

W

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

Einzelfragen zu militärischen Beschaffungen durch Leasing

- Ausarbeitung -

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages

Verfasser: [REDACTED]

Einzelfragen zu militärischen Beschaffungen durch Leasing

Ausarbeitung WD 4 - 3000 - 164/07

Abschluss der Arbeit: 30.08.2007

Fachbereich WD 4: Haushalt und Finanzen

[REDACTED]

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Die Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste sind dazu bestimmt, Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Diese bedürfen der Zustimmung des Direktors beim Deutschen Bundestag.

Frage 1: Wie wird ein Ausschluss der Finanzierungsform Leasing bei der Beschaffung von Gütern aus dem Bundeshaushalt, insbesondere beim Einzelplan 14 begründet?

In Bezug auf Leasing als Beschaffungsform vertritt das Bundesministerium der Finanzen (BMF) die Auffassung, dass Leasing auch im Bereich der militärischen Beschaffungen (Einzelplan 14, Kap. 1416, Titelgruppe 554) ein nach der Bundeshaushaltsordnung¹ (BHO) zulässiges Beschaffungsinstrument darstelle. Es komme dann in Betracht, wenn es im konkreten Einzelfall wirtschaftlicher sei als andere Beschaffungsformen.

Diese Rechtsauffassung des BMF steht mit der in der haushaltsverfassungsrechtlichen Rechtsprechung und Literatur vertretenen Rechtsansicht im Einklang. Für die militärischen Beschaffungen gelten die besonderen Vorschriften des § 24 Abs. 2 BHO i. V. m. dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, der einfach gesetzlich in § 7 BHO verankert ist.

Nach § 24 Abs. 2 BHO dürfen größere² Beschaffungs- und Entwicklungsvorhaben erst dann in den Haushaltsentwurf eingestellt werden, wenn für das jeweilige Vorhaben Haushaltsunterlagen zur Begründung der Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit unter dem Gesichtspunkt der Kosten und der Folgekosten sowie der Darlegung der Finanzierung beigebracht sind.³ Die Vorschrift bezweckt, Fehlinvestitionen zu vermeiden, wie sie insbesondere bei der Beschaffung nichthandelsüblicher Sachen vorkommen können, und Fehlkalkulationen bei Entwicklungsvorhaben zu verhindern.⁴ Als Beschaffungen im Sinne dieser Vorschrift sind hier Anschaffungen von Sachen zu verstehen, die veranschlagungsmäßig den sonstigen Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen (Hauptgruppe 8) oder den militärischen Beschaffungen (Gruppe 554) des Gruppierungsplans zuzuordnen sind. Entwicklungsvorhaben sind solche Vorhaben, die der zweckgerichteten Auswertung und Anwendung von Forschungsergebnissen und Erfahrungen vor allem technischer oder wirtschaftlicher Art dienen, um zu neuen Systemen, Verfahren, Stoffen, Gegenständen und Geräten zu gelangen (Neuentwicklung) oder um vorhandene zu verbessern (Weiterentwicklung).⁵

¹ Vom 19.8.1969, BGBl. I S. 1284, zuletzt geändert durch Art. 15 Gesetz zur Einführung der Europäischen Genossenschaft und zur Änderung des Genossenschaftsrechts vom 14.8.2006, BGBl. I S. 1911 [1953].

² Größere Beschaffungen sind Anschaffungen von Sachen mit einem Mittelbedarf von mehr als 500.000 Euro im Einzelfall; gleiches gilt für größere Entwicklungsvorhaben, vgl. Nr. 2 der VV-BHO zu § 24 BHO.

³ vgl. Erbrecht in Heuer: Kommentar zum Haushaltsrecht, RdNr. 9 zu § 24 BHO.

⁴ Heller in Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 39. Erg.-Lfg. August 2003 RdNr. 5 zu § 24 BHO.

⁵ Erbrecht in Heuer a. a. O., RdNr. 8 zu § 24 BHO.

Für Beschaffungen aller Art (auch im militärischen Bereich) ist zudem das verfassungsrechtliche Gebot⁶ der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. § 7 Abs. 2 Satz 1 BHO enthält dementsprechend die generelle Verpflichtung, für alle finanzwirksamen Maßnahmen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Entsprechend dem Wirtschaftlichkeitsgebot ist bei jeder Beschaffungsmaßnahme Nutzenoptimierung und Kostenminimierung anzustreben. Es muss also im Einzelfall geprüft werden, welche Beschaffungslösung die jeweils wirtschaftlichste ist, wobei alternative Beschaffungsmodelle zum Kauf von Gegenständen und zur Kreditfinanzierung auch in den Formen des Leasings bzw. Finanzierungsleasings in die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung einzubeziehen sind.⁷

Insgesamt bleibt es in Bezug auf Leasing festzustellen, dass Leasing ein nach der BHO zulässiges Beschaffungsinstrument ist. Seine Anwendung hängt entscheidend davon ab, ob es im Einzelfall wirtschaftlicher ist als andere Beschaffungsformen.

Ein Beispiel für die Anwendung des Leasings im Einzelplan 14 ist das Leasing von Mittelstreckenluftfahrzeugen der Flugbereitschaft BMVg.⁸ Im Bereich der militärischen Beschaffungen (Einzelplan 14, Kap. 1416, Titelgruppe 554) sind allerdings im Hinblick auf die Anwendungsmöglichkeiten des Leasings von Gegenständen anstelle des käuflichen Erwerbs und des Finanzierungsleasings anstatt der Kreditfinanzierung Sonderfaktoren zu beachten, die die Wirtschaftlichkeit dieser Beschaffungsformen nicht unerheblich negativ beeinflussen. So handelt es sich bei Rüstungsgütern um keine handelsüblichen Sachen, die häufig auch erst entwickelt werden müssen. Auch existiert für diese Güter kein bzw. nur ein sehr enger Markt. Beide Faktoren führen dazu, dass diese Güter nach Ablauf des Leasingvertrages für den Leasinggeber kaum weiterverwertbar sind. Weitere Einschränkungen in dieser Hinsicht können sich aus Gründen der Rüstungsexportkontrolle ergeben. Die Risiken der fehlenden bzw. zumindest stark eingeschränkten Wiederverwertbarkeit dürften daher in der Preisfindung des Leasinggebers enthalten sein und damit den Preis für den käuflichen Erwerb nicht selten übersteigen.

Auch im Falle des Finanzierungsleasings (private Vorfinanzierung anstelle staatlicher Kreditaufnahme) dürfte die Wirtschaftlichkeit dieser Beschaffungsform nur in Ausnahmefällen feststellbar sein, da wegen der besseren Bonität des Bundes bei den Finanzierungsbedingungen Kostenvorteile dieser Beschaffungsform nicht zu erwarten sein dürften.

⁶ vgl. VerfGH NRW, DÖV 2004, S. 121 ff.; Gröpel in Bonner Kommentar 2004, RdNr. 140 zu Art. 110 GG m. w. N.

⁷ Erbrecht in Heuer, a. a. O., RdNr. 8 zu § 7 BHO und RdNr. 5 zu § 24 BHO.

⁸ vgl. Entwurf zum Bundeshaltsplan 2008, Einzelplan 14, Kap. 1407, Titel 51803, S. 72.

Frage 2: Gibt es dazu unterschiedliche Auffassungen, z. B. zwischen dem Bundesministerium der Finanzen und Experten aus der Wissenschaft? Wenn ja, wie sehen die unterschiedlichen Positionen aus?

Frage 3: An welchen Stellen der Bundeshaushaltsordnung bzw. anderen haushaltsrechtlichen Quellen befinden sich die entsprechenden Regelungen?

Gemäß § 24 Abs. 2 BHO i. V. m. dem Verfassungsgebot der Wirtschaftlichkeit (Art 110 GG i. V. m. § 7 BHO) ist Leasing ein zulässiges Beschaffungsinstrument und anzuwenden, wenn es im Einzelfall wirtschaftlicher ist als andere Beschaffungsformen (vgl. auch Ausführungen zu Frage 1). In dieser Hinsicht besteht kein Dissens zwischen dem BMF und der Wissenschaft.

Frage 4: Gab es in der Vergangenheit schon einmal Bestrebungen, dies Regelungen in der Haushaltsgesetzgebung zu ändern bzw. gab es dazu schon einmal eine parlamentarische Initiative?

Derartige Bestrebungen hat es nicht gegeben. Sie waren und sind nicht erforderlich. Sie müssten sich im Übrigen am Verfassungsgebot der Wirtschaftlichkeit orientieren.