Finanzen
(Einzelplan 08)

94 Zahlungen an die USA aufgrund der Verbindlichkeiten aus der Lieferung von Überschussgütern
(Kapitel 3206 Titel 676 01)

94.1

Die Bundesrepublik Deutschland erhielt nach dem Zweiten Weltkrieg Wirtschaftshilfe von den USA, die zum Teil durch Lieferung von Heeresüberschussgütern geleistet worden ist. Nach dem „Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Regelung der Verbindlichkeiten der Bundesrepublik Deutschland gegenüber den Vereinigten Staaten von Amerika aus der Lieferung von Überschussgütern an Deutschland“ vom 27. Februar 1953 schuldete die Bundesrepublik den Vereinigten Staaten hierfür 203 Mio. US-Dollar. Zins- und Tilgungszahlungen wurden in 50 Halbjahresraten vereinbart, beginnend nach einem tilgungsfreien Zeitraum von fünf Jahren mit dem 1. Juli 1958. Weiterhin hatte sich die amerikanische Regierung das Recht vorbehalten, jederzeit Vorauszahlungen auf die Kapitalschuld zu verlangen.

Durch Tilgungszahlungen, deren Höhe und Zeitpunkt die Bundesrepublik und die amerikanische Regierung in einem Zahlungsplan vereinbarten, hatte sich die Restschuld bis zum Jahre 1966 nach Angaben der USA auf rd. 1,8 Mio. US-Dollar, nach Aufzeichnungen des Bundesministeriums dagegen auf rd. 1,7 Mio. US-Dollar verringert. Über die Höhe dieser Restschuld bestand seit dem Jahre 1966 kein Einvernehmen. Bis zum Jahre 2000 wurden mehrfach erfolglos diplomatische Noten über die Anerkennung der Höhe der Restschuld ausgetauscht.

Das Bundesministerium leistete ab dem Jahre 1967 Zahlungen in Höhe von jährlich rd. 43 000 US-Dollar. Bei Fortsetzung der Zahlungen in gleicher Höhe wäre die Restschuld rechnerisch erst im Jahre 2055 getilgt gewesen und aus der vertraglich festgelegten Rückzahlungsdauer von 25 Jahren ein Zeitraum von über 100 Jahren geworden.

94.2

Der damit verbundene Verwaltungsaufwand wäre erheblich gewesen. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass er dies aus haushaltswirtschaftlichen Gründen nicht für vertretbar hält. Er hat dem Bundesministerium vorgeschlagen, die noch ausstehende Restschuld in der vom Bundesministerium errechneten Höhe zu tilgen.

94.3

Das Bundesministerium hat sich im Jahre 2001 mit der amerikanischen Seite darauf einigen können, die Restschuld in der vom Bundesministerium zum 1. Juli 2001 ermittelten Höhe von rd. 1,3 Mio. US-Dollar zu begleichen und damit auch die finanzielle Seite des Abkommens abzuschließen.

Das Bundesminsterium hat die Restschuld im Dezember 2001 im Wege einer überplanmäßigen Ausgabe in Höhe von rd. 3 Mio. DM getilgt. Durch den Wegfall des für diese Zahlungen im Einzelplan 32 vorhandenen Titels konnte auch das Kapitel 3206 im Haushaltsplan des Bundes aufgelöst werden.

94.4

Die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes wurden damit umgesetzt. Das Bundesministerium wird jedoch auch wegen des internationalen Ansehens darauf hinwirken müssen, Verwaltungsaufwand in dieser Form künftig zu vermeiden.

95 Einführungsstand der Kosten- und Leistungsrechnung in den Pilotbehörden des Bundes

95.1

Der Bundesrechnungshof begleitet seit Mitte der 90er-Jahre die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) in der Bundesverwaltung. Er hat in diesem Zusammenhang verschiedene Querschnitts- und Einzelprüfungen durchgeführt und dabei die jeweiligen Bundesbehörden beraten. Mehrfach hat der Bundesrechnungshof den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages über seine Erkenntnisse unterrichtet.

95.2

Das Bundesministerium unterstützt die Einführung der KLR und darauf aufbauende Controllingverfahren in der Bundesverwaltung sowohl durch seine allgemeine fachliche Koordinierung als auch durch seine Beteiligung an bestimmten Pilotprojekten. So übernimmt es Teile der Projektkosten, beispielsweise für die externe Beratung bei der Entwicklung behördenspezifischer Fachkonzepte, und bringt eigenen Sachverstand in die für die Projekte eingerichteten Lenkungsausschüsse ein.

Zielsetzung der Pilotprojekte ist u. a., für die KLR geeignete Verwaltungsbereiche zu bestimmen, die Standard-KLR weiterzuentwickeln, ein standardisiertes Controllingsystem aufzubauen und die Flexibilisierung des Haushaltes zu unterstützen.

Mittlerweile betreut das Bundesministerium insgesamt 26 Pilotbehörden und Zuwendungsempfänger, die in nachstehender **Tabelle** angeführt sind.

Tabelle

Oberste Bundesbehörden	weitere Bundesbehörden	Zuwendungsempfänger
Verwaltung des Deutschen Bundestages	Bundesamt für Wirtschaft	ifo-Institut für Wirtschaftsforschung
Bundeskanzleramt	Umweltbundesamt	Institut für pädagogische Forschung
Bundespresseamt	Deutscher Wetterdienst	Institut für Erwachsenenbildung
Auswärtiges Amt	Eisenbahnbundesamt	Goethe-Institut Inter Nationes
Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen	Kraftfahrtbundesamt	Forschungsverbund Berlin
Bundesministerium des Innern	Deutsches Patent- und Markenamt	Institut für molekulare Biotechnologie
Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft	Grenzschutzpräsidium Süd	Max-Born-Institut
Bundesministerium der Finanzen – Zollverwaltung (einschließlich nachgeordnetem Bereich)	Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung	Stiftung Wissenschaft und Politik
Bundesministerium der Finanzen – Forstverwaltung		Bundesinstitut für berufliche Bildung

95.3

Im Rahmen seiner Prüfungs- und Beratungsaktivitäten hat der Bundesrechnungshof im Jahre 2001 den Einführungsstand der KLR erhoben. Dabei hat er festgestellt, dass zwölf Behörden und Zuwendungsempfänger seit geraumer Zeit im Wirkbetrieb sind. Die restlichen wollten dies bis spätestens zum Jahre 2003 erreichen. Eine Behörde konnte aufgrund der sehr frühen Projektphase keine Angaben machen, wann belastbare Daten und Berichte bereitgestellt werden. Drei Projekte wurden abgebrochen.

Die durchschnittliche Dauer vom Projektbeginn bis zur Aufnahme des Wirkbetriebes betrug rd. drei Jahre. Die tatsächlichen oder geschätzten Projektkosten hingen erheblich von Art und Größe der jeweiligen Behörde oder des Zuwendungsempfängers ab. Sie schwankten zwischen rd. 0,5 Mio. DM (rd. 0,3 Mio. EUR) bei kleineren Einrichtungen bis hin zu rd. 20 Mio. DM (rd. 10 Mio. EUR) bei Flächenverwaltungen. Insgesamt werden sich die voraussichtlichen Kosten für die KLR-Pilotprojekte auf rd. 100 Mio. DM (rd. 51 Mio. EUR) belaufen.

Nahezu in allen Pilotprojekten wurden externe Berater zur Unterstützung der Einführung ihrer KLR-Systeme eingesetzt. Beratungsschwerpunkte lagen bei der Erarbeitung behördenbezogener Fach- oder Feinkonzepte sowie auf der Umsetzung der Konzepte und der Software-Implementierung. Die externe Beratung machte einen Großteil der Projektkosten aus, sie lag zwischen 27 % und 66 %.

Die Pilotbehörden und Zuwendungsempfänger führten Kostenarten-, Kostenstellen- und Kostenträgerrechnungen ein. Ihre Leistungen gliederten sie hierarchisch in Produktbereiche, Produktgruppen, Produkte und Kostenträger. Einige erklärten, Daten und Ergebnisse der KLR künftig für Kalkulationen und für die Aufgaben- sowie Projektsteuerung nutzen zu wollen. Andere beabsichtigen, Leitungsentscheidungen, Zielvereinbarungen und Budgetierungsansätze sowie Wirtschaftlichkeitsberechnungen auf die KLR abzustützen. Beispiele, wie die gewonnenen Daten bereits im Führungs- und Entscheidungsprozess nachvollziehbar eingesetzt werden, waren bei der Erhebung – mit Ausnahme einiger Behörden – nur in einem sehr beschränkten Umfang benannt worden.

95.4

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass es wesentlich für den Erfolg der KLR-Projekte sein wird, ob und in welchem Umfang die Amtsleitungen bei Einführung und Nutzung der neuen Systeme eine Vorbildfunktion einnehmen und die Projekte durch geeignete Maßnahmen fördern. Sobald erste belastbare Daten vorliegen, sollten diese – auch nach außen erkennbar – von allen Beteiligten genutzt werden. Wesentliche Grundlage hierfür ist, dass das notwendige betriebswirtschaftliche Verständnis durch angemessene Ausbildungs-, Fortbildungs- und Schulungsmaßnahmen geschaffen wird.

Eine zentrale Bedeutung kommt der Nutzung von Controlling-Informationen im Rahmen verbesserter Führungs- und Steuerungssysteme zu. Wirksame und auf die jeweilige Leitungsebene zugeschnittene aktuelle Berichtsverfahren sind unverzichtbar, um keine Zahlenfriedhöfe entstehen zu lassen. Ihr Nutzen wird sich in der praktischen Arbeit durch möglichst geeignete Anwendungen beweisen müssen. Wenn Controlling-Informationen nur als nachrangig angesehen und für Entscheidungen nicht als maßgebliche Grundlage herangezogen werden, wird kein angemessener Nutzen erreicht. Dies könnte die Wirkung der Verfahren beeinträchtigen und zu einem Akzeptanzverlust führen.

Für die Einführung von KLR- und Controllingsystemen hält es der Bundesrechnungshof für bedeutsam, ein wirksames Projektmanagement einzusetzen. Damit soll sichergestellt werden, dass ein Wirkbetrieb in der erforderlichen Qualität, in einem vertretbaren Zeitrahmen und zu angemessenen Kosten erreicht wird.

Der Einsatz externer Berater sollte auf das absolut notwendige Maß beschränkt werden. Insbesondere wesentliche Fachfragen, die verwaltungsinternen Sachverstand erfordern, sollten nicht auf Externe übertragen werden. Dies gilt z. B. für Produktkataloge, mit denen die Aufgaben der Behörden systematisch beschrieben werden und die eine wichtige Grundlage für die Aufgabenkritik sind.

KLR sowie darauf aufbauende Controllinginstrumente können beispielsweise in Form von Produkthaushalten künftig wesentliche Ergänzungen für Haushaltsplanung und -vollzug darstellen. Mit ihrer Hilfe kann es möglich sein, mittel- bis langfristig das Haushaltsverfahren auf eine stärker an Leistungen und Produkte gekoppelte Mittelbereitstellung (Outputorientierung) umzustellen. Damit verbunden könnten bei erfolgreichem Projektverlauf verbesserte Steuerungsmöglichkeiten für Politik und Verwaltung entstehen.

Insgesamt ist der Bundesrechnungshof der Auffassung, dass der Einsatz und die wirksame Nutzung betriebswirtschaftlicher Verfahren in der Bundesverwaltung noch geraume Zeit beanspruchen werden. Wesentlich für eine erfolgreiche Einführung neuer Führungs- und Steuerungsinstrumente wird sein, den betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern die hierfür erforderliche betriebswirtschaftliche Orientierung zu vermitteln.

95.5

Der Bundesrechnungshof hat die Ergebnisse seiner Prüfung dem Bundesministerium sowie den Pilotbehörden und Zuwendungsempfängern zur Kenntnis gebracht und dabei auch auf die nach seinen Erkenntnissen wesentlichen Rahmenbedingungen sowie Voraussetzungen für eine erfolgreiche Einführung von KLR- und Controllingprojekten hingewiesen. Das Bundesministerium hat hierzu keine Einwände erhoben. Der Bundesrechnungshof wird Einführung und Einsatz solcher Verfahren weiter begleiten.

96 Einrichtung und Einsatz von Instandhaltungstrupps und Hausmeistern in der Bundesvermögensverwaltung

(Kapitel 0807 Titel 519 21)

96.1

Die Bundesvermögensverwaltung beschäftigt für die Betreuung bundeseigener Wohnungen und Wohnanlagen rd. 790 Verwaltungsarbeiter, die in so genannten Instandhaltungstrupps (I-Trupps) oder als Hausmeister tätig sind. Die Personalausgaben für die Verwaltungsarbeiter betragen jährlich rd. 37 Mio. EUR.

Die I-Trupps und Hausmeister führen kleinere Instandhaltungsarbeiten, Wartungs- und Pflegemaßnahmen an den bundeseigenen Immobilien aus. Während I-Trupps mobil je nach Bedarf im Zuständigkeitsbereich eines Bundesvermögensamtes eingesetzt werden und auch größere Arbeitsaufträge erledigen, betreuen Hausmeister bestimmte Wohnanlagen und erfüllen zusätzlich Servicefunktionen für die Mieterinnen und Mieter.

Der Bund verkaufte in den letzten Jahren einen erheblichen Teil seiner Wohnimmobilien. So verringerte sich der Wohnungsbestand vom Jahre 1994 bis Ende 2001 von rd. 143 000 auf rd. 74 700 Einheiten. Der Bund beabsichtigt, auch in Zukunft weitere Immobilien zu veräußern. Der Zustand der bundeseigenen Wohnungen wurde in den letzten Jahren durch umfangreiche Modernisierungsmaßnahmen deutlich verbessert. Die Anzahl der Verwaltungsarbeiter blieb trotz dieser Entwicklung weitgehend unverändert.

96.2

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 2000 unter Mitwirkung von Prüfungsämtern des Bundes die Einrichtung und den Einsatz von I-Trupps und Hausmeistern bei zehn Bundesvermögensämtern untersucht.

Er hat dabei festgestellt, dass Arbeitsnachweise in den I-Trupps teilweise nicht oder nur unzureichend geführt und von den Einsatzleitern nicht auf Plausibilität überprüft wurden. Ferner forderte das Bundesministerium von den Bundesvermögensämtern keine jährlichen Kapazitäts- und Arbeitsplanungen, die eine Beurteilung der Auslastung der I-Trupps zugelassen hätten. Da die Bundesvermögensämter die Kapazitäten der I-Trupps nicht mit dem jährlichen Bauunterhaltungsbedarf abgeglichen hatten, vergaben sie zum Teil Aufträge an Fremdfirmen, obwohl diese Arbeiten auch von den I-Trupps hätten ausgeführt werden können.

Entgegen den Vorgaben des Bundesministeriums unterließ es die Hälfte der untersuchten Bundesvermögensämter, die Wirtschaftlichkeit des Einsatzes der I-Trupps zu ermitteln. Die übrigen Ämter überprüften die Wirtschaftlichkeit nicht regelmäßig. Soweit Untersuchungen vorhanden waren, enthielten sie nur Kostenbetrachtungen von Einzelaufträgen und berücksichtigten nicht die Auslastung aller Verwaltungsarbeiter eines I-Trupps. Richtwerte und

Standards der gewerblichen Wirtschaft für den Zeitbedarf von Instandhaltungsarbeiten wurden zu Vergleichszwecken nicht herangezogen. Untersuchungen über den Personalbedarf stellten die Bundesvermögensämter und die Oberfinanzdirektionen zumindest in den letzten zehn Jahren nicht an.

Die Anzahl der von den Hausmeistern betreuten Wohnungen variierte erheblich, ohne dass dafür nachvollziehbare Kriterien ersichtlich waren.

96.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Arbeitserledigung, die Auslastung und die Wirtschaftlichkeit des Einsatzes von I-Trupps und Hausmeistern nicht hinreichend kontrolliert wurden. Die Auslastung der I-Trupps und Hausmeister konnte nicht belegt werden. Der in den letzten Jahren verringerte Immobilienbestand des Bundes und der verbesserte Zustand der Wohnungen begründen Zweifel, dass I-Trupps und Hausmeister annähernd ausgelastet waren.

Der Bundesrechnungshof hat vorgeschlagen, die Organisation, Steuerung und Dokumentation des Arbeitseinsatzes zu optimieren, um eine effiziente Aufgabenerfüllung zu erreichen. Er hat empfohlen, Kapazitäts- und Arbeitsplanungen für die I-Trupps aufzustellen und dafür zu sorgen, dass Arbeitsnachweise sorgfältig geführt und ausgewertet werden, um daraus Erkenntnisse über die Auslastung zu erhalten. Die Auslastung der I-Trupps sollte mit neuen Arbeitsfeldern beispielsweise im Bereich der Bauunterhaltung verbessert werden. Dadurch können bei den Fremdvergaben Haushaltsmittel in einer Höhe von mindestens 2 Mio. EUR pro Jahr eingespart werden.

Der Bundesrechnungshof hat es auch für erforderlich gehalten, dass das Bundesministerium die Wirtschaftlichkeit der I-Trupps unter Berücksichtigung ihrer Auslastung insgesamt sowie der vorhandenen und der neu zu erschließenden Arbeitsfelder feststellt. Dabei sollte es Richtwerte und Standards der gewerblichen Wirtschaft zu Kosten und Zeitbedarf bei handwerklichen Tätigkeiten berücksichtigen. Die Wirtschaftlichkeit des Einsatzes der Hausmeister sollte anhand von Kennzahlen der Immobilienwirtschaft für den Betreuungsaufwand von Wohnungen untersucht werden.

Der Bundesrechnungshof hat es ferner für erforderlich gehalten, dass das Bundesministerium auf der Grundlage der künftigen Arbeitsmengen den Personalbedarf von I-Trupps und Hausmeistern ermittelt.

96.4

Das Bundesministerium hat sich der Auffassung des Bundesrechnungshofes angeschlossen und bestätigt, dass Handlungsbedarf bestehe und zeitgemäße Steuerungselemente für einen wirtschaftlichen Personaleinsatz von I-Trupps und Hausmeistern erforderlich seien.

Es hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und angekündigt, kurzfristig dafür zu sorgen, dass die Arbeitsnachweise der I-Trupps sorgfältig geführt und auf Plausibilität geprüft werden. Es beabsichtige, zuverlässige Kapazitäts- und Arbeitsplanungen auf der Grundlage dieser Arbeitsnachweise aufstellen zu lassen, um schrittweise ihre Auslastung zu verbessern. Das Bundesministerium will ferner neue Arbeitsfelder für die I-Trupps, z. B. im Bereich des Facility-Managements für die Dienstliegenschaften anderer Ressorts erschließen. Auf der Grundlage einer Kosten- und Leistungsrechnung werde es bis zum Jahresende 2003 ein Controllingsystem des Arbeitseinsatzes und einen aussagefähigen Wirtschaftlichkeitsnachweis entwickeln, der unter Berücksichtigung privatwirtschaftlicher Maßstäbe einen internen und externen Kosten- und Wirtschaftlichkeitsvergleich erlaube. Darauf aufbauend will es die Wirtschaftlichkeit des Einsatzes der I-Trupps und Hausmeister im Jahre 2004 untersuchen.

96.5

Der Bundesrechnungshof sieht in den beabsichtigten Maßnahmen des Bundesministeriums geeignete Schritte, die Auslastung und die Wirtschaftlichkeit der I-Trupps und Hausmeister schrittweise in vertretbarem Zeitrahmen zu erhöhen und zu verbessern. Das Bundesministerium wird nach Abschluss der angekündigten Untersuchungen auch den künftigen Personalbedarf neu zu bestimmen haben. Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

97 Erstattung von Verwaltungskosten (Kapitel 0802 Titel 632 01 und Kapitel 1412 Titel 632 01)

97.1

Die Länder erledigten in Organleihe neben den Bauaufgaben des Bundes auch die der Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt) gegen Erstattung der Verwaltungskosten. Grundlage hierfür bildeten Vereinbarungen, in denen auch die anzuwendenden Kostensätze festgelegt waren.

97.2

Der Bundesrechnungshof hat in einem Land ungerechtfertigte Zahlungen von Bundesmitteln in Höhe von rd. 11 Mio. DM (rd. 6 Mio. EUR) festgestellt, die auf Abrechnungsprobleme zurückzuführen sind. Ursache hierfür waren unterschiedliche Vereinbarungen des Landes mit dem Bund und der Bundesanstalt. Auch hat der Bundesrechnungshof beanstandet, dass das Bundesministerium die Verwaltungskostenabrechnung dieses Landes nicht ausreichend sorgfältig prüfte.

97.3

Das Bundesministerium hat die vom Bundesrechnungshof festgestellten Mängel anerkannt und für den finanziellen Ausgleich in Höhe von rd. 11 Mio. DM (rd. 6 Mio. EUR)

zugunsten des Bundes gesorgt. Darüber hinaus hat das Bundesministerium eine umgehende Prüfung der Abrechnung zugesagt.

Unabhängig davon vertrat das Bundesministerium die Auffassung, Versäumnisse seinerseits hätten nicht vorgelegen, da es den Fehler anhand der vorgelegten Unterlagen nicht habe erkennen können. Vielmehr stütze es sein verwaltungsmäßiges Prüfverfahren bei nicht ausreichend belegten Forderungen auf die „örtlichen Prüfungsrechte" des Bundesrechnungshofes.

97.4

Der Bundesrechnungshof kann der Auffassung des Bundesministeriums nicht folgen, da es seiner Verantwortung unabhängig von der – auf Stichproben beschränkten – externen Finanzkontrolle gerecht werden muss.

Im Übrigen wird die Bundesanstalt Verwaltungskosten für Bauaufgaben künftig nicht mehr erstatten. Sie hat die Verträge mit den Ländern gekündigt, um diese Aufgaben in Zukunft selbst zu erledigen.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
(Einzelplan 09)

98 Ausgaben für Investitionen bei der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post
(Kapitel 0910 Titel 812 01)

98.1

Seit ihrer Errichtung im Jahre 1998 überwacht die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (Regulierungsbehörde) als Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums die Einhaltung des Telekommunikationsgesetzes und des Postgesetzes sowie der aufgrund dieser Gesetze erlassenen rechtlichen Regelungen.

Die Aufgaben der Regulierungsbehörde sind in wesentlichen Teilen naturwissenschaftlich-technisch geprägt, was sich insbesondere in hohen Investitionsausgaben für den Erwerb technischer Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände sowie für Verwaltungszwecke niederschlägt. Der Ansatz für diese Investitionsausgaben (Titel 812 01) betrug im Haushaltsjahr 2002 rd. 9,3 Mio. EUR. Der Titel ist seit dem Haushaltsjahr 1998 flexibilisiert, so dass hier veranschlagte Mittel im Rahmen bestimmter Grenzen auch zur Deckung von Ausgaben bei anderen Haushaltsstellen eingesetzt werden können. Nicht in Anspruch genommene Haushaltsmittel können nach sachlichen Erfordernissen ohne Einsparauflagen auf das folgende Haushaltsjahr übertragen werden.

98.2

Der Bundesrechnungshof prüfte die Veranschlagung, Verwendung und Übertragung von Haushaltsmitteln für Investitionen der Regulierungsbehörde bei Titel 812 01 in den Haushaltsjahren 1998 bis 2000. Dabei stellte er Folgendes fest:

- Die Regulierungsbehörde veranschlagte Ausgaben für Investitionen weit über ihren tatsächlichen Bedarf hinaus. Die bedarfsbegründenden Unterlagen waren unzureichend und genügten nicht den haushaltsrechtlichen Erfordernissen. Insbesondere bei größeren Beschaffungsmaßnahmen fehlten die erforderlichen Planungsunterlagen (z. B. Zeitpläne, Kostenermittlungen). Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen führte die Regulierungsbehörde grundsätzlich nicht durch. Sie veranschlagte im geprüften Zeitraum für 279 Investitionsvorhaben Ausgabemittel in Höhe von 63,8 Mio. DM (rd. 32,6 Mio. EUR). Die Mehrzahl der beabsichtigten und in den Haushaltsplan eingebrachten Investitionsmaßnahmen wurde nicht verwirklicht. Im Jahre 2000 führte die Regulierungsbehörde von 93 geplanten Maßnahmen 71 (rd. 76 %) nicht durch. Bei den realisierten Investitionen wichen Art, Menge und Mittelbedarf häufig und erheblich – teilweise um ein Vielfaches – von den Planungen ab. Neben geplanten Investitionen führte die Regulierungsbehörde nicht geplante Investitionen durch, deren Anteil an den Ist-Ausgaben sich kontinuierlich auf zuletzt rd. 78 % erhöhte.
- Bei der Bildung und Inanspruchnahme von Ausgaberesten prüfte die Regulierungsbehörde nicht, ob die hierfür notwendigen Voraussetzungen vorlagen. Sie bildete Ausgabereste stattdessen „schematisch" in Höhe der Differenz zwischen Soll- und Ist-Ausgaben eines Haushaltsjahres. Zusätzlich beantragte und erhielt sie für einige Vorhaben erneut Haushaltsmittel, für die sie bereits Mittel übertragen hatte. Diese Vorgehensweise wiederholte sie mitunter für dieselben Vorhaben über mehrere Jahre und häufte dadurch Ausgabemittel weit über den tatsächlichen Bedarf an. Ausgaben für Vorhaben, die nicht durchgeführt wurden, stellte sie nicht in Abgang. Aufgrund dieser Praxis bei der Bildung von Ausgaberesten erhöhten sich im geprüften Zeitraum die Verfügungsmittel der Regulierungsbehörde erheblich. Sie überstiegen die Ist-Ausgaben in jedem Haushaltsjahr um mehr als 100 %.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, durch geeignete Maßnahmen eine bedarfsgerechte Veranschlagung und Verwendung von Haushaltsmitteln bei Titel 812 01 durch die Regulierungsbehörde

sicherzustellen und die Bildung von Ausgaberesten nur im erforderlichen Umfang zuzulassen.

98.3

Das Bundesministerium hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes im Wesentlichen anerkannt und dessen Empfehlungen umgehend aufgegriffen. Es hat die Regulierungsbehörde angewiesen, ein Konzept zu entwickeln um sicherzustellen, dass

- bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans die Vorgaben der BHO eingehalten und insbesondere bei größeren Beschaffungen die erforderlichen haushaltsbegründenden Unterlagen erstellt werden,
- Ausgabereste nur noch gebildet und übertragen werden, wenn dies sachlich begründet ist,
- ungeplante Ausgaben verringert werden.

Das Bundesministerium und das Bundesministerium der Finanzen haben die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes bereits im Haushaltsaufstellungsverfahren für den Bundeshaushalt 2003 berücksichtigt und sich – gestützt auf diese Ergebnisse – darauf verständigt,

- die Gesamtausgaben im Voranschlag der Regulierungsbehörde (Kapitel 0910) um rd. 26,5 Mio. EUR auf 139 Mio. EUR zurückzuführen,
- bei Titel 812 01 eine Sperre in Höhe von 3 Mio. EUR auszubringen, deren Aufhebung an ein Konzept der Regulierungsbehörde zur Sicherung einer bedarfsgerechten Veranschlagung der Mittel im Haushalt 2003 gebunden ist,
- von den im Haushaltsjahr 2002 gebildeten Ausgaberesten zunächst 1,5 Mio. EUR in Abgang zu stellen.

98.4

Der Bundesrechnungshof sieht in der Bereitschaft des Bundesministeriums, seine Prüfungserkenntnisse und -empfehlungen umgehend umzusetzen und zeitnah im Rahmen des laufenden Haushaltsaufstellungsverfahrens Ausgabenansätze zu reduzieren, ein beispielhaftes Zusammenwirken von Ressort und Bundesrechnungshof im Sinne einer wirtschaftlichen Mittelveranschlagung und -verwendung. Er erwartet von der Regulierungsbehörde, dass sie weitere Einsparungen durch eine verbesserte Planung und Vorbereitung von Investitionsmaßnahmen erreicht.

Der Bundesrechnungshof wird den Erfolg der Maßnahmen zu gegebener Zeit prüfen.

99 Abruf und Verzinsung von Bundesmitteln bei der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“

(Titelgruppe 12 Titel 882 88)

99.1

Nach Artikel 91 a GG ist die „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ eine Gemeinschaftsaufgabe des Bundes und der Länder, für die der Bund die Hälfte der Ausgaben trägt.

Im Einvernehmen mit dem Bundesministerium dürfen die Länder von der Bundeskasse die Mittel abrufen, die sie innerhalb von zwei Monaten zur Auszahlung an die Letztempfänger benötigen. Der Bundesrechnungshof hat die Wirtschaftlichkeit des Auszahlungsverfahrens der Bundesmittel – in Bezug auf die Mittelabflüsse von der Bundeskasse über die Länder an die Letztempfänger – in fünf Ländern beispielhaft geprüft.

99.2

Die Frist zwischen dem Abruf von Bundesmitteln durch die Länder und der Zahlung an Letztempfänger könnte durch technisch-organisatorische Verbesserungen, z. B. beschleunigte Überweisungszeiten und IT-Unterstützung, auf weit unter zwei Monate verkürzt werden. Der durch die Zwei-Monatsfrist bedingte frühzeitige Mittelabfluss aus der Bundeskasse führt zu finanziellen Nachteilen für den Bund, weil diesem durch Kreditaufnahmen Zinsaufwendungen entstehen. In den vergangenen fünf Jahren stellte der Bund jährlich zwischen 1,3 Mrd. EUR und 1,8 Mrd. EUR an Bundesmitteln für die Gemeinschaftsaufgabe zur Verfügung. Bei einer Verkürzung der Frist auf 30 Tage hätte der Bund allein im Jahre 2000 in den vom Bundesrechnungshof geprüften Ländern Zinsausgaben in Höhe von bis zu 1,5 Mio. EUR einsparen können.

Das Bundesministerium verfügte über keine Kontrollmechanismen, um zu verhindern, dass Länder zum weiteren finanziellen Nachteil des Bundes mehr Mittel abriefen, als sie zur Auszahlung an Letztempfänger innerhalb der nächsten zwei Monate benötigen. Das Bundesministerium räumte ein, dass es solche verfrühten Abrufe gab.

Das Bundesministerium traf mit den Ländern keine Vereinbarung dahingehend, dem Bund den durch verfrühte oder überhöhte Mittelabrufe entstehenden Zinsschaden zu ersetzen.

99.3

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, den Ländern eine kürzere Frist als zwei Monate für die Zeit zwischen Abruf der Bundesmittel und Zahlung an den Letztempfänger einzuräumen.

Der Bundesrechnungshof hat weiter die Auffassung vertreten, dass es nicht zulasten des Bundes gehen darf, wenn Länder mehr Mittel abrufen, als sie innerhalb der Zwei-Monatsfrist oder innerhalb der vom Bundesrechnungshof geforderten kürzeren Frist benötigen. Er hat gefordert, dass das Bundesministerium mit den Ländern Vereinbarungen darüber trifft, dass diese dem Bund den finanziellen Nachteil auszugleichen haben, soweit sie die Bundesmittel nicht innerhalb der Frist weiterleiten.

99.4

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es habe die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und

gemeinsam mit den Ländern erörtert. Es beabsichtige, mit den Ländern eine Vereinbarung zu treffen, wonach diese die Bundesmittel unverzüglich, spätestens innerhalb von 30 Tagen nach Abruf an die Letztempfänger weiterleiten. Andernfalls sollen die Bundesmittel entweder an die Bundeskasse zurückerstattet oder von den Ländern – für die Zeit vom Fristablauf bis zur zweckentsprechenden Verwendung bzw. bis zum Eingang bei der Bundeskasse – verzinst werden. Dabei sollen sie den Bund von Überschreitungen der 30-Tage-Frist unterrichten und die Zinsen erstatten. Die entsprechenden Regelungen sollen spätestens zum 1. Januar 2003 in Kraft treten.

99.5

Der Bundesrechnungshof begrüßt die vom Bundesministerium beabsichtigten, zu einer Einsparung von jährlich rd. 1,5 Mio. EUR führenden Maßnahmen. Er wird beobachten, wie das Bundesministerium seine Zusagen einhält.

Im Übrigen erinnert der Bundesrechnungshof an seine Auffassung, die Mischfinanzierungen zwischen Bund und Ländern abzubauen (vgl. Bemerkungen 1997, Drucksache 13/8550 Nr. 73.2.1.4, Bemerkungen 1999, Drucksache 14/1667 Nr. 52 und Bemerkungen 2002 Nr. 2).

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung
(Einzelplan 11)

100 Auskünfte der Finanzbehörden an die Rentenversicherungsträger und die Künstlersozialkasse
(Kapitel 1113)

100.1

Die in der gesetzlichen Rentenversicherung versicherungspflichtigen Selbstständigen – mit Ausnahme der Selbstständigen im Sinne des Künstlersozialversicherungsgesetzes – haben die Beiträge selbst zu tragen und unmittelbar an den Rentenversicherungsträger zu zahlen. Bemessungsgrundlage der Beiträge ist das Durchschnittsentgelt der gesetzlichen Rentenversicherung im vorvergangenen Kalenderjahr (Regelbeitrag). Beim Nachweis eines niedrigeren oder höheren Einkommens aus der versicherungspflichtigen Tätigkeit wird dieses Einkommen der Beitragsberechnung zugrunde gelegt. Für den Nachweis ist in der Regel das Arbeitseinkommen aus dem letzten Einkommensteuerbescheid solange maßgebend, bis ein neuer Einkommensteuerbescheid vorgelegt wird. Der Bescheid der Finanzbehörde ist spätestens zwei Kalendermonate nach dessen Ausfertigung dem Rentenversicherungsträger vorzulegen. Wird er erst nach Ablauf dieser Frist eingesandt, ist die Berechnung bereits gezahlter Pflichtbeiträge, denen noch ein anderes Einkommen zugrunde lag, rückwirkend zu berichtigen.

Personen, die im Bereich Kunst und Publizistik selbstständig tätig sind, tragen – ebenso wie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer – die Beiträge zur Rentenversicherung nur zur Hälfte. Sie zahlen ihren Beitragsanteil an die Künstlersozialkasse. Die andere Beitragshälfte wird durch die Künstlersozialabgabe und den gesetzlich festgelegten Zuschuss des Bundes finanziert. Die Künstlersozialkasse setzt die Künstlersozialabgabe nach den Entgelten für künstlerische und publizistische Werke und Leistungen fest, die abgabepflichtige Unternehmer im Laufe eines Kalenderjahres an Personen, die im Bereich Kunst und Publizistik selbständig tätig sind, zahlen. Sie hat die rechtzeitige und vollständige Zahlung der Künstlersozialabgabe zu überwachen. Hierzu führt sie auch Betriebsprüfungen durch.

100.2

Der Bundesrechnungshof stellte bei Rentenversicherungsträgern fest, dass selbständig Tätige ihre Einkommensteuerbescheide oft nicht fristgerecht vorlegten. Vielfach reichten sie die Bescheide erst nach über einem Jahr auf Anforderung des Rentenversicherungsträgers ein. Die dadurch notwendigen Beitragskorrekturen für vergangene Zeiträume verursachten einen erheblichen Verwaltungsaufwand. Zuviel gezahlte Beiträge mussten erstattet oder mit künftigen Beitragsforderungen aufgerechnet werden. Zuwenig gezahlte Beiträge waren nachzufordern.

Die Künstlersozialkasse konnte bei Betriebsprüfungen bei abgabepflichtigen Unternehmern häufig nicht auf vollständige Unterlagen mit Aufzeichnungen über gezahlte Entgelte zurückgreifen. Die Nachholung der Aufzeichnungen war in der Regel zu verwaltungsaufwendig und unwirtschaftlich sowie vielfach überhaupt nicht möglich. Zu Auskünften über die steuerlichen Verhältnisse der Unternehmer zum Zwecke der Festsetzung der Künstlersozialabgabe waren die Finanzbehörden nach geltendem Recht nicht berechtigt. Die Folge waren Mindereinnahmen der Künstlersozialkasse bei der Künstlersozialabgabe.

100.3

Um ein weniger aufwendiges Verwaltungsverfahren bei den Rentenversicherungsträgern zu erreichen, hat der Bundesrechnungshof beim Bundesministerium angeregt, durch eine Gesetzesänderung sicherzustellen, dass die Finanzbehörden die Rentenversicherungsträger über den Zeitpunkt der Ausfertigung der Einkommensteuerbescheide unterrichten oder ihnen unmittelbar die für die

Beitragsberechnung erforderlichen Einkommensdaten der selbstständig Tätigen übermitteln.

Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof gegenüber dem Bundesministerium betont, dass auch die Künstlersozialkasse bei Festsetzung und Überwachung der Künstlersozialabgabe auf Auskünfte und Mitteilungen der Finanzbehörden angewiesen ist, wenn sie ihren gesetzlichen Auftrag erfüllen will, die rechtzeitige und vollständige Zahlung der Künstlersozialabgabe sicherzustellen. Er hat auch hierzu eine Gesetzesänderung empfohlen und in beiden Fällen vorgeschlagen, § 31 Abs. 2 Abgabenordnung so zu ändern, dass die Finanzbehörden berechtigt sind, Auskünfte über geschützte Verhältnisse mitzuteilen.

100.4

Das Bundesministerium ist dem Bundesrechnungshof gefolgt. Das Gesetz zur Erleichterung der Bekämpfung von illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit vom 23. Juli 2002 (BGBl. I S. 2787) enthält entsprechende Änderungen und Ergänzungen des § 31 Abs. 2 Abgabenordnung. Die Neufassung verpflichtet die Finanzbehörden, den Trägern der Sozialversicherung und der Künstlersozialkasse Daten nicht nur zum Zwecke der Beitragsfestsetzung, sondern auch zur Feststellung der Versicherungspflicht und Festsetzung der Künstlersozialabgabe mitzuteilen. Ein automatisierter Datenabgleich ist möglich. So können die Rentenversicherungsträger künftig im Wege des Datenabgleichs über den Zeitpunkt der Ausfertigung des Einkommensteuerbescheides oder über Einkommensdaten unterrichtet werden.

100.5

Die Gesetzesnovellierung trägt den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes in vollem Umfang Rechnung. Sie wird bei den Rentenversicherungsträgern und bei der Künstlersozialkasse zu einer spürbaren Verwaltungsvereinfachung führen.

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
(Einzelplan 12)

101 Kostenobergrenzen für Baumaßnahmen am Beispiel des Neubaus für die Kanzlei der Botschaft in Tokio

101.1

101.1.1

Der Bundesrechnungshof hat vom Bundesministerium wiederholt gefordert, die Kosten für Baumaßnahmen zu begrenzen und deren Kostensicherheit zu erhöhen. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat diese Forderung in seinen Beschlüssen bekräftigt. Das Bundesministerium hat daraufhin mit Zustimmung des Bundesministeriums der Finanzen die Richtlinien für die Durchführung von Baumaßnahmen (Baurichtlinien) geändert. Seit dem 1. Januar 2002 hat nun das für den Bedarf zuständige Ressort in einer Entscheidungsunterlage die Alternativen – z. B. Miete, Kauf und eigene Baumaßnahme – für die geplante Unterbringung darzustellen und deren Kosten zu vergleichen. Die Alternative mit den geringsten Kosten wird ausgeführt oder gibt die Kostenobergrenze für die eigene Baumaßnahme vor. Die Bauverwaltung berät das für den Bedarf zuständige Ressort baufachlich und ermittelt die Kosten für die Alternative „Baumaßnahme“. Dazu nutzt sie künftig ein IT-gestütztes Verfahren zur Baukostenermittlung, um frühzeitig die Baukosten aufgrund eines zuvor definierten Gebäudestandards zu ermitteln und als Kostenobergrenze festzulegen. Das Bundesministerium der Finanzen hat zugestimmt, auf dieser Grundlage im Haushaltsplan Mittel für Baumaßnahmen (nach § 24 BHO) zu veranschlagen.

101.1.2

Das Auswärtige Amt benötigte einen Ersatz für das erdbebengefährdete Kanzleigebäude der Botschaft in Tokio. Daraufhin ermittelte das Bundesministerium anhand eines Wirtschaftlichkeitsvergleichs alternativer Unterbringungsmöglichkeiten die Obergrenze für die Baukosten mit rd. 24 Mio. DM (rd. 12,3 Mio. EUR). Nach einem Architektenwettbewerb beauftragte das Bundesministerium im Jahre 2001 den ersten Preisträger mit der Planung, der die Baukosten auf rd. 42 Mio. DM (rd. 21,5 Mio. EUR) schätzte. Der Architekt war vertraglich an kein Kostenziel gebunden.

Der Bundesrechnungshof mahnte die Einhaltung der zuvor ermittelten Kostenobergrenze an. Er forderte mit Blick auf die im Entwurf neugefassten Baurichtlinien, künftig die in den Entscheidungsunterlagen bezifferten Kostenobergrenzen für Baumaßnahmen sowohl in der Wettbewerbsphase als auch in den späteren Planungsphasen den freiberuflich tätigen Architekten verbindlich vorzugeben.

Das Bundesministerium ließ daraufhin die Planung unter Beteiligung des Auswärtigen Amtes auf Einsparmöglichkeiten überprüfen. Es reduzierte schließlich seine Anforderungen an den architektonischen Standard, in dem es u. a. eine weniger aufwendige Fassadengestaltung vorsah. Das Auswärtige Amt beschränkte ebenfalls seine Forderungen und verringerte z. B. die Zahl der Tiefgaragenplätze. So ließen sich die Baukosten um rd. 25 % (rd. 10 Mio. DM bzw. 5,11 Mio. EUR) senken. Das Ergebnis zeigt, dass Kostensenkungen selbst während der Planung noch möglich sind. Das ursprüngliche Kostenziel konnte aber nicht mehr erreicht werden.

101.2

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, künftig besonders in der Vorplanungsphase verstärkt darauf hinzuwirken, auf Grundlage des Vergleichs von Alternativen Einsparungspotenziale zu realisieren. Es werde die Planer möglichst in den Planungswettbewerben bereits an Kostenobergrenzen vertraglich binden und deren Einhaltung kontrollieren. Es ziehe dabei sowohl Honorarminderungen bei Überschreitungen als auch ein Bonussystem bei Unterschreitungen der Kostenobergrenzen in Betracht.

Das Auswärtige Amt hat für künftige Baumaßnahmen fundierte Kostenermittlungen bei der Erstellung der Entscheidungsunterlagen zugesichert. Seit Juli 2001 sei dies als Vorgabe in den „Grundsätzen und Richtlinien für Bauaufgaben des Bundes im Ausland“ verbindlich geregelt.

101.3

Der Bundesrechnungshof wird die Steigerung der Kostensicherheit für Baumaßnahmen durch seine Prüfungen weiterhin unterstützen.

Bundesministerium der Verteidigung
(Einzelplan 14)

102 Einsatz- und Ausbildungszentrum für Gebirgstragtierwesen 230
(Kapitel 1403 verschiedene Titel)

102.1

Das Einsatz- und Ausbildungszentrum für Gebirgstragtierwesen 230 (Zentrum) hat im Wesentlichen den Auftrag, die Gebirgsjägertruppe im Mittel- und Hochgebirge durch den Transport von Versorgungsgütern, Waffen und Gerät zu unterstützen. Außerdem stellt es die veterinärmedizinische Versorgung der Tragtiere sicher und bildet Tragtierführer sowie Tragtiere aus.

Für den Ausbildungs- und Unterstützungsauftrag sind 109 Soldaten und ziviles Personal eingesetzt. Das Zentrum verfügt über 54 Tragtiere, die dazugehörigen Ausrüstungen sowie über entsprechende Transport- und Unterbringungskapazitäten.

Die Gebirgsjägertruppe plante im Jahre 2000 den Personal- und Ausstattungsumfang des Zentrums annähernd zu verdoppeln, um auf mögliche Auslandseinsätze vorbereitet zu sein. Das Zentrum sollte dazu beitragen, im Rahmen solcher Einsätze die Versorgung der Truppe unter besonderen Einsatzbedingungen sicherstellen zu können.

102.2

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Umsetzung der Planungen zur Vergrößerung des Zentrums Mehrausgaben von jährlich rd. 3,1 Mio. EUR verursachen würde. Bei Einsatz der Soldaten wären weitere 1,3 Mio. EUR für Auslandsverwendungszuschläge anzusetzen, insgesamt also über 4,4 Mio. EUR jährliche Mehrausgaben. Kosten für Fahrzeug- und Geräteausstattungen sowie für zukünftige Versorgungsleistungen des eingesetzten Personals sind dabei noch nicht berücksichtigt.

Der Bundesrechnungshof hat es vor dem Hintergrund der militärischen Erfordernisse nicht als notwendig angesehen, das Zentrum zu vergrößern. Er hat dabei die besonderen Aufgaben und Einsatzgrundsätze der Gebirgsjägertruppe nicht verkannt und empfohlen, das Zentrum in der derzeitigen Struktur und Ausstattung zu belassen.

102.3

Das Bundesministerium hat sich der Bewertung des Bundesrechnungshofes angeschlossen und die Planungen nicht umgesetzt.

103 Einsatz von Informationstechnik bei Bundeswehrdienststellen im Ausland
(mehrere Kapitel)

103.1

Die Bundeswehr unterhält seit Jahren zahlreiche militärische und zivile Dienststellen im Ausland. Die Arbeitsplätze der dort Beschäftigten werden zunehmend mit moderner Informationstechnik (IT), teilweise auch mit einer Direktanbindung an zentral in Deutschland betriebene IT-Verfahren (Personal- und Logistiksysteme) ausgestattet. Die Konzeption und der Einsatz von IT unterliegen dort grundsätzlich den gleichen Regelungen wie im Inland. Besonderheiten ergeben sich im Wesentlichen aus der sensiblen Lage der Dienststellen im Ausland. Zum einen sind der personellen und materiellen Absicherung der Liegenschaften auf fremdem Staatsterritorium enge rechtliche Grenzen gesetzt. Zum anderen muss der Datenaustausch mit den Dienststellen in Deutschland in der Regel über ungesicherte ausländische Kommunikationsverbindungen abgewickelt werden. Die Vertraulichkeit der im Ausland verarbeiteten und nach Deutschland übertragenen Informationen ist damit besonderen Gefährdungen ausgesetzt.

103.2

Der Bundesrechnungshof hat querschnittlich bei einigen großen Bundeswehrdienststellen in den USA die Sicherheit und Wirtschaftlichkeit des Einsatzes von IT geprüft

und dabei festgestellt, dass die zum Teil geheimhaltungsbedürftigen sowie personenbezogenen Daten nicht ausreichend gegen den Zugriff Unbefugter geschützt waren. So unterlagen die internen Netzwerkverbindungen bei einzelnen Dienststellen der ausschließlichen Kontrolle der amerikanischen Streitkräfte, ohne dass die Kommunikation über diese Datenleitungen verschlüsselt wurde. Die Verantwortlichen betrachteten die damit verbundene Zugriffsmöglichkeit US-amerikanischer Stellen auf Informationen der Bundeswehr angesichts des freundschaftlichen Verhältnisses zu den USA als unproblematisch.

Bei der Anmietung von Datenleitungen zwischen Deutschland und den USA sowie innerhalb der USA ging die Bundeswehr unwirtschaftlich vor. Wegen fehlender Abstimmungen zwischen den einzelnen IT-Verfahren betrieb sie unnötigerweise verschiedene Stand- und Wählleitungen nebeneinander. Hierdurch entstanden monatliche Kosten von zum Teil jeweils mehreren tausend Euro. Die Bandbreite der Datenleitungen entsprach nicht mehr den gestiegenen Anforderungen der Anwender.

103.3

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, die bislang uneinheitliche Anbindung der nordamerikanischen Dienststellen der Bundeswehr auf der Basis marktverfügbarer Sicherheitsstandards zu straffen und damit insgesamt kostengünstiger zu gestalten. Er hat weiterhin aufgezeigt, wie die festgestellten Sicherheitsdefizite in einzelnen Dienststellen abgestellt werden können. Zugleich hat der Bundesrechnungshof eine verstärkte Sensibilisierung der Verantwortlichen für die besonderen Gefährdungen der IT-Sicherheit bei Dienststellen im Ausland angeregt.

103.4

Das Bundesministerium hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes im Wesentlichen aufgegriffen und Maßnahmen zum Aufbau einer einheitlichen gesicherten Kommunikationsinfrastruktur zwischen den Bundeswehrdienststellen in Nordamerika und Deutschland eingeleitet. Hierdurch konnten bereits die Kosten für mehrere Datenleitungen eingespart werden. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass entsprechende Maßnahmen auch für die übrigen militärischen und zivilen Dienststellen der Bundeswehr im Ausland geprüft und erforderlichenfalls umgesetzt werden.

104 Selbstfahrerinnen und Selbstfahrer in der Bundeswehr
(Kapitel 1404 und 1415)

104.1

Die Bundeswehr verfügte im Jahre 1998 über rd. 31 000 Personenkraftwagen (Pkw) mit einem Beschaffungswert von nahezu einer Milliarde DM (rd. 0,5 Mrd. EUR). Sie beschäftigte zu deren Betrieb ca. 3 400 Zivil- und über 30 000 Militärkraftfahrerinnen und -fahrer. Die jährlichen Personalkosten beliefen sich auf mehrere Milliarden DM. Das Bundesministerium erwartete eine deutliche Senkung dieser Kosten des Personentransports, wenn die Angehörigen der Bundeswehr, die über eine Fahrerlaubnis verfügen, die Pkw bei Dienstfahrten überwiegend selbst steuern. Es erließ dazu im Jahre 1998 eine überarbeitete Rahmenweisung „Selbstfahrer“ (Rahmenweisung).

Die Prüfungsämter des Bundes führten Ende 1999 in 165 Dienststellen der Bundeswehr repräsentative Erhebungen durch und untersuchten, in welchem Umfang Selbstfahrerinnen und -fahrer zum Einsatz kamen. Danach zeigte die Rahmenweisung nicht die erhoffte Wirkung. Der Anteil der Beschäftigten, die selbst fahren, war allgemein niedrig, wobei einzelne Organisationsbereiche stark unterschiedliche Werte aufwiesen. Die Ursachen lagen u. a. in der unzulänglichen Information potenzieller Selbstfahrerinnen und -fahrer durch die Dienststellenleitungen sowie in fehlenden organisatorischen Voraussetzungen. Im Übrigen waren die Dienststellen bestrebt, vorhandene Zivilkraftfahrerinnen und -kraftfahrer auszulasten. Häufig betonten sie, dass die Angehörigen der Bundeswehr die Pkw nur auf freiwilliger Basis selbst steuern sollten. Dadurch stifteten sie nur wenig Anreize, die Möglichkeiten der Rahmenrichtlinie auszunutzen. Unter den potenziellen Selbstfahrerinnen und -fahrern herrschte zudem oft Unsicherheit über persönliche Haftungsrisiken, die beim Steuern der Pkw entstehen können. Für Soldatinnen und Soldaten bestand – im Gegensatz zu Zivilbediensteten – eine Sonderregelung, die es ihnen innerhalb der ersten drei Dienstjahre nur dann erlaubte, einen Pkw selbst zu steuern, wenn sie über eine Bundeswehrfahrerlaubnis verfügten.

Da die Selbstfahrtätigkeit nicht wesentlich angestiegen war, eröffneten sich der Bundeswehr auch keine Spielräume, Kraftfahrerstellen abzubauen. Vielmehr hatten sich die Fahrleistungen der Zivilkraftfahrerinnen und -kraftfahrer sogar erhöht, so dass diese im Durchschnitt auch noch in höhere Pauschallohngruppen eingewiesen wurden.

Von der Möglichkeit, Pkw nicht zu erwerben, sondern im Wege des Leasing bereitzustellen, machte die Bundeswehr nur in wenigen Ausnahmen Gebrauch. Auch setzte sie nahezu keine Mietwagen ein. Das Bundesministerium unterließ es, die Vorteile dieser Alternativen zu untersuchen.

104.2

Damit die angestrebten Einsparziele erreicht werden können, hat der Bundesrechnungshof eine Reihe von Maßnahmen empfohlen. So sollte das Bundesministerium die Dienststellenleiterinnen und -leiter aller Ebenen eindringlich auf die ihnen nach der Rahmenweisung obliegenden Pflichten hinweisen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte das Bundesministerium die Freiwilligkeit des Selbstfahrens unter Ausnutzung der rechtlichen Möglichkeiten einschränken. Daher sollten Selbstfahrerinnen und -fahrer vor Haftungsrisiken geschützt werden. Er hat dem Bundesministerium des Weiteren empfohlen, die Sonderregelung für Soldatinnen und Soldaten nach Möglichkeit aufzuheben. Der Bundesrechnungshof hat zudem geraten, freiwerdende Kraftfahrerstellen grundsätz-

lich nicht mehr neu zu besetzen. Das Bundesministerium sollte außerdem durch klare Regelungen sicherstellen, dass pauschale und unbegründete Höhergruppierungen des eingesetzten Kraftfahrpersonals künftig unterbleiben.

Schließlich hat der Bundesrechnungshof empfohlen, in Pilotprojekten zu untersuchen, ob die auf Bedarfsfahrten entfallenden Pkw-Bestände einschließlich der zugehörigen Kraftfahrerstellen abgebaut werden können. Der Bedarf an Pkw könnte dabei flexibel durch Miet- oder Leasingverträge gedeckt werden. Bei einem positiven Ergebnis könnten daraus Schlussfolgerungen für die gesamte Bundeswehr gezogen werden.

104.3

Das Bundesministerium hat die Prüfungsergebnisse im Wesentlichen anerkannt und die Anregungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Es hat auf eine Reihe von Maßnahmen verwiesen – z. B. einen neuen Personalberechnungsschlüssel –, die zur Einsparung von Stellen führten. Es hat ausgeführt, dass schon wegen der geminderten Verfügbarkeit von Kraftfahrerinnen und Kraftfahrern der Anteil der Bundeswehrangehörigen, die selbst fahren, steigen werde. Dies gelte allerdings weniger für die Anzahl der erforderlichen Militärkraftfahrerinnen und -kraftfahrer, deren Bedarf sich in erster Linie an den Erfordernissen des Einsatzes orientiere. Dennoch seien alle Organisationsbereiche nochmals auf die Verpflichtung zur Umsetzung der Rahmenweisung aufmerksam gemacht worden. Auch würden alle Fahrten statistisch erfasst und ausgewertet.

Die Leitung des Bundesministeriums habe inzwischen angeordnet, dass bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern das Selbstfahren in die Anforderungsprofile der Stellenausschreibungen aufgenommen werde. Dem für das öffentliche Dienstrecht zuständigen Bundesministerium des Innern sei vorgeschlagen worden zu prüfen, ob und unter welchen Voraussetzungen das Selbstfahren von Beamtinnen und Beamten gesetzlich als Dienstpflicht vorgesehen werden kann. Diese Prüfung sei noch nicht abgeschlossen. Die Sonderregelung für Soldatinnen und Soldaten werde nach Abschluss eines laufenden Verwaltungsgerichtsverfahrens erneut überprüft.

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, dass im Wehrbereich II und an der Panzertruppenschule in Munster in Pilotprojekten untersucht werde, inwieweit die Vergabe von Fahr- und Transportleistungen an zivile Auftragnehmer bedarfsgerecht und wirtschaftlich ist. Zudem sei die Gründung einer bundeseigenen Gesellschaft zur Übernahme des gesamten Flottenmanagements der Bundeswehr geplant, wodurch die Kosten des bundeswehreigenen Kraftfahrpersonals zu rd. zwei Dritteln abgebaut werden sollen.

104.4

Der Bundesrechnungshof erkennt die Bemühungen des Bundesministeriums zur Senkung der Betriebskosten im Bereich des Personentransportes an, wozu auch die Maßnahmen zur Erhöhung der Selbstfahrerquoten zählen. Er wird sich in begleitenden Prüfungen der Pilotprojekte sowie der inzwischen gegründeten Gesellschaft „Bundeswehr FuhrparkService GmbH“ davon überzeugen, inwieweit die Kostensenkungsziele erreicht werden.

105 Beschaffung eines Spähwagens (Kapitel 1415)

105.1

Die gepanzerten Fahrzeuge LUCHS und LEOPARD der Aufklärungstruppe des Heeres sollen ab dem Jahre 2004 von einem neuen leichten Spähwagen mit der Bezeichnung FENNEK abgelöst werden, der damit das Einsatzmittel der Aufklärungstruppe werden soll. FENNEK wurde im Rahmen eines Kooperationsvorhabens mit den Niederlanden entwickelt. Der Beschaffungsvertrag mit einem deutschen Anteil von 202 Fahrzeugen im Wert von fast 450 Mio. DM (rd. 230 Mio. EUR) sollte Ende 2001 unterzeichnet werden.

Daneben beabsichtigte das Bundesministerium, zwei neue Drohnensysteme für die Artillerietruppe des Heeres mit annähernd gleichartiger Sensorik für vergleichbare Aufklärungsaufgaben zu beschaffen. Zusätzlich sollte eine im Jahre 1991 eingeführte Aufklärungsdrohne in ihrer Leistungsfähigkeit gesteigert werden. Die militärischen Anforderungen an den FENNEK bestanden im Wesentlichen darin, die mit anderen Aufklärungsmitteln – wie z. B. Drohnen – erzielten Aufklärungsergebnisse zu verifizieren.

Das Bundesministerium unterließ es, ein Aufklärungskonzept des Heeres zu erstellen, in dem bemannte und unbemannte Aufklärungssysteme wie auch die Grundsätze ihres Zusammenwirkens definiert sind. Damit fehlte eine Vorgabe zur Struktur- und Ausrüstungsplanung dieser Systeme.

Das Bundesministerium stellte einen Bedarf von rd. 370 Fahrzeugen für die Aufklärungstruppe fest. Den beabsichtigten Beschaffungsumfang setzte es zunächst auf nur rd. 200 Fahrzeuge fest, worin 24 Fahrzeuge einer nicht näher begründeten Pioniervariante und 20 Fahrzeuge ohne die Beobachtungsausstattung – Kernstück eines Spähwagens – als Umlaufreserve und Verteidigungsvorrat enthalten waren.

Bereits die Vorhabenplanung wies aus, dass für Ausbildung und Einsatz wesentliche Peripheriegeräte des Spähwagens nicht zeitgleich mit dem Zulauf der ersten Serienfahrzeuge zur Verfügung stehen würden.

Der Entwurf des Beschaffungsvertrages enthielt Vereinbarungen zu Preisen und Preisgleitung, die nicht im Einklang mit den Vorgaben des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) zur Preisgestaltung bei öffentlichen Aufträgen standen.

105.2

Der Bundesrechnungshof hat das Beschaffungsvorhaben mit Unterstützung durch das Prüfungsamt des Bundes Koblenz seit Mitte 2001 geprüft und dem Bundesministerium

seine kritischen Anmerkungen und Hinweise Anfang September 2001 mitgeteilt. Er hat u. a. beanstandet, dass das Beschaffungsvorhaben konzeptionelle Schwächen, Lücken in der Planung und Unklarheiten über den Beschaffungsumfang aufwies. Des Weiteren hat er kritisiert, dass die im Entwurf des Beschaffungsvertrages enthaltenen Preisvereinbarungen den kürzlich bekräftigten Vorgaben des Haushaltsausschusses zur Preisgestaltung bei öffentlichen Aufträgen – insbesondere zur Preisgleitung – widersprechen. Soweit das Bundesministerium die Bedenken nicht ausräumen konnte, hat der Bundesrechnungshof sie in einem Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO an den Haushaltsausschuss zusammengefasst und zugleich empfohlen, die Zustimmung zur Beschaffung – soweit sie überhaupt erteilt werden sollte – mit einer Reihe von Auflagen zu versehen.

105.3

Der Haushaltsausschuss hat den Bericht des Bundesrechnungshofes in seiner Sitzung am 12. Dezember 2001 anlässlich der Behandlung der Beschaffungsvorlage FENNEK zur Kenntnis genommen. Er hat der Beschaffung mit einer Erklärung und unter Auflagen zugestimmt, in denen er wesentliche Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen hat.

In seiner Erklärung hat er darauf hingewiesen, dass bei der Beschaffung komplexer Waffensysteme der „Systemansatz“ zu verfolgen ist. Dies kommt auch in dem Beschluss des Verteidigungsausschusses vom 25. Oktober 2000 zum Ausdruck, dem die Erfahrungen aus dem EUROFIGHTER-Programm zugrunde liegen. Der Haushaltsausschuss hatte diesen Beschluss noch im gleichen Jahr zur Kenntnis genommen. Der Systemansatz erfordert es, dass vor der Beauftragung einer Plattform durch das Bundesministerium ergänzende Systemkomponenten in Haushalt und Finanzplan abgesichert sein müssen. Der Haushaltsausschuss hat verlangt, die Systemkosten und ihre finanzielle Absicherung in der Beschaffungsvorlage abzubilden.

Weiterhin hat er erklärt, das Bundesministerium habe auch bei internationalen Programmen auf die Einhaltung des deutschen Preisrechts und die Beschlusslage des Haushaltsausschusses zu achten und in diesem Sinne zu verhandeln. Wenn Preisgleitklauseln nicht vermieden werden könnten, hätten sie sich an den geforderten Kriterien zu orientieren. Ein Festkostenanteil von 25 % sei anzustreben.

Der Haushaltsausschuss hat der Beschaffung daher nur mit der Auflage zugestimmt, den Festkostenanteil der Preisgleitklausel von 5,5 % auf 15 % zu erhöhen. Dies hat das Bundesministerium mittlerweile vertraglich vereinbart. Er hat von dem Bundesministerium ein Konzept verlangt, dem die Abgrenzung der Vorhaben FENNEK und ATF 2 (Allschutz-Transport-Fahrzeug) entnommen werden kann. Das Konzept sollte auch einen Kosten- und Wirtschaftlichkeitsvergleich zwischen Spähwagen und Aufklärungsdrohnen sowie einen optimierten Systemmix enthalten. Das Bundesministerium hat dem Haushaltsausschuss das verlangte Konzept inzwischen vorgelegt.

105.4

Der Bundesrechnungshof wird beobachten, ob die Vorgaben des Haushaltsausschusses zu dem Beschaffungsvorhaben eingehalten werden und zu gegebener Zeit die weitere Ausstattung des Heeres mit dem Fahrzeugtyp FENNEK in anderen Versionen untersuchen. Ebenso wird er auch die im Systemmix für alle Aufklärungssysteme vorgesehenen Stückzahlen überprüfen.

106 Transport- und Lagerungshilfsmittel der Bundeswehr
(Kapitel 1417)

106.1

Zum Transport und zur Lagerung ihres Materials nutzt die Bundeswehr eigene und gemietete Paletten und Behälter verschiedener Art, Ausstattung und Größe (Transport- und Lagerungshilfsmittel). Sie werden dem so genannten „Quartiermeistermaterial“ zugeordnet. Frei verfügbare Transport- und Lagerungshilfsmittel sollen – bei ausreichend hohem Wert – durch die Palettenzentrale der Bundeswehr bewirtschaftet werden.

Der Bundesrechnungshof hatte anlässlich verschiedener Prüfungen im Bereich des Quartiermeistermaterials mehrfach auch auf Mängel der Beschaffung und Handhabung von Transport- und Lagerungshilfsmitteln hingewiesen. Das Prüfungsamt des Bundes Köln untersuchte im Jahre 2001 schwerpunktmäßig die Bewirtschaftung dieser Hilfsmittel und stellte fest:

Ein Informationsaustausch über die Zahl verfügbarer oder nicht verfügbarer Transport- und Lagerungshilfsmittel fand zwischen der Palettenzentrale, den Teilstreitkräften und dem Bundesamt für Wehrverwaltung nicht statt.

Der Bestand bundeswehreigener Transport- und Lagerungshilfsmittel – mit Ausnahme großer Frachtcontainer – wurde in der Regel nicht nachgewiesen und die Rückgabe nicht überwacht. So waren allein im Bereich der geprüften Stellen mehr als 11 000 dieser Hilfsmittel im Wert von rd. 1,2 Mio. DM (rd. 0,6 Mio. EUR) dem Zugriff durch die Palettenzentrale der Bundeswehr entzogen, da sie nicht zurückgeliefert oder zweckwidrig verwendet wurden. Hochgerechnet auf den Gesamtbestand waren der Palettenzentrale freie Transport- und Lagerungshilfsmittel mit einem Beschaffungswert in dreistelliger Millionenhöhe (DM) nicht gemeldet worden.

Für eine sachgerechte Bewirtschaftung der Transport- und Lagerungshilfsmittel, insbesondere als Grundlage für Neubeschaffungen, fehlten detaillierte Regelungen zur Bedarfsfeststellung, Bestandsführung und zum Bestandsnachweis. Ebenso fehlte ein Überblick über die vorhandenen Bestände. Dennoch war für das Haushaltsjahr 2002 ein Haushaltsmittelbedarf für Neubeschaffungen von Transport- und Lagerungshilfsmitteln in Höhe von rd. 4 Mio. EUR angemeldet worden.

Von den bundeswehreigenen Transportbehältern bestimmter Typen waren mehr als 17 000 Stück mit einem Be-

schaffungswert von rd. 8 Mio. DM (rd. 4,1 Mio. EUR) der Disposition durch die Palettenzentrale der Bundeswehr entzogen. Ende April 2001 waren beispielsweise nur 65 Stück als frei verfügbar gemeldet worden. Daher griff die Palettenzentrale regelmäßig auf die Anmietung von Transportbehältern zurück, die im Jahre 2000 – bei rd. 1 000 Transportbehältern – etwa 238 000 DM (rd. 122 000 EUR) kostete. Nur mit Hilfe der angemieteten Transportbehälter konnte die Palettenzentrale ihren Dispositionsbestand merklich erhöhen.

Das Heer benötigte für Instandsetzung, Aussonderung und Verwertung der Transport- und Lagerungshilfsmittel teilweise mehrere Jahre. Diese Maßnahmen verursachten – wie auch die Transporte – im Einzelfall höhere Kosten als bei einer Neubeschaffung.

Paletten, die unterschiedliche Euro- und NATO-Normen erfüllten, behinderten durchgängige Lager- und Umschlagverfahren.

106.2

Der Bundesrechnungshof hat die Planungen zur Beschaffung neuer Transport- und Lagerungshilfsmittel kritisiert. Er hat dem Bundesministerium empfohlen, zunächst die Mängel bei Bestandserfassung und -nachweis, Bedarfsermittlung, Vorschriften und Dienstaufsicht zu beheben. Weiterhin hat er darauf hingewiesen, dass ein eventuell bestehender zusätzlicher Bedarf durch effektivere Nutzung der vorhandenen Bestände gedeckt werden kann.

Der Bundesrechnungshof hat im Wesentlichen empfohlen:

- die einschlägigen Vorschriften zu überarbeiten und sicherzustellen, dass die Anwender diese auch kennen und einhalten,
- die aktuellen Bestände zu erfassen, fortzuschreiben und über höherwertige Transport- und Lagerungshilfsmittel Nachweis zu führen. Dies kann dazu beitragen, dass die ergänzende Anmietung von Transportbehältern künftig vermindert werden kann,
- den für das Haushaltsjahr 2002 angemeldeten Haushaltsmittelbedarf für die Beschaffung von Transport- und Lagerungshilfsmitteln zu streichen,
- die Instandsetzung neu zu regeln und nicht instandsetzungswürdige Transport- und Lagerungshilfsmittel beschleunigt auszusondern und zu verwerten,
- statt spezieller (und teurer) NATO-Paletten vorwiegend handelsübliche Euro-Paletten in der Bundeswehr einzusetzen, soweit keine zwingenden NATO-Bestimmungen entgegenstehen.

106.3

Das Bundesministerium hat die aufgezeigten Mängel und Schwachstellen im Wesentlichen anerkannt und den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes grundsätzlich zugestimmt.

Es hat erklärt, dass durch die Einrichtung einer Arbeitsgruppe Transport- und Lagerungshilfsmittel kurzfristig Maßnahmen zur Beseitigung der Mängel ergriffen und bundeswehrweit umgesetzt werden können.

Mit der Aufstellung des Logistikzentrums der Bundeswehr Anfang März 2002 und der damit einhergehenden Übernahme der Dispositionsbereiche von Heer, Luftwaffe und Marine bis Anfang Oktober 2002 sei der Grundstein für eine bundeswehrweite und einheitliche Material- und Transportdisposition gelegt. Damit werde die Empfehlung des Bundesrechnungshofes „Zentrale Disposition der Transportwege“ vollständig umgesetzt. Durchgängige Transparenz und lückenloser Nachweis werde mit der Einführung eines Erfassungssystems (Barcoding) ab 2003 sichergestellt. Damit sei auch die Ermittlung optimaler Beschaffungsmengen möglich.

Das Bundesministerium hat weiter erklärt, vor Abschluss aller Maßnahmen und der umfassenden Auswertung der Ergebnisse der Bestandsprüfung vorerst keine neuen Transport- und Lagerungshilfsmittel zu beschaffen. Ausnahmen könnten sich lediglich kurzfristig wegen spezieller Anforderungen aus laufenden Einsätzen ergeben.

106.4

Der Bundesrechnungshof hält die angekündigten Maßnahmen für ausreichend, um die aufgezeigten Mängel zu beheben. Er hält es jedoch für notwendig, dass diese trotz ihrer Vielzahl und Komplexität in angemessener Zeit umgesetzt werden. Die vom Bundesministerium verhängte Sperre für Neubeschaffungen von Transport- und Lagerungshilfsmitteln ist nach seiner Auffassung geeignet, die Umsetzung zu beschleunigen. Der Bundesrechnungshof begrüßt daher die Zusage, vorerst keine neuen Transport- und Lagerungshilfsmittel zu beschaffen.

107 Fristenarbeiten an Rad- und Kettenfahrzeugen der Bundeswehr
(Kapitel 1415 und 1417)

107.1

Im Rahmen der vorbeugenden Materialerhaltung werden an den Rad- und Kettenfahrzeugen der Bundeswehr Inspektions-, Wartungs- und Instandsetzungsarbeiten nach bestimmten Fristen durchgeführt. Umfang und Zeitintervalle dieser Fristenarbeiten sind in den technischen Vorschriften der jeweiligen Fahrzeugtypen geregelt. Generell unterschied die Bundeswehr zwischen so genannten F1-Fristen (monatlich) bis F4-Fristen (alle zwei Jahre). Die Arbeitsschritte, die in längeren Intervallen durchzuführen waren, hatten auch die für kürzere Intervalle vorgesehenen Arbeiten zum Inhalt.

Das Prüfungsamt des Bundes Köln untersuchte im Jahre 1999 Umfang und Notwendigkeit der durchgeführten Fristenarbeiten an ausgewählten Rad- und Kettenfahrzeugtypen. Die Untersuchung, in die 600 Fahrzeuge von zehn Truppenteilen des Wehrbereichs III einbezogen waren, zeigte insbesondere, dass die Fristenarbeiten nicht am tatsächlichen Inspektions-, Wartungs- und Instandsetzungsbedarf ausgerichtet waren. So wären angesichts

teilweise sehr geringer Laufleistungen der Fahrzeuge aus technischer Sicht deutlich längere Intervalle möglich gewesen. Motoröle und sonstige Betriebshilfsstoffe hätten weitaus länger genutzt werden können. Das für die Planung eingesetzte IT-Programm unterstützte zudem nicht hinreichend die fristgerechte Durchführung der Arbeiten.

107.2

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Intervalle für Fristenarbeiten deutlich zu verlängern und den Wechsel von Ölen und sonstigen Betriebshilfsstoffen nicht am Zeitablauf, sondern an Nutzungsparametern auszurichten. Er hat auf das Einsparpotenzial in Höhe von jährlich rd. 30 Mio. EUR hingewiesen. Auch hat er eine Verbesserung der IT-Unterstützung der Planung angeregt.

107.3

Das Heer hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umgesetzt. Es hat die Zeitintervalle für die Fristenarbeiten deutlich verlängert und vielfach verdoppelt. Für Radfahrzeuge betragen sie nunmehr sechs Monate (F1-Frist) bis vier Jahre (F4-Frist). Damit hat sich der Materialerhaltungsaufwand des Heeres um jährlich rd. 650 000 Arbeitsstunden (entsprechend rd. 28 Mio. EUR) verringert. Die Betriebshilfsstoffe sollen künftig nach neu definierten Leistungsgrenzen oder nach Zeitablauf unter Berücksichtigung der Lebensdauer dieser Stoffe gewechselt werden. Das daraus resultierende Einsparpotenzial beträgt jährlich rd. 1,2 Mio. EUR. Planung und Durchführung von Fristenarbeiten sollen mit einem übergreifenden IT-System unterstützt werden.

107.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Heer zügig begonnen hat, das im Bereich der Rad- und Kettenfahrzeuge aufgezeigte Einsparpotenzial zu erschließen. Das Bundesministerium bleibt aufgefordert, Fristenvorgaben bei der Materialerhaltung auch bei anderem Gerät der Bundeswehr auf ähnliche Einsparmöglichkeiten hin zu prüfen.

108 Wirtschaftlichkeit der Privatisierung von Truppenküchen der Bundeswehr (Kapitel 1410 Titel 514 02)

108.1

Das Bundesministerium ist bestrebt, durch Kooperation mit der Privatwirtschaft die Betriebskosten der Bundeswehr zu senken, um so Mittel für Investitionen freizusetzen. In diesem Zusammenhang wurde Anfang 2001 die Privatisierung der Truppenverpflegung im Großraum München eingeleitet. Dabei sollten durch den Einsatz moderner Küchentechnik wirtschaftliche Arbeitsabläufe ermöglicht werden.

108.2

Der Bundesrechnungshof prüfte das Vorhaben noch vor der Auftragsvergabe und stellte dabei fest, dass unter den vorgegebenen Ausschreibungsbedingungen ein wirtschaftliches Angebot nicht zu erwarten war. Insbesondere sollte der Auftragnehmer das in den bestehenden Truppenküchen eingesetzte Personal zu den tariflichen Bedingungen des öffentlichen Dienstes weiterbeschäftigen, die notwendigen Umbauinvestitionen in Millionenhöhe selbst finanzieren sowie für die ihm überlassenen Räume und Flächen einen Pachtzins entrichten. Nach EU-weiter Ausschreibung hatten lediglich drei Unternehmen Angebote abgegeben. Deren Auswertung zeigte, dass keines die Vorgaben in vollem Umfang erfüllte und alle von einer Personalgestellung durch die Bundeswehr ausgingen.

108.3

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium darauf hingewiesen, dass durch die Ausschreibungsbedingungen die Kalkulationsmöglichkeiten der Bieter erheblich eingeschränkt worden sind. So müsste der Auftragnehmer das vorhandene, den Bedarf im rationalisierten Betrieb übersteigende Personal zu den gegebenen tariflichen Bedingungen weiterbeschäftigen. Außerdem liegen die Küchen in militärischen Sicherheitsbereichen, so dass der Auftragnehmer nur begrenzte Möglichkeiten hätte, weitere zahlende Abnehmer von Verpflegungsleistungen zu akquirieren. Ein unternehmerischer Spielraum bestünde nur noch bei den Investitionen und beim Wareneinkauf, damit könnte jedoch die Belastung der Leistungen durch die Umsatzsteuer kaum kompensiert werden. Zudem zeigte eine überschlägige Rechnung des Bundesrechnungshofes, dass die Auftragsvergabe zu den Ausschreibungsbedingungen anfängliche Mehrkosten von 10 Mio. DM (rd. 5,1 Mio. EUR) jährlich verursachen würde, u. a. weil über die Hälfte der jährlichen Gesamtkosten der Truppenküchen als Fixkosten zunächst weiter zulasten des Bundes ginge.

Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, die Ausschreibung aufzuheben und zunächst anhand einer detaillierten Kalkulation zu untersuchen, wie sich die geplante Maßnahme auf die einzelnen Kostenarten wie beispielsweise Personal- und Materialkosten auswirkt und unter welchen Bedingungen Einsparungen zu erwarten sind. Er hat weiter empfohlen, Privatisierungen grundsätzlich durch den gezielten Abbau der eigenen Personalkapazitäten vorzubereiten. Da dies einen gewissen Zeitraum erfordert, können sich die erwarteten wirtschaftlichen Vorteile bei kurzfristigen Privatisierungsmaßnahmen nicht einstellen.

108.4

Das Bundesministerium hat die Anregungen aufgegriffen und die Ausschreibung aufgehoben. Es beabsichtigt nunmehr, bei der Fortführung seiner Privatisierungsmaßnahmen die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zu berücksichtigen.

108.5

Der Bundesrechnungshof begrüßt diese Vorgehensweise. Er wird das Vorhaben auch weiterhin beratend begleiten.

109 Neuordnung der Zentralinstitute des Sanitätsdienstes der Bundeswehr
(Kapitel 1408 verschiedene Titel)

109.1

Die Zentralinstitute des Sanitätsdienstes der Bundeswehr in Koblenz, Berlin, Kiel und München führen human- und veterinärmedizinische, wehrhygienische, pharmazeutische, lebensmittel- sowie radiochemische Untersuchungen durch. Außerdem halten sie an drei Standorten Einrichtungen zur Verarbeitung von Vollblutkonserven vor. Die hergestellten Blutprodukte liefern sie an die Bundeswehrkrankenhäuser sowie die Dienststellen und Truppenteile, die sich im Einsatz befinden. Die Zentralinstitute gingen im Jahre 1994 aus den früheren Untersuchungsinstituten des Sanitätsdienstes hervor. Bei dieser Reorganisation im Zuge der Wiedervereinigung wurden umfangreiche Baumaßnahmen eingeleitet und dafür rd. 180 Mio. DM (rd. 92 Mio. EUR) eingeplant.

109.2

Der Bundesrechnungshof prüfte die Zentralinstitute und stellte dabei fest, dass sich seit deren Reorganisation die Bemessungsgrundlagen für den Einsatz von Personal, Material und Infrastruktur wesentlich geändert hatten. Unter anderem war durch die Strukturreform der Bundeswehr die Truppenstärke im jeweiligen Einzugsbereich der Institute erheblich gesunken. Zudem hatten die Einrichtungen unterschiedliche fachliche Schwerpunkte entwickelt. Im Ergebnis führte dies zu einem stark differierenden Untersuchungsaufkommen bei grundsätzlich gleicher personeller und technischer Ausstattung.

Außerdem stellten die Zentralinstitute Koblenz und Berlin weit mehr Blutprodukte her, als die Dienststellen und Truppenteile der Bundeswehr im In- und Ausland benötigten. Das Zentralinstitut in München hatte im Jahre 1996 ebenfalls Personal und Material für den Aufbau eigener Produktionskapazitäten erhalten, die Verarbeitung aber auch nach Bezug eines Neubaus nicht aufgenommen.

Der Bundesrechnungshof hat daraufhin empfohlen, über Aufgabenstellung und Organisation der Zentralinstitute unter Berücksichtigung der Strukturreform der Bundeswehr neu zu entscheiden. Hierbei sollte auch die Möglichkeit der Herstellung von Blutprodukten an einem Standort und die Notwendigkeit noch nicht begonnener Baumaßnahmen geprüft werden.

109.3

Das Bundesministerium hat die Anregungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und mit externer Unterstützung ein Grobkonzept zur Neuordnung der Zentralinstitute entworfen. Dieses sieht vor, die Organisation zu straffen und dabei u. a. die Einrichtung in Berlin mit verminderten Aufgaben als Außenstelle des Zentralinstituts in Kiel weiterzuführen. Die insgesamt zu erwartenden Einsparungen bei den Betriebskosten sind noch nicht genau zu beziffern, dürften jedoch Millionenhöhe erreichen. Darüber hinaus wurde bereits Ende 2001 die Herstellung von Blutprodukten im Zentralinstitut in Koblenz zusammengefasst sowie auf Baumaßnahmen an den Standorten Koblenz und Berlin verzichtet. Dadurch können 31 Dienstposten und damit Personalkosten von jährlich mindestens 2 Mio. DM (rd. 1 Mio. EUR) entfallen. Zusätzliche Ausgabenminderungen in Höhe von insgesamt 13 Mio. DM (rd. 6,7 Mio. EUR) ergaben sich durch den Verzicht auf Baumaßnahmen an den Standorten Koblenz und Berlin.

109.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Maßnahmen des Bundesministeriums und wird die Neuordnung der Zentralinstitute weiter beobachten.

110 Beschaffungsvertrag für Korvetten der Klasse 130
(Kapitel 1418 Titel 554 01)

110.1

Rüstungsvorhaben von hoher sicherheitspolitischer oder wirtschaftlicher Bedeutung unterliegen auch nach ihrer Veranschlagung im Haushaltsplan besonderen parlamentarischen Kontrollen. So sind bei Entwicklungs- und Beschaffungsvorhaben der Bundeswehr alle Regierungsvereinbarungen und Verträge mit Verpflichtungen über 50 Mio. DM (rd. 26 Mio. EUR) dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vorzulegen, soweit sie aus den Kapiteln 1414 bis 1420 finanziert werden sollen.

110.2

Das Bundesministerium übersandte Ende 2001 die Beschaffungsvorlage für fünf Korvetten der Klasse 130 mit dem schlussverhandelten Vertrag über Konstruktion, Bau und Lieferung. Der Bundesrechnungshof hat den Vertrag geprüft und dabei festgestellt, dass die darin vereinbarte Zahlungs- und Preisanpassungsregelung zu erheblichen Vorleistungen und damit zu einer vermeidbaren Mehrbelastung des Bundes in zweistelliger Millionenhöhe führen würde. Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, vor Unterzeichnung die entsprechenden Vertragsbestimmungen zu überprüfen.

110.3

Das Bundesministerium hat die Anregung aufgegriffen und in Nachverhandlungen mit dem Auftragnehmer die Preisanpassungsbestimmungen geändert, die die Kostenentwicklung während der Vertragslaufzeit berücksichtigen. Nach seiner Berechnung wird sich dadurch der Vertragspreis je nach Entwicklung der maßgebenden Preissteigerungsindizes um rd. 13 Mio. EUR bis rd. 27 Mio. EUR verringern.

110.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt die erzielten Einsparungen. Er wird die Beschaffungsphase des Vorhabens weiter begleitend prüfen.

111 Nutzung der Hubschrauber BO 105 in der Bundeswehr
(Kapitel 1419)

111.1

Das Bundesministerium der Verteidigung nutzte bis zum Jahre 2001 275 Hubschrauber des Musters BO 105 M, davon 180 Panzerabwehrhubschrauber und 95 Verbindungs- und Beobachtungshubschrauber (VBH). Die VBH hatten die Aufgabe, im Krisen- und Kriegsfall Aufklärungs-, Beobachtungs- und Verbindungsflüge durchzuführen. Die Bundeswehr setzte sie im Frieden zur Ausbildung der Besatzungen (Eigenbedarf) und zusätzlich zum Personentransport (Fremdbedarf) ein.

Im Jahre 1997 leisteten die VBH rd. 20 600 Flugstunden, davon entfielen rd. 10 100 auf Eigen- und rd. 10 500 auf Fremdbedarf. Die Kosten einer Flugstunde beliefen sich nach Berechnung des Streitkräfteamts auf 4 280 DM (2 188 EUR). Insgesamt betrugen die jährlichen Betriebskosten der 95 VBH im Jahre 1997 rd. 88 Mio. DM (rd. 45 Mio. EUR).

Die als Fremdbedarf geleisteten Flugstunden verursachten Kosten in Höhe von rd. 45 Mio. DM (rd. 23 Mio. EUR). Sie untergliederten sich wie folgt:

Tabelle

Kosten für Fremdbedarf

Zweck-bestimmung	Flugstunden	Kosten in Mio. DM (Mio. EUR)
VIP-Flüge	4 599	19,7 (10,1)
Verbindungsflüge	4 736	20,3 (10,4)
sonstige Flüge	1 165	5,0 (2,6)
Summen	10 500	45,0 (23,1)

Obwohl die VBH im Krisen- und Kriegseinsatz Aufklärungs-, Beobachtungs- und Verbindungsflüge durchführen sollen, verfügten sie weder über die dazu erforderlichen Sensoren noch über eine Defensivbewaffnung oder eine Selbstschutzausstattung. Auch für den Einsatz bei Nacht und schlechtem Wetter waren sie kaum geeignet, da sie weder mit Infrarotsensoren noch Restlichtverstärkern ausgerüstet waren.

111.2

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass der VBH angesichts der unzureichenden Ausstattung für Aufgaben im Krisen- und Kriegsfall nicht geeignet ist. Seine Verwendung als „Luft-Taxi“ für Dienstreisen hat er für unwirtschaftlich gehalten. Der Bundesrechnungshof hat daher die baldige Aussonderung aller VBH empfohlen, wodurch jährliche Betriebskosten von bis zu 88 Mio. DM (rd. 45 Mio. EUR) eingespart werden können.

111.3

Das Bundesministerium hatte in seiner Stellungnahme die Bewertung des Bundesrechnungshofes zunächst nicht geteilt. Nach Auffassung des Bundesministeriums hätten die VBH ihre Aufgaben im Einsatz in „erwartet feindfreiem Gebiet“ zu erfüllen und ein Eindringen in die Tiefe des gegnerischen Raumes sei nicht erforderlich. Weiterhin hätten sämtliche Flugstunden ohnehin durchgeführt werden müssen, um die Hubschrauberpiloten einsatzfähig zu halten. Der Transport von Personen sei dabei ein positiver Nebeneffekt.

Das Bundesministerium hat seine ursprüngliche Bewertung inzwischen aufgegeben und beabsichtigt, die 95 VBH bis zum Jahre 2004 losweise zu verkaufen. Die ersten zehn VBH wurden bereits im Jahre 2001 veräußert.

Die Ausstattung der übrigen Hubschrauber BO 105 M soll nun verbessert werden, damit sie die bisher den VBH zukommenden Aufgaben übernehmen können.

111.4

Der Bundesrechnungshof sieht in der Entscheidung und der Vorgehensweise des Bundesministeriums seine Empfehlung bestätigt. Er geht davon aus, dass das Bundesministerium seine entsprechenden Pläne bis zum Jahre 2004 umsetzt.

112 Flugdienst des nicht in Einsatzverbänden eingesetzten fliegerischen Personals (Inübunghaltung)
(Kapitel 1419)

112.1

Das Bundesministerium sieht für sein fliegerisches Personal, das in Stäben, Kommandostellen und Ämtern eingesetzt ist, die Teilnahme am Flugdienst (Inübunghaltung) vor. Die hierfür anfallenden Flugstunden verringern die für die Einsatzbesatzungen verfügbaren Flugstunden und beanspruchen einen Teil der Arbeitszeit der betroffenen Soldaten. Der Bundesrechnungshof hatte dies in seinen Bemerkungen 1995 (Drucksache 13/2600 Nr. 23) am Beispiel der Strahl-Luftfahrzeugführer und Waffensystemoffiziere dargestellt. Das Bundesministerium hatte daraufhin zugesichert, die Inübunghaltung deutlich abzubauen.

Der Bundesrechnungshof hat den Umfang und die Notwendigkeit der Inübunghaltung für das Kampfflugzeug Tornado geprüft und Folgendes festgestellt:

Die Luftwaffe unterteilt ihr fliegerisches Personal (Piloten, Copiloten) in die Gruppen A und B. Der Gruppe A werden die Einsatzbesatzungen sowie Besatzungen von Einrichtungen, die den Einsatzverbänden gleichgestellt sind (z. B. taktische Ausbildungskommandos, Luftwaffenführungskommando), zugeordnet. Die Gruppe B umfasst die Piloten, die außerhalb der Einsatzverbände in Stäben, Ämtern und Kommandostellen Dienst leisten. Gemäß „Weisung für die Luftwaffe Nr. 3302" hat auch das Personal der Gruppe B am Flugdienst teilzunehmen. Diese Inübunghaltung soll dem Erhalt einer Bereitstellungsreserve, dem fachgerechten Erfahrungsaufbau des fliegerischen Führungspersonals sowie dem Erhalt fliegerischer und taktischer Kenntnisse für ausgewählte Stabsfunktionen dienen. Das fliegerische Personal der Luftfahrzeugbesatzungsgruppe B ist verpflichtet, je nach Verwendungsplanung oder Dienstpostenbeschreibung jährlich 70 bzw. 30 Flugstunden zu leisten. Dies hat zu einem Aufwand von 3 800 Flugstunden pro Jahr geführt. Diese Flugstunden werden in den Einsatzverbänden zulasten des begrenzten Gesamtflugstundenkontingentes der Geschwader erbracht. Während des Flugdienstes ist das fliegerische Personal der Gruppe B auf seinen Dienstposten nicht verfügbar. Den betroffenen Dienststellen geht hierdurch bis zu einem Viertel der Arbeitskapazität dieses Personals verloren, das zum Teil hochrangige Dienstposten besetzt.

Für das Kampfflugzeug Tornado hat die Zahl des fliegerischen Personals der Gruppe B von 37 im Jahre 1997 auf derzeit 44 zugenommen. Der Umfang seines Flugdienstes hat die Zahl der Ausbildungsflüge der Einsatzbesatzungen verringert.

Außerdem hat der Bundesrechnungshof Mängel bei der geforderten Simulatorausbildung und der fliegerischen Ausbildung des Personals der Gruppe B vorgefunden.

112.2

Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, den Umfang der Inübunghaltung deutlich zu reduzieren und insbesondere die Teilnahme von Stabspersonal zu überprüfen. Die freiwerdenden Flugstunden sollten den Einsatzbesatzungen – soweit erforderlich – zur Verfügung gestellt werden. Die Ausbildungsmängel sollten abgestellt werden.

112.3

Das Bundesministerium will – nach anfänglicher Ablehnung – nunmehr die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umsetzen. Hierzu werde es den Personenkreis und den Flugstundenbedarf für das Personal der Gruppe B, das noch am Flugdienst teilnehmen soll, erheblich einschränken und die verstärkte Nutzung der Flug- und Taktiksimulatoren veranlassen. Die eingesparten rd. 1 800 Flugstunden im Wert von rd. 40 Mio. EUR würden den Einsatzbesatzungen zur Verfügung gestellt. Es habe bereits die entsprechenden Dienstvorschriften geändert.

Dem Anliegen des Bundesrechnungshofes ist damit Rechnung getragen.

113 Zulagen im Bereich der Bundeswehr (Titel 422)

113.1 Marinezulage und Erschwerniszulagen

Soldatinnen und Soldaten sowie Beamtinnen und Beamte, die im Wege der Versetzung, Kommandierung oder Abordnung an Bord seegehender Schiffe oder Boote verwendet werden, erhalten von Beginn des 16. Dienstmonats an eine Marinezulage als Stellenzulage. Sie beträgt für Bordbesatzungen der Seestreitkräfte monatlich 200 DM (rd. 102 EUR) und für Bordbesatzungen anderer seegehender Schiffe monatlich 80 DM (rd. 41 EUR). Auch Nichtbesatzungsangehörigen kann die Stellenzulage gewährt werden. Die jährlichen Gesamtausgaben beliefen sich im Jahre 2001 auf über 11 Mio. DM (über 5,6 Mio. EUR).

Neben der Stellenzulage können bis zu drei Erschwerniszulagen gewährt werden. Dazu gehören die Bordzulage, die Maschinenraumzulage sowie die Zulage für den Dienst zu ungünstigen Zeiten. Auch für diese Zulagen bestehen jeweils gesonderte, detaillierte Regelungen. Die Bord- und die Maschinenraumzulage werden nebeneinander gezahlt. Die Zulage für den Dienst zu ungünstigen Zeiten ist je nach Art des Wachdienstes gestaffelt.

Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Hamburg die Stellen- und Erschwerniszulagen im Marinebereich querschnittlich bei verschiedenen Dienststellen geprüft. Er hat dabei u. a. festgestellt, dass Soldatinnen und Soldaten ohne die erforderliche besondere Ausbildung für Verwaltungsangelegenheiten Zahlungen von Stellen- und Erschwerniszulagen in Höhe von über 20 Mio. DM (über 10 Mio. EUR) jährlich bearbeiteten. Häufiger Personalwechsel in den Einheiten hatte zur Folge, dass die zuständigen Soldatinnen und Soldaten keine ausreichende Verwaltungserfahrung gewinnen konnten. Mangels hinreichender Kenntnisse der vielfältigen und teilweise äußerst komplizierten Regelungen wiesen die Zahlungsvorgänge eine hohe Fehlerquote auf. Zudem behandelten die Geschwader die Vorgänge inhaltlich und ablauforganisatorisch unterschiedlich. Insbesondere die Zulage für Nichtbesatzungsangehörige wurde häufig unzulässigerweise gewährt.

113.2 Flugzeugtechnikerzulage

Soldatinnen und Soldaten sowie Beamtinnen und Beamte in der Funktion als „erster Spezialist" oder in höherwertiger Funktion erhalten in einer Verwendung als flugzeugtechnisches Personal, flugsicherungstechnisches Personal

der militärischen Flugsicherung und als technisches Personal des Radarführungs- und Tiefflugüberwachungsdienstes eine Flugzeugtechnikerzulage als Stellenzulage. Voraussetzung ist u. a., dass die Betroffenen eigenverantwortlich einen unmittelbaren Beitrag zur Flugsicherheit leisten.

Die Zulage beträgt je nach Besoldungsgruppe zwischen 70 DM (rd. 36 EUR) und 150 DM (rd. 77 EUR) monatlich. Das Bundesministerium hat den zulageberechtigten Personenkreis durch Erlasse näher bestimmt. Die jährlichen Gesamtausgaben beliefen sich im Jahre 2001 auf über 13 Mio. DM (über 6,5 Mio. EUR).

Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Stuttgart die Bearbeitung der Flugzeugtechnikerzulage querschnittlich geprüft. Er hat u. a. festgestellt, dass die gesetzliche Regelung in der allgemeinen Fassung den zulageberechtigten Personenkreis nicht deutlich genug eingrenzt. Die von militärischen und zivilen Stellen erlassenen Verwaltungsvorschriften waren nicht hinreichend konkret und teilweise unverständlich. Auch die Flugzeugtechnikerzulage wurde nicht durch hierfür ausgebildetes Verwaltungspersonal bearbeitet, sondern von Soldaten, die ausschließlich für militärische Aufgaben geschult waren. Darüber hinaus legten Kommandobehörden der Luftwaffe die Erlasse unterschiedlich aus. Dies hatte zur Folge, dass die Flugzeugtechnikerzulage bei verschiedenen Dienststellen für gleiche Tätigkeiten nicht einheitlich gewährt wurde. Im Übrigen sahen die Dienststellen nahezu jeden denkbaren Einfluss des Wartungs- und Instandsetzungspersonals auf die Sicherheit eines Luftfahrzeuges und seine Besatzung als ausreichend an, um die Flugzeugtechnikerzulage gewähren zu können.

113.3 Forderungen

Der Bundesrechnungshof hat grundlegende Vereinfachungen der Regelungen über die Zulagen gefordert. Er hat die Auffassung vertreten, dass nur eine klare Definition der Anspruchsvoraussetzungen eine einheitliche Handhabung sicherstellen kann. Der Bundesrechnungshof hat dies auch als ein Gebot der Gleichbehandlung aller Betroffenen verstanden. Mit der Bearbeitung von Zulagen sollte möglichst verwaltungserfahrenes Personal betraut werden.

Weiter hat der Bundesrechnungshof angemahnt, dass die militärisch vorgesetzten Stellen ihre Befugnisse der Dienst- und Fachaufsicht nutzen, um die Bearbeitung des Zulagenwesens in den Einheiten regelmäßig zu kontrollieren.

113.4 Stellungnahme des Bundesministeriums

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es habe das Verfahren der Bearbeitung aller Zulagen grundlegend neu gestaltet. So habe es gemeinsame Zahlungsbestimmungen für alle Stellen- und Erschwerniszulagen in der Bundeswehr geschaffen. Ferner habe es die Bestimmungen zur Gewährung der Marinezulage und der Flugzeugtechnikerzulage neu gefasst. Die Durchführungs- und Zahlungsbestimmungen zur Erschwerniszulagenverordnung seien ebenfalls angepasst worden. Das Bundesministerium hat erklärt, im Rahmen unregelmäßiger Mitteilungen werde es künftig vermehrt grundsätzliche Hinweise zur Bearbeitung von Zulagen geben, um Informations- und Wissensverlusten entgegenzuwirken, die wegen des häufigen Personalwechsels bei den militärischen Dienststellen unvermeidbar seien. Die Regelungen für Zahlungen der Marinezulage an Nichtbesatzungsangehörige seien so gefasst worden, dass von nun an ungerechtfertigte Zahlungen vermieden würden. Ebenso seien die Abgrenzungen der Anspruchsberechtigten für die Flugzeugtechnikerzulage verbessert und Zulagen an bestimmte Personenkreise zwischenzeitlich aberkannt worden.

113.5 Abschließende Bewertung

Mit seinen Maßnahmen, die alle Stellen- und Erschwerniszulagen in der Bundeswehr betreffen, hat das Bundesministerium die notwendigen Voraussetzungen geschaffen, um den Verwaltungsaufwand und die Zahl der Bearbeitungsfehler wesentlich zu vermindern und erhebliche Beträge einzusparen. Das Bundesministerium wird nunmehr dafür zu sorgen haben, dass die neuen Regelungen hinreichend beachtet und überwacht werden.

114 Reisebeihilfen für Familienheimfahrten der Soldaten
(Titel 453)

114.1

Soldaten, die Grundwehrdienst, eine Wehrübung von mehr als zwölf Tagen oder freiwilligen zusätzlichen Wehrdienst leisten (Wehrsoldempfänger), haben Anspruch auf spezielle Leistungen für Familienheimfahrten. Zudem erhalten sie einen Berechtigungsausweis, mit dem sie kostenlos zwischen dem Dienstort und dem Familienwohnort mit der Bahn bzw. dem Omnibus im Schienenersatzverkehr reisen können. Für notwendige Fahrtkosten bei Benutzung anderer regelmäßig verkehrender Beförderungsmittel (z. B. privater Buslinien, Verkehrsverbund) sowie unter bestimmten Voraussetzungen auch für Auslagen bei Benutzung des eigenen Pkw werden Reisebeihilfen für bis zu fünf Familienheimfahrten im Kalendermonat gewährt. Voraussetzung hierfür ist u. a., dass die (Rest-)Strecke, die nicht mit öffentlichen Verkehrsmitteln zurückgelegt werden kann, mindestens drei Kilometer beträgt. Grundsätzlich soll der private Pkw wegen des allgemein erhöhten Unfallrisikos im Straßenverkehr bei Entfernungen von mehr als 300 km zwischen Dienstort und Wohnort nicht benutzt werden.

Besteht für die Strecke zwischen der Gemeinschaftsunterkunft am Dienstort und der Wohnung am Familienwohnort keine oder keine zumutbare Verbindung mit öffentlichen Verkehrsmitteln, so wird eine Reisebeihilfe für die Benutzung des eigenen Pkw für die gesamte Fahrtstrecke zwischen Gemeinschaftsunterkunft und Wohnung gewährt. Die Reisebeihilfe wird auch dann für die gesamte Fahrtstrecke gezahlt, wenn lediglich für Teilstrecken wie

für den Weg zum Bahnhof oder zur nächsten Haltestelle keine oder keine zumutbare Verbindung gegeben ist.

114.2

Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes München im Jahre 2000 die Bewilligung und Berechnung von Reisebeihilfen für Familienheimfahrten der Wehrsoldempfänger querschnittlich in verschiedenen Dienststellen geprüft. Er hat dabei u. a. festgestellt, dass die Truppenverwaltungen Anfang der 90er-Jahre Reisebeihilfen bei Benutzung des eigenen Pkw nur für solche (Teil-)Strecken gewährten, für die öffentliche Verkehrsmittel nicht genutzt werden konnten. Seit Mitte der 90er-Jahre bewilligten sie Reisebeihilfen ohne überzeugende sachliche Gründe für die Gesamtstrecken. Die Ausgaben haben sich seitdem auf über 12 Mio. DM (über 6 Mio. EUR) pro Jahr verdoppelt. Besondere Schwierigkeiten bei der Feststellung der Anspruchsvoraussetzungen entstanden durch die Bestimmung, dass Reisebeihilfen für die gesamte Strecke bewilligt werden können, wenn die Reststrecke zur Wohnung mehr als drei Kilometer beträgt und nicht mit öffentlichen Verkehrsmitteln zu bewältigen ist. Eine Truppenverwaltung führte dazu aus: „Um in den Genuss dieser Reisebeihilfen zu kommen, entwickelten die Wehrsoldempfänger schier unerschöpfliche Methoden, um Fußwegstrecken von mehr als drei Kilometern nachweisen zu können. Dies ging von angeblichen Umwegen wegen Bauarbeiten bis zu Gefälligkeitsbescheinigungen durch Gemeindeverwaltungen“. Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof festgestellt, dass in einer Vielzahl von Fällen auch dann Reisebeihilfen bei Benutzung des eigenen Pkw gezahlt wurden, wenn die Entfernung zwischen Wohnung und Dienststelle mehr als 300 km betrug.

114.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass Reisebeihilfen bei Benutzung des eigenen Pkw für eine Gesamtstrecke von mehreren hundert Kilometern unverhältnismäßig sind, wenn lediglich wenige Kilometer nicht mit öffentlichen Verkehrsmitteln zurückgelegt werden können. Das Verfahren ist zudem unwirtschaftlich, da den Wehrsoldempfängern ohnehin ein Berechtigungsausweis für die Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel zur Verfügung gestellt wird. Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof gefordert, die festgelegte 300-km-Grenze zu beachten und die Reisebeihilfen bei Benutzung des eigenen Pkw auf die Kosten zu begrenzen, die bei Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel erstattungsfähig wären. Bei Umsetzung der Vorschläge könnten bis zu 3 Mio. EUR jährlich eingespart werden, ohne dass den Wehrsoldempfängern finanzielle Nachteile entstehen.

114.4

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, dass Reisebeihilfen bei Benutzung des eigenen Pkw grundsätzlich nicht mehr bewilligt würden, wenn die Entfernung zwischen der Gemeinschaftsunterkunft und dem Familienwohnort mehr als 200 km betrage. Weiterhin würden künftig Taxi- oder Pkw-Kosten für den Zu- und Abgang am Wohnort erstattet, wenn keine Verbindung mit regelmäßig verkehrenden Beförderungsmitteln bestehe. Ein entsprechender Erlass sei zum 1. Juni 2002 in Kraft getreten.

Das Bundesministerium hat damit die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes im Wesentlichen aufgegriffen. Es bleibt abzuwarten, wie die überarbeiteten Regelungen umgesetzt werden.

115 Vergütung für Soldatinnen und Soldaten mit besonderer zeitlicher Belastung (Titel 412)

115.1

Die „Vergütung für Soldaten mit Spitzendienstzeiten“ wurde im Jahre 1989 von einer pauschalen Abgeltung auf einen Einzelfallausgleich umgestellt, der eine leistungsbezogene und damit gerechtere individuelle Abfindung zum Ziel hat. Nach der Neuregelung erhalten Soldatinnen und Soldaten mit Dienstbezügen der Bundesbesoldungsordnung A, die mehr als 12 und höchstens 16 Stunden bzw. mehr als 16 und höchstens 24 Stunden zusammenhängenden Dienst leisten und dafür nicht vom Dienst freigestellt werden können, eine Vergütung für besondere zeitliche Belastung. Anspruchsvoraussetzungen und Höhe der Vergütung sind in Erlassen geregelt. Im Jahre 2000 beliefen sich die Ausgaben für die Vergütung auf rd. 230 Mio. DM (rd. 120 Mio. EUR).

Der Dienstzeiterlass des Bundesministeriums über den Ausgleich besonderer zeitlicher Belastungen legt als tägliche Rahmendienstzeit montags bis donnerstags zehn Stunden und freitags sechs Stunden fest; Pausen sind darin eingeschlossen. Daraus ergibt sich eine wöchentliche Rahmendienstzeit von 46 Stunden. Ein Ausgleichsanspruch entsteht, wenn in der Kalenderwoche die „wöchentliche Rahmendienstzeit“ überschritten wird. Es werden anrechenbare, eingeschränkt anrechenbare und nicht anrechenbare Dienste unterschieden.

115.2

Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes die Neuregelung in den Jahren 1998 bis 2000 querschnittlich geprüft. Er hat dabei u. a. festgestellt:

- Soldatinnen und Soldaten füllten die Stundennachweise häufig nur unvollständig aus; die Dienststellen gewährten dennoch ohne überprüfbare Angaben einen Ausgleich.
- In vielen Fällen lagen keine Tages-/Wochen-/Schichtdienstpläne oder Befehle vor, aus denen der Beginn und das Ende des anrechenbaren Dienstes zweifelsfrei hervorgingen.
- Die durch Zapfenstreich befohlene Ruhe wurde nicht als Unterbrechung des Dienstes gewertet.

- Bei Aufenthalten auf Übungsplätzen setzten Soldatinnen und Soldaten für jeden Tag 24 Stunden (teilweise über Zeiträume von mehreren Wochen) anrechenbaren Dienst an.
- Vielfach berücksichtigten Soldatinnen und Soldaten dabei auch nicht anrechenbaren Dienst, wie z. B. Tätigkeiten der allgemeinen Dienstvor- und -nachbereitung, Stuben- und Revierreinigen, Körperpflege sowie Mahlzeiten vor Beginn oder nach Ende des Dienstes.
- Obwohl eine Vergütung für besondere zeitliche Belastungen voraussetzt, dass mehr als 12 oder 16 Stunden zusammenhängender Dienst geleistet worden ist, gewährten die Dienststellen häufig schon dann einen Ausgleich, wenn die Betroffenen in ihren Nachweisen genau 12 oder 16 Stunden Dienst aufgeschrieben hatten.

Der anspruchsberechtigte Personenkreis, die für die Bearbeitung in der Verwaltung zuständigen Bediensteten sowie die dienstaufsichtführenden Vorgesetzten waren mit der ordnungsgemäßen Festsetzung der Vergütungen häufig überfordert. In zahlreichen Fällen gewährten die Dienststellen unzulässige Zahlungen.

115.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Regelungen zu kompliziert sind und ein außerordentlich hoher Aufwand erforderlich ist, um die Dienstzeiten gemäß den Vorschriften der Erlasse zu unterscheiden, nachzuweisen und zutreffend auszugleichen. Er hat für eine ordnungsgemäße, einzelfallgerechte und wirtschaftliche Abgeltung von besonderen zeitlichen Belastungen drei wesentliche Voraussetzungen für erforderlich gehalten:

- Die zweifelsfreie und verbindliche Festlegung von Beginn und Ende der anrechenbaren Dienstzeit sowie der Art des Dienstes,
- einfache, klare und eindeutige Richtlinien über die Aufzeichnungspflicht der Soldatinnen und Soldaten sowie
- die Ermittlung des Ausgleichs aus den Angaben ohne großen Aufwand.

115.4

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es werde die Erlasse grundlegend überarbeiten. Damit solle vorrangig den Feststellungen des Bundesrechnungshofes Rechnung getragen werden.

115.5

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesministerium alsbald grundlegend überarbeitete Erlasse bekannt gibt und auf deren Einhaltung hinwirkt. Er wird beobachten, wie seine Empfehlungen im Einzelnen umgesetzt werden.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
(Einzelplan 23)

116 Nahrungsmittel-, Not- und Flüchtlingshilfe
(Kapitel 2302 Titel 687 25)

116.1

Dem Bundesministerium stehen für Maßnahmen der Nahrungsmittel-, Not- und Flüchtlingshilfe im Haushaltsjahr 2002 Mittel in Höhe von 71,5 Mio. EUR zur Verfügung. Rund ein Fünftel dieses Betrages entfällt auf die bilaterale Not- und Flüchtlingshilfe. Zur Finanzierung der akuten Nothilfemaßnahmen erstellte das Bundesministerium zu Beginn jedes Jahres eine Rahmenplanung und verteilte dabei den verfügbaren Betrag auf einzelne Durchführungsorganisationen. Die Rahmenplanung musste aufgrund immer wieder auftretender unvorhergesehener Notsituationen und Katastrophen in einem arbeits- und kostenintensiven Verfahren fortlaufend angepasst werden. Darüber hinaus fehlten bisher Vorgaben für die von den Durchführungsorganisationen anzuwendenden Verfahren und Standards für das Monitoring und die Erfolgskontrolle der Maßnahmen. So haben beispielsweise fehlende Qualitätsstandards die Wirksamkeit und Zielerreichung eines Vorhabens in Mosambik beeinträchtigt. Im Übrigen konnte insbesondere bei Projekten kleinerer Durchführungsorganisationen nicht zweifelsfrei festgestellt werden, ob die mit den Maßnahmen beabsichtigten Ziele erreicht wurden.

116.2

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, auf diese Form der laufend anzupassenden Planung zu verzichten. Für unvorhergesehene Notsituationen und Katastrophen solle eine 10-prozentige Reserve aus dem Ansatz des Haushaltstitels gebildet werden, damit das Bundesministerium ohne aufwendige Neuplanungen schnell über die Vorhaben entscheiden und die jeweils geeigneten Durchführungsorganisationen mit den erforderlichen Maßnahmen beauftragen kann. Der Bundesrechnungshof hat weiterhin angeregt, Verfahren und Standards für ein angemessenes und aussagefähiges Monitoring- und Erfolgskontrollsys-

tem einzuführen, um einerseits Grundlagen für die Steuerung durch das Bundesministerium zu schaffen und andererseits Informationen zum Grad der Zielerreichung zu erhalten.

116.3

Das Bundesministerium hat die vom Bundesrechnungshof empfohlene 10-prozentige Reserve im Haushaltsjahr 2001 bereits gebildet und einen ersten Entwurf für ein künftiges Steuerungs- und Kontrollsystem erarbeitet. Das System soll im Jahre 2002 veröffentlicht und den Durchführungsorganisationen als verbindliche Vorgabe ausgehändigt werden.

Der Bundesrechnungshof wird den Fortgang sowie die Wirksamkeit und den Erfolg der eingeleiteten Maßnahmen weiter beobachten.

117 Förderung von Entwicklungsländern durch Zuschüsse an integrierte Fachkräfte

(Kapitel 2302 Titel 685 08)

117.1

Das Bundesministerium stellt dem Centrum für internationale Migration und Entwicklung (CIM) als Durchführungsorganisation des Programms „Integrierte Fachkräfte“ jährlich Haushaltsmittel in einer Größenordnung von rd. 36,5 Mio. EUR zur Verfügung. Damit sollen deutsche Fachkräfte und solche mit Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union an Arbeitgeber in einem Entwicklungsland vermittelt werden. Mit diesen schließen die integrierten Fachkräfte Arbeitsverträge, in denen ein ortsübliches Gehalt vereinbart wird. Daneben erhalten sie einen Zuschuss aus Bundesmitteln. Die integrierten Fachkräfte nehmen in den Entwicklungsländern entwicklungspolitisch bedeutsame Aufgaben wahr. CIM ist für die Planung, die Steuerung sowie für die Erfolgskontrolle des Programms zuständig.

117.2

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass CIM seine Planungs-, Steuerungs- und Kontrollaufgaben in der Vergangenheit aufgrund fehlender Vorgaben und eines unzureichenden Systems nicht sachgerecht wahrnahm. So wurde beispielsweise bei der Planung der Vermittlungen darauf verzichtet, die jeweils mit den Einsätzen beabsichtigten entwicklungspolitischen Ziele anhand von eindeutigen und nachprüfbaren Indikatoren zu beschreiben und festzulegen. Dies verhindert ein angemessenes Monitoring und die spätere Erfolgskontrolle der Einsätze.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium daher die Einführung eines aussagefähigen und unbürokratischen Planungs-, Steuerungs- und Kontrollsystems empfohlen, um die entwicklungspolitische Wirksamkeit und den Erfolg der Einsätze zu erhöhen und damit die eingesetzten Haushaltsmittel wirtschaftlich zu verwenden.

117.3

Das Bundesministerium hat gemeinsam mit CIM die Anregungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und im Oktober 2001 ein verbessertes Verfahren zur Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle probeweise eingeführt. Änderungen im Verfahren der Programmdurchführung einzelner Zuschussleistungen, die auch das Ziel der Verwaltungsvereinfachung verfolgen, sind am 1. Januar 2002 in Kraft getreten.

Die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes wurden damit umgesetzt.

Allgemeine Finanzverwaltung

(Einzelplan 60)

118 Durchführung des Investitionsförderungsgesetzes Aufbau Ost

(Kapitel 6003 Titel 882 02 bis einschließlich Bundeshaushalt 2001)

118.1

Im Zusammenhang mit den Bund-Länder-Vereinbarungen zum so genannten Solidarpakt erklärte sich der Bund im Jahre 1993 bereit, den fünf neuen Ländern und dem Land Berlin außerhalb des Finanzausgleichs Finanzhilfen für Investitionszwecke zur Verfügung zu stellen. Die rechtliche Grundlage hierfür bildete das Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost (Investitionsförderungsgesetz). Danach erhielten die neuen Länder seit dem Jahre 1995 Finanzhilfen in Höhe von jährlich 6,6 Mrd. DM (3,4 Mrd. EUR) für einen ursprünglich vorgesehenen Zeitraum von zehn Jahren. Hiervon wurden jährlich 0,7 Mrd. DM (0,4 Mrd. EUR) zur Krankenhausfinanzierung eingesetzt. Für die übrigen Hilfen in Höhe von 5,9 Mrd. DM (3,0 Mrd. EUR) sah das Gesetz einen weit gespannten Förderkatalog vor. Die Hilfen sollten gemäß Artikel 104 a Abs. 4 Grundgesetz für besonders bedeutsame Investitionen der neuen Länder und Gemeinden zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet und zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums bereitgestellt werden. Außerdem sollten die

Mittel den neuen Ländern ermöglichen, ihre Haushaltsdefizite deutlich zu begrenzen.

Die Finanzhilfen durften bis zu 90 % der öffentlichen Finanzierung der einzelnen Fördermaßnahmen betragen. Zur Auszahlung der Bundesmittel richtete das mit der Durchführung des Investitionsförderungsgesetzes beauftragte Bundesministerium Verwahrkonten bei der Bundeskasse Berlin ein, auf die es den Ländern die Jahresbeträge zur eigenen Bewirtschaftung übertrug. Die Länder konnten die Bundeskasse zur Zahlung anweisen, sobald sie die Mittel für fällige Zahlungen benötigten. Es war erklärtes Ziel, das Verfahren zur Durchführung des Gesetzes einfach auszugestalten, um die zusätzliche Verwaltungsbelastung für Bund, Länder und Gemeinden so gering wie möglich zu halten.

118.2

Der Bundesrechnungshof hat die Durchführung des Investitionsförderungsgesetzes geprüft und dabei eine Reihe von Mängeln und Problemen im Vollzug festgestellt. So war aus den Unterlagen des Bundesministeriums nicht nachvollziehbar, ob die Länder die Fördermittel von den Verwahrkonten nur für fällige Ausgaben abgerufen hatten. Das Bundesministerium konnte Zinsansprüche nicht geltend machen, weil ihm der Zeitpunkt der Mittelverwendung nicht bekannt war. Es erhielt von den Ländern als Verwendungsnachweis lediglich elektronisch übermittelte Listen über die mitfinanzierten Maßnahmen, die im Wesentlichen anhand einzelner Schlüssigkeitskriterien auf ihre Förderfähigkeit hin geprüft wurden. In einer Reihe von Fällen wurden im Rahmen des Investitionsförderungsgesetzes Maßnahmen und Vorhaben finanziert, deren wirtschaftsfördernder Charakter nicht erkennbar war. Obwohl die Länder hierzu verpflichtet gewesen wären, leiteten sie den Großteil der Prüfungserkenntnisse der Landesrechnungshöfe zum Investitionsförderungsgesetz dem Bundesministerium nicht zu.

Seit dem Programmbeginn im Jahre 1995 wurden die Fördertatbestände in der Verwaltungspraxis immer mehr ausgeweitet bis hin zu einer Refinanzierung fast aller öffentlicher Investitionen. Eine inhaltliche und verfahrensmäßige Koordinierung zwischen den Finanzhilfen aufgrund des Investitionsförderungsgesetzes und den Fördermaßnahmen im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben gemäß Artikel 91 a, 91 b Grundgesetz sowie den übrigen Finanzhilfen fand nicht statt. Es gab keine aussagefähige Erfolgskontrolle im Hinblick auf die Zielerreichung des Einsatzes der Mittel. Die Aufteilung der Mittel auf die einzelnen Förderbereiche (z. B. Sporteinrichtungen, Kinderbetreuungseinrichtungen) durch die neuen Länder ließ vielmehr Zweifel aufkommen, ob die Finanzhilfen optimal zur effektiven Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung in den neuen Ländern eingesetzt wurden. Auch eine durchgreifende Verbesserung der Haushaltsstrukturen in den neuen Ländern zugunsten nachhaltig höherer Investitionsquoten war nicht festzustellen.

Der Bundesrechnungshof hat abgeraten, das Investitionsförderungsgesetz über das Jahr 2004 fortzusetzen. Für eine Investitionsförderung in den neuen Ländern sollten nach seiner Ansicht – unbeschadet der grundsätzlichen Notwendigkeit einer Rückführung gemeinsamer Finanzierungsformen – zunächst die vorhandenen Mischfinanzierungsinstrumente eingesetzt werden, allerdings nur für einen begrenzten Zeitraum und degressiv ausgestaltet. Für eine eventuell weiter notwendige Unterstützung der neuen Länder bei der Sanierung ihrer Haushalte hat der Bundesrechnungshof auf das Instrument der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen verwiesen.

Der Bundesrechnungshof hat vorgeschlagen, die Mittel verstärkt zugunsten gesamtwirtschaftlich relevanter Investitionen – z. B. für die Verkehrsinfrastruktur – einzusetzen; außerdem sollte schnell eine aussagekräftige Erfolgskontrolle der ökonomischen und finanzwirtschaftlichen Wirkungen des Investitionsförderungsgesetzes vorgenommen werden.

118.3

Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, dass das Investitionsförderungsgesetz als speziell auf die neuen Länder zugeschnittenes Förderinstrument eine Sonderstellung unter den Finanzhilfen einnehme. Das Gesetz ergänze den Finanzausgleich im Hinblick auf die besonderen Ausgabebedarfe der neuen Länder vor allem im Infrastrukturbereich. Neben den wirtschaftbezogenen Investitionsbereichen sei auch die Grundversorgung mit so genannten weichen Standortfaktoren einzubeziehen. Dies habe einen breiten Förderansatz gerechtfertigt. Tiefer gehende Zielereichungskontrollen und -analysen auf Bundesebene seien bei der verwaltungsmäßigen Ausgestaltung des Investitionsförderungsgesetzes nicht möglich gewesen. Das Bundesministerium hat eingeräumt, dass aufgrund mangelnder Koordinierung im Zusammenspiel verschiedener Mischfinanzierungstatbestände mit sich überschneidenden Anwendungsbereichen Probleme entstehen könnten. Mit der Beendigung des Investitionsförderungsgesetzes zum 31. Dezember 2001 sei die Bundesregierung den grundsätzlichen Empfehlungen des Bundesrechungshofes gefolgt.

Durch das Solidarpaktfortführungsgesetz vom 20. Dezember 2001, das die Beschlüsse von Bund und Ländern zum so genannten Solidarpakt II vom Sommer 2001 umgesetzt hat, ist das Investitionsförderungsgesetz vorzeitig beendet worden. Danach leistet der Bund ab dem Haushaltsjahr 2002 keine Finanzhilfen nach dem Investitionsförderungsgesetz mehr. Als Ausgleich werden die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für die Jahre 2002 bis 2004 um diejenigen Beträge aufgestockt, die durch die vorzeitige Beendigung des Gesetzes in den Jahren 2002 bis 2004 frei werden. Ab dem Jahre 2005 erhalten die neuen Länder einschließlich Berlin Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft in Höhe von insgesamt 105,3 Mrd. EUR (206 Mrd. DM). Die Zuweisungen sind bis zum Jahre 2019 befristet und degressiv ausgestaltet.

Mit Beginn der – erstmals im Jahre 2002 – ausschließlich auf Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen umgestellten Förderung haben die neuen Länder und Berlin dem Finanzplanungsrat jährlich über die erzielten Fortschritte zu berichten. Dabei ist auf die Schließung der Infrastrukturlücke, die Verwendung der erhaltenen Bundesergänzungszuweisungen und die finanzwirtschaftliche Entwicklung der Länder- und Kommunalhaushalte einschließlich der Begrenzung der Nettoneuverschuldung einzugehen. Die Berichte werden mit einer Stellungnahme der Bundesregierung im Finanzplanungsrat erörtert.

Im Rahmen der Vereinbarungen zum Solidarpakt II hat der Bund darüber hinaus zugesagt, in den Jahren 2005 bis 2019 überproportionale Leistungen mit einer Zielgröße von insgesamt rd. 51,1 Mrd. EUR (100 Mrd. DM) für den weiteren Aufbau der Infrastruktur in Ostdeutschland zu gewährleisten.

118.4

Die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur mittelfristigen Neuausrichtung der Investitionsförderung in den neuen Ländern sind damit in einem wesentlichen Punkt umgesetzt worden. Die Aufhebung der Zweckbindung der Investitionshilfen erscheint nicht zuletzt angesichts der festgestellten Schwierigkeiten und Probleme im Vollzug vertretbar. Die politische Verantwortung für den wirtschaftlichen Erfolg der eingesetzten Bundesmittel ist nunmehr klar geregelt. Sie liegt – entsprechend der föderalen Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Ländern – bei den mittelverwendenden Ländern. Aus finanzwirtschaftlicher Sicht stellen die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen allerdings eine weitere erhebliche Vorbelastung für künftige Bundeshaushalte dar.

Angesichts des hohen Mitteleinsatzes und der langfristigen Festlegung von Bundesmitteln kommt den vorgesehenen jährlichen Fortschrittsberichten als Kontrollinstrument besondere Bedeutung zu. Die Berichte sollten daher aussagekräftige Informationen enthalten, die eine belastbare Bewertung der Fortschritte der neuen Länder in Bezug auf ihre finanzwirtschaftliche und ökonomische Entwicklung ermöglichen. Der Bundesrechnungshof wird beobachten, ob die Aussagekraft dieser Berichte ausreicht, die Wirkung der Hilfen hinreichend zu beurteilen.

Bundesanstalt für Arbeit

119 Ärztlicher Dienst der Bundesanstalt für Arbeit

119.1

Der Ärztliche Dienst der Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt) fertigt auf Antrag der Kundenbereiche oder der Fachabteilungen der Arbeitsämter Gutachten über den Gesundheitszustand der Kundinnen und Kunden an, insbesondere über deren körperliche Leistungsfähigkeit. Im Jahre 2001 verfügte der Ärztliche Dienst über rd. 300 Arztstellen und knapp 550 Stellen für nichtärztliches Personal. Er fertigte rd. 425 000 Gutachten an, von denen etwa ein Viertel so genannte Vertragsärztinnen und Vertragsärzte auf Honorarbasis erstellten.

Der Zeitraum vom Antrag auf ärztliche Begutachtung bis zur Fertigstellung des Gutachtens (Laufzeit) beträgt in der Regel zwischen zwei und drei Monaten. Die Laufzeit hat unmittelbare Auswirkungen auf die Ausgaben der Bundesanstalt, weil die zu Untersuchenden überwiegend Leistungen der Bundesanstalt zur Sicherung des Lebensunterhalts erhalten, über deren Beendigung erst nach der Vorlage der Gutachten entschieden werden kann.

119.2

Der Bundesrechnungshof hat die Organisation und die Arbeitsabläufe im Ärztlichen Dienst geprüft. Er hat eine Vielzahl von Mängeln bei der wirtschaftlichen Aufgabenerledigung festgestellt. So führte der Ärztliche Dienst auch in den Fällen ganzheitliche Untersuchungen durch, in denen nur einzelne körperliche Funktionen zu begutachten waren oder eine Begutachtung nach Aktenlage ausgereicht hätte. Untersuchungstermine wurden teilweise deshalb nicht wahrgenommen, weil die Einladungsformulare nicht in plakativer Weise auf die wesentlichen Informationen über Ort und Zeit des Termins sowie die Folgen des Nichterscheinens hinwiesen. Der Ärztliche Dienst erfasste die Laufzeiten grundsätzlich nicht. Nur in Einzelfällen ergriff der Ärztliche Dienst Maßnahmen zur Beseitigung von Rückständen.

Der Bundesrechnungshof hat eine Reihe von Maßnahmen zur Verbesserung der Organisation im Ärztlichen Dienst vorgeschlagen, die vor allem die Laufzeiten verkürzen und damit die Ausgaben der Bundesanstalt verringern werden.

Insbesondere hat er empfohlen,

- die Aufgabenerledigung im Ärztlichen Dienst flexibler zu gestalten, so dass in geeigneten Fällen weniger aufwendige Bearbeitungsformen, wie die medizinische Beratung oder die Teiluntersuchung, an die Stelle der bisherigen ganzheitlichen Untersuchung treten,
- das Formular, mit dem die Bundesanstalt zur ärztlichen Begutachtung einlädt, übersichtlich, knapp und verständlich zu gestalten,
- die Laufzeiten als Grundlage für fachaufsichtliche Maßnahmen zu erfassen,

- gezielt Vertragsärztinnen und -ärzte zur Verringerung von Bearbeitungsrückständen und zur Verkürzung der Laufzeiten einzusetzen und
- Arbeitsämter mit besonders langen Laufzeiten durch Ärztinnen und Ärzte benachbarter Arbeitsämter zu unterstützen und wirksame Vertretungsregelungen insbesondere für Arbeitsämter mit nur einer Arbeitsamtsärztin oder einem -arzt zu schaffen.

119.3

Die Bundesanstalt hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes im Wesentlichen aufgegriffen. Sie hat die Bestimmungen zur Organisation und zu den Arbeitsabläufen im Ärztlichen Dienst in entscheidenden Punkten im Sinne der Vorschläge des Bundesrechnungshofes verbessert. Sie plant weitere Maßnahmen zur Erhöhung der Effizienz des Ärztlichen Dienstes.

119.4

Der Bundesrechnungshof sieht in den von der Bundesanstalt ergriffenen Maßnahmen den Ausdruck eines notwendigen Umdenkens von der handlungsbezogenen zur erfolgsbezogenen Verantwortung. Er hält die Maßnahmen für geeignet, die Laufzeiten im Ärztlichen Dienst nachhaltig zu verkürzen und damit die Ausgaben der Bundesanstalt zu verringern. Er wird sich zu gegebener Zeit vom Erfolg der getroffenen Maßnahmen und der geplanten Veränderungen überzeugen.

120 Arbeitslosengeld bei Einschränkung der Arbeitsbereitschaft auf eine Teilzeitbeschäftigung

120.1

Der Bundesrechnungshof und das Vorprüfungsamt der Bundesanstalt für Arbeit prüften bei 16 Arbeitsämtern 3 440 Leistungsfälle, in denen Arbeitslose ihre Arbeitsbereitschaft gegenüber dem Arbeitsamt auf eine Teilzeitbeschäftigung eingeschränkt hatten. 1 540 Fälle (rd. 45 %) waren fehlerhaft entschieden, was zu Überzahlungen von Arbeitslosengeld in Höhe von rd. 850 000 DM (rd. 430 000 EUR) und zu Minderzahlungen in Höhe von rd. 20 000 DM (rd. 10 000 EUR) geführt hatte. Die fehlerhaften Entscheidungen beruhten im Wesentlichen auf folgenden Gründen:

Die Arbeitslosen gaben bei Einschränkung der Arbeitsbereitschaft wegen Betreuung und Erziehung eines Kindes oder Pflege eines Angehörigen nach § 119 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 Drittes Buch Sozialgesetzbuch (SGB III) keine Erklärungen ab, ob im Falle einer Arbeitsaufnahme die Betreuung des Kindes oder Angehörigen anderweitig sichergestellt war oder wiesen die Betreuungs- oder Pflegebedürftigkeit nicht nach. Die Arbeitsämter nahmen dies hin oder klärten zweifelhafte Sachverhalte nicht weiter auf. Den Arbeitsvermittlerinnen und -vermittlern war überwiegend nicht bekannt, dass diese Fragen zu klären sind, sobald sie dem Arbeitslosen den Antragsvordruck auf Gewährung von Arbeitslosengeld aushändigen. In anderen Fällen wurden die Arbeitslosen im Bewerberangebot in Teilzeit geführt, obwohl sie im Leistungsantrag ihre Arbeitsbereitschaft nicht eingeschränkt hatten und dementsprechend Arbeitslosengeld auf der Grundlage einer Vollzeitbeschäftigung erhielten. Die Arbeitsämter klärten die Abweichungen nicht auf. Dadurch erhielten auch solche Arbeitslosen Leistungen, die den Vermittlungsaktivitäten der Arbeitsämter nicht zur Verfügung standen.

Unabhängig von der Betreuung eines Kindes oder der Pflege eines Angehörigen können sich Arbeitslose nach § 119 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 SGB III auch auf Teilzeit beschränken, wenn sie die Anwartschaftszeit auf Arbeitslosengeld durch eine Teilzeitbeschäftigung erworben haben. Diese Beschränkung durften sie nach Satz 2 längstens sechs Monate aufrechterhalten. Nach Ablauf des Sechsmonatszeitraums gewährten die geprüften Arbeitsämter häufig Leistungen weiter – im Durchschnitt noch sieben Monate –, obwohl sich die Arbeitslosen nicht zur Vollzeitbeschäftigung bereit erklärt hatten.

120.2

Der Bundesrechnungshof hat die fehlerhafte Bearbeitung beanstandet und der Bundesanstalt für Arbeit empfohlen, die Arbeitsämter auf Fehlerschwerpunkte hinzuweisen, ihnen die Rechts- und Weisungslage zu verdeutlichen und die Fachaufsicht bei den angesprochenen Fallgestaltungen zu verstärken.

120.3

Die Bundesanstalt hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes anerkannt und den Dienststellen umgehend zur Kenntnis gebracht. Entsprechend seinem Petitum hat sie die Landesarbeitsämter angewiesen, die Fehlerschwerpunkte und notwendige Korrekturen auf Dienstbesprechungen mit den Arbeitsämtern zu erörtern.

121 Qualität der Vermittlung an Ausbildungsuchende

121.1

Die Bundesanstalt für Arbeit (Bundesanstalt) hat Ausbildungsuchenden und Arbeitgebern Ausbildungsvermittlung anzubieten. Dabei haben die Arbeitsämter die Eignung, Neigung und Leistungsfähigkeit der Ausbildungsuchenden sowie die Anforderungen der angebotenen Stellen zu berücksichtigen. Nach den internen Grundsätzen der Bundesanstalt sollen die Vermittlungsvorschläge den Erwartungen der Ausbildungsuchenden und der Arbeitgeber möglichst individuell und passgenau entsprechen.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 2000 gemeinsam mit dem Vorprüfungsamt der Bundesanstalt für Arbeit die Qualität bei der Vermittlung von Ausbildungsuchenden in Ausbildungsstellen bei 15 Arbeitsämtern. Sie stellten fest, dass die Ausbildungsvermittlung durch nicht vollständige

oder unzutreffende Informationen über die Ausbildungsstellen und die Ausbildungsuchenden sowie durch Mängel bei der Bearbeitung durch die Arbeitsämter und des IT-Verfahrens der Bundesanstalt beeinträchtigt wurde.

Die Arbeitsämter unterbreiteten Vermittlungsvorschläge für Ausbildungsstellen, ohne die Anforderungen der Arbeitgeber hinreichend zu berücksichtigen, insbesondere trafen sie keine qualitative Vorauswahl und unterbreiteten Vermittlungsvorschläge nicht individuell und passgenau. Die Erfolgsquote betrug im Durchschnitt 6 %, d. h. von jeweils 17 Vermittlungsvorschlägen führte nur einer zur Begründung eines Ausbildungsverhältnisses.

Die Arbeitgeber wurden über vorgeschlagene Bewerberinnen und Bewerber entweder nicht oder nicht ausreichend informiert.

Auf eingehende Vermittlungsaufträge reagierten die Arbeitsämter weit überwiegend zwar innerhalb einer Woche, in 18 % der Fälle jedoch erst nach Ablauf von vier Wochen, ohne dass Gründe für die Verzögerung ersichtlich waren.

Die Arbeitsämter kannten von 82 % ihrer Vermittlungsvorschläge nicht das Ergebnis oder die Gründe, wenn Vorschläge oder Bewerbungen erfolglos blieben.

Das von der Bundesanstalt bei der Ausbildungsvermittlung seit 1986 eingesetzte IT-Verfahren COMPAS ist veraltet. Individuelle Anforderungen der Arbeitgeber und Eignungsmerkmale der Bewerberinnen und Bewerber konnten nicht hinreichend erfasst werden. Dadurch war die Aussagefähigkeit der Auftrags- und Bewerberprofile beeinträchtigt. Einen maschinellen Auswahlprozess zum Abgleich von Auftrags- und Bewerberprofilen gab es nicht. Zudem standen keine Erfassungsfelder für die Erfolgskontrolle der Vermittlungsvorschläge zur Verfügung.

121.2

Der Bundesrechnungshof hat Empfehlungen gegeben, wie die Mängel abgestellt werden können, wie die Ausbildungsvermittlung effektiver und effizienter gestaltet und damit der Vermittlungserfolg gesteigert werden kann.

Die Arbeitsämter müssen die Anforderungskriterien der Arbeitgeber bereits bei der Entgegennahme von Vermittlungsaufträgen genau, differenziert, umfassend und marktorientiert erheben, um so ein aussagekräftiges Auftragsprofil zu erstellen. Die Passgenauigkeit und der Erfolg der Vermittlungsvorschläge werden dadurch erhöht; der Aufwand der Folgearbeiten wird vermindert.

Nach Eingang eines Vermittlungsauftrags müssen die Arbeitsämter unverzüglich tätig werden, d. h. möglichst am selben Tag gegenüber dem Arbeitgeber eine erste Reaktion veranlassen. Sind innerhalb der ersten Arbeitstage keine geeigneten Ausbildungsuchenden vorhanden, müssen sie weitere geeignete Maßnahmen ergreifen, z. B. mit dem Ausbildungsbetrieb ein Gespräch über das Anforderungsprofil, die Besetzungsmöglichkeiten oder eine notwendige Anpassung des Vermittlungsauftrags führen oder den überregionalen Ausgleich einleiten.

Die Arbeitsämter sollten die Ergebnisse ihrer Vermittlungsvorschläge strukturiert erfragen und dokumentieren. Sind Vermittlungsvorschläge oder Bewerbungen misslungen, sollten sie den Gründen nachgehen.

Die Bundesanstalt sollte durch Modernisierung des IT-Verfahrens COMPAS die technische Unterstützung der Ausbildungsvermittlung verbessern.

121.3

Die Bundesanstalt hat die Feststellungen anerkannt und die Vorschläge im Wesentlichen aufgegriffen. Zur notwendigen Verbesserung der Vermittlungsqualität habe sie Maßnahmen wie das Erstellen einer Arbeitshilfe für die Fachaufsicht und ein Konzept zum Geschäftsfeldcontrolling eingeleitet. Auch verstärke sie die Aus- und Fortbildung ihres Personals. Das IT-Verfahren COMPAS werde kontinuierlich weiterentwickelt und solle im Jahre 2002 die technischen Voraussetzungen für aussagefähige Auftrags- und Bewerberprofile und für maschinelle Suchläufe erhalten. Inzwischen könnten Ausbildungsstellen gezielter, etwa nach Arbeitsamtsbezirken und Ausbildungsorten geordnet, ausgewählt und demnächst auch im Internet präsentiert werden.

Die Bundesanstalt hat die nachgeordneten Dienststellen angewiesen, die Mängel abzustellen und die Ausbildungsvermittlung kundenorientiert und nach den Erfordernissen des Einzelfalls durchzuführen. Sie hat die Fachaufsicht durch die Landesarbeitsämter erleichtert, die nunmehr unmittelbar auf die Daten der Ausbildungsvermittlung in den Arbeitsämtern zugreifen können.

121.4

Der Bundesrechnungshof hält die von der Bundesanstalt angekündigten oder bereits eingeleiteten Maßnahmen für geeignet, die festgestellten Mängel abzustellen und die Ausbildungsvermittlung insgesamt zu verbessern. Er wird die weitere Umsetzung beobachten.

Die Bemerkungen sind vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes beschlossen worden.

Bonn, den 18. November 2002

Bundesrechnungshof

Prof. Dr. Dieter Engels

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