



B u n d e s
rechnungshof

Bemerkungen 2004

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Bundes

Vorwort

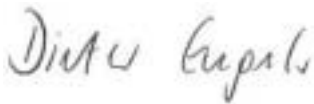
In seinen jährlichen Bemerkungen unterrichtet der Bundesrechnungshof den Deutschen Bundestag, den Bundesrat, die Bundesregierung und die Öffentlichkeit über seine wesentlichen Prüfungsergebnisse. Er bietet damit eine fundierte und allgemein zugängliche Informationsbasis, auf der die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des Umgangs mit den finanziellen Mitteln des Bundes beurteilt werden kann. Die einzelnen Beiträge der Bemerkungen wird der Rechnungsprüfungsausschuss – der zuständige Unterausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages – in den kommenden Monaten beraten. Erfahrungsgemäß verbindet das Parlament die Beratung über die Bemerkungsbeiträge in einer Vielzahl von Fällen mit der Forderung an die Bundesregierung, die vom Bundesrechnungshof festgestellten Mängel zu beheben. Die Ergebnisse dieser parlamentarischen Beratung dienen dem Deutschen Bundestag außerdem dazu, über die Entlastung der Bundesregierung für das Haushaltsjahr 2003 zu entscheiden.

Das Wirken des Bundesrechnungshofes beschränkt sich nicht auf die in den Bemerkungen dargestellten Prüfungen. Die Bemerkungen geben nur einen Ausschnitt der gesamten Tätigkeit des Bundesrechnungshofes wieder. Diese Tätigkeit wird zunehmend auch durch die Beratungsfunktion geprägt, die der Bundesrechnungshof gegenüber der Bundesregierung und dem Gesetzgeber ausübt. Seine Beratungsfunktion erfüllt der Bundesrechnungshof durch eine Vielzahl von Berichten zu aktuellen und finanziell bedeutsamen Themen sowie bei der jährlichen Aufstellung des Bundeshaushalts.

Der aktuelle Bundeshaushalt und die Planungen der Bundesregierung für den Bundeshaushalt 2005 unterliegen trotz eingeleiteter Reformmaßnahmen erheblichen strukturellen Belastungen. Die anhaltend kritische Lage der Staatsfinanzen sollte eigentlich den Schluss nahe legen, dass die Einsparpotenziale im Bereich der öffentlichen Verwaltung mittlerweile weitgehend ausgeschöpft sind. Zudem müsste es selbstverständlich sein, dass in Zeiten knapper Mittel bei allen Verantwortlichen eine hohe finanzielle Sensibilität besteht, die effizientes und sparsames Verwaltungshandeln gewährleistet. Dass dies leider nicht so ist, zeigt eine ganze Reihe diesjähriger Bemerkungsbeiträge, in denen unwirtschaftliche Verhaltensweisen aufgezeigt werden, die die Verwaltungen mit nur wenig Aufwand hätten identifizieren und abstellen können. Die Bemerkungen 2004 belegen in vielen Fällen, dass nicht immer komplexe Untersuchungen erforderlich sind, um Verwaltungshandeln wirtschaftlicher zu gestalten. Häufig reicht es, Maßstäbe wirtschaftlichen Handelns anzulegen, die jede Privatperson in finanzieller Bedrängnis als zwingend geboten betrachten würde. Ein gutes Beispiel hierfür bietet das häufig mangelhafte Verhalten der Verwaltungen bei der Vergabe von Aufträgen. Während es für Privatleute mit knappen Budgets unumgänglich ist, Preise zu vergleichen, führen Verwaltungen leider zu oft mangelhafte Vergabeverfahren durch und verzichten damit auf die Chance, Wettbewerbspreise zu erzielen. Die Einhaltung des Vergaberechts bildet deshalb einen Schwerpunkt der vorliegenden Bemerkungen.

Dem in dieser Broschüre abgedruckten ausführlichen Berichtsteil ist eine Kurzfassung vorangestellt, die den Einstieg in die zum Teil komplexen Themen erleichtern soll (blaue Seiten). Die Broschüre kann in begrenzter Stückzahl bei der Pressestelle des Bundesrechnungshofes angefordert werden. Die Bemerkungen 2004 werden auch als Bundestagsdrucksache erscheinen. Sie sind im Internet unter der Adresse www.bundesrechnungshof.de abrufbar.

Bonn, im November 2004



Prof. Dr. Dieter Engels

Präsident des Bundesrechnungshofes

**Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2004
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
(einschließlich der Feststellungen zur Jahresrechnung des Bundes 2003)**

Inhaltsverzeichnis

	Seite Zusammen- fassung	Seite Volltext
Vorbemerkung		7
Zusammenfassungen	11	
Teil I		
1 Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2003	11	37
2 Finanzwirtschaftliche Entwicklung des Bundes – Zunehmende Lücke zwischen Anspruch und Wirklichkeit	13	57
Teil II		
Feststellungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung		
3 Mangelhafte Anwendung des Vergaberechts	16	96
Bundeskanzler und Bundeskanzleramt		
4 Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit des Bundesinstituts für Kultur und Geschichte der Deutschen im östlichen Europa nicht nachgewiesen	17	100
5 Baumaßnahmen der Stiftung Preußischer Kulturbesitz auf der Museumsinsel in Berlin	17	102

	Seite Zusammen- fassung	Seite Volltext
Bundesministerium des Innern		
6 Gesetzesvorlagen durch sachgerechte Gesetzesfolgenabschätzung verbessern	17	103
7 Novellierung des Verwaltungskostenrechts überfällig	18	106
8 Geförderte Dopinganalytik zu teuer, ohne wesentliche Ergebnisse und mit vielen Verfahrensmängeln	18	109
9 Ansprüche des Bundes bei der Förderung eines Gebäudes für die Führungs-Akademie des Deutschen Sportbundes unzureichend gesichert	19	112
10 Technik für die Leitstellen des Bundesgrenzschutzes: Kostengünstige Rahmenverträge bleiben ungenutzt	19	114
11 Fehlende Unterstützung führt zu Mehrausgaben bei der Beamtenversorgung	20	115
Bundesministerium der Justiz		
12 Rationalisierungsmöglichkeiten im Betrieb des Bundeszentralregisters nicht ausreichend genutzt	20	117
Bundesministerium der Finanzen		
13 Zu komplizierte Entscheidungswege bei Liegenschaftsverkauf im Ausland	20	118
Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit		
14 Erhebliche Stellenüberhänge bei den Außenstellen der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post	21	121
Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft		
15 Verdeckte Öffentlichkeitsarbeit im Bundesprogramm Ökologischer Landbau	21	122
Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen		
16 Wettbewerbsverzerrende Förderung im Kombinierten Verkehr	21	124
17 Ausschreibungen von Bauleistungen des Bundes entsprechen nicht EG-Vergaberecht	22	126
18 Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung hält bei VOF-Ausschreibungen EG-Vergaberecht nicht ein	22	127
19 Unzureichende Ressourcenplanung verhindert hohe Einsparungen in der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes	22	129
Bundesministerium der Verteidigung		
20 Teure Software für die Bundeswehr entspricht nicht den Anforderungen; Nutzung unbestimmt	22	130
21 Bundeswehr soll überzähliges Wehrmaterial zügig verwerten oder entsorgen	23	132

	Seite Zusammen- fassung	Seite Volltext
22 Kostenintensive Umrüstung von Feuerlöschanlagen in gepanzerten Fahrzeugen gefährdet Soldatinnen und Soldaten	23	133
23 25 Jahre Entwicklungszeit des Minenräumpanzers „Keiler“: Kosten mehr als fünfmal höher als geplant	24	134
24 Überschreitung der Belegungsgrenzen für Zivilpatienten in Bundeswehrkrankenhäusern: Einnahmeverluste des Bundes in Millionenhöhe	24	135
25 Konzept für die fliegerische Grundausbildung der Hubschrauber-pilotinnen und Hubschrauberpiloten gescheitert	24	136
26 Einsparmöglichkeiten bei der neuen Bordkanonenmunition für Kampfflugzeuge	25	138
27 Überlange Entwicklung eines Raketensystems für die Panzerabwehr	25	139
28 Deutsche Beteiligung am Luftraumüberwachungs- und Leitsystem AWACS überprüfungsbedürftig	25	140
29 Beschaffung ungeeigneter Schulungshubschrauber und Simulatoren	26	142
30 Aufwendige Bearbeitung der Zuschläge für Auslands-verwendungen im Bereich der Bundeswehr	26	144
Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung		
31 Schwerwiegende Fehlentwicklung bei der Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung in der Rentenversicherung	26	145
Bundesministerium für Bildung und Forschung		
32 Erfolg von Programmen zur Förderung der Forschung und Entwicklung auf dem Gebiet der Produktionssysteme und -technologien nicht belegt	27	148
Allgemeine Finanzverwaltung		
33 Verlagerung des Wohnsitzes von Bordpersonal inländischer Fluggesellschaften in das Ausland führt zu jährlichen Steuerausfällen von mehr als 10 Mio. Euro	27	150
34 Unterschiedliche Bearbeitung anonymer Kapitalübertragungen ins Ausland verursacht Steuerausfälle in Milliardenhöhe	28	152
35 Unzureichende Besteuerung ausländischer Teilnehmer an sportlichen Veranstaltungen im Inland	28	157
36 Drohende Einnahmeausfälle bei der Besteuerung von Umsätzen aus Geldspielautomaten	28	159
37 Risiken für das Umsatzsteueraufkommen bei Ausfuhren und Einfuhren	29	161
38 Fehlerhafte Bearbeitung der Erstattung von Sonderausgaben führt zu Steuerausfällen	29	164

	Seite Zusammen- fassung	Seite Volltext
39 Ungerechtfertigte Gewährung des erhöhten Spendenabzugs bei Stiftungen	30	165
40 Zinsverluste des Bundes durch zu lange Zahlungsfristen bei den Verbrauchsteuern	30	168
Bundesagentur für Arbeit		
41 Auslagerung des Bau- und Liegenschaftsbereichs erfüllt gesteckte Ziele nicht	30	169
42 Verstöße gegen Vergaberecht bei der Unterbringung von Dienststellen	31	170
43 Agenturen für Arbeit setzen Forderungen gegen insolvente Arbeitgeber nur unzureichend durch	31	172
44 Zielorientierung bei Förderung mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds muss verbessert werden	31	173
Teil III		
Weitere Prüfungsergebnisse		
Bundeskanzler und Bundeskanzleramt		
45 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung will Informationstechnik besser planen und länger nutzen	32	175
Bundesministerium des Innern		
46 Sachgerechte Ermittlung und Aufteilung der Sicherheitsgebühren an Flughäfen, an denen Bund und Länder sich das Gebühren- aufkommen teilen	32	176
Bundesministerium der Justiz		
47 Bundeszentralregister spart mehrere hunderttausend Euro durch Nachverhandlung von IT-Leasingverträgen	32	177
Bundesministerium der Finanzen		
48 Bereinigung des Kriegsfolgenrechts	32	178
49 Mindestbesteuerung aufgehoben	33	178
Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit		
50 Abnahme von Prüfungen zum Erwerb von Amateur- und Flugfunkzeugnissen wirtschaftlich gestaltet	33	179
Bundesministerium der Verteidigung		
51 Neue Verpflegungsregelungen bei der Bundeswehr mindern Ausgaben und reduzieren Verwaltungsaufwand	33	180
52 Ungeeignete Unterwasserschwimmhilfen für Kampfschwimmer werden ausgesondert	33	180

	Seite Zusammen- fassung	Seite Volltext
53 Bundeswehr beschafft weniger Transportflugzeuge nach Hinweisen auf überhöhte Bedarfsberechnungen sowie Kostenrisiken beim Erwerb und Betrieb der Flugzeuge	34	181
54 Bundeswehr verbessert das Vergabeverfahren für Lufttransporte nach Afghanistan	34	182
Bundesministerium für Bildung und Forschung		
55 Verfahren der Auftragsvergabe wird verbessert	34	183
Bundesagentur für Arbeit		
56 Unzulängliche Personalkosten-Berechnung bei geplanter Kosten- und Leistungsrechnung	35	183
57 Tagesgenaue Rückzahlung nicht benötigter Liquiditätshilfen spart Zinsen in Millionenhöhe	35	184

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 (Teil II). Sie beschränken sich nicht auf ein Haushaltsjahr (vgl. § 97 Abs. 3 BHO).

Die Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes (Teil I), die für die Entscheidung über die Entlastung der Bundesregierung besondere Bedeutung haben, erstrecken sich auf das Haushaltsjahr 2003.

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 angestrebt werden (Teil III – Weitere Prüfungsergebnisse).

Die Bundesministerien und die juristischen Personen des öffentlichen Rechts konnten sich zu den Sachverhalten äußern, die ihre Geschäftsbereiche betreffen. 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 beurteilt der Bundesrechnungshof nicht. Prüfungserkenntnisse, die die Voraussetzungen oder Auswirkungen derartiger Entscheidungen betreffen, können eine Überprüfung durch die Träger der politischen Entscheidungen gerechtfertigt erscheinen lassen; insoweit hält es der Bundesrechnungshof für geboten, über solche Erkenntnisse oder über die Umsetzung derartiger Entscheidungen zu berichten. So ist es zum Beispiel nicht Aufgabe des Bundesrechnungshofes, politisch zu bewerten, ob bestimmte Fördermittel gezahlt werden sol-

len. Er kann aber prüfen und berichten, ob bei der Mittelvergabe die Voraussetzungen beachtet wurden und ob die Förderung die beabsichtigten Wirkungen hatte (s. Nr. 32 und 44).

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, kann der Bundesrechnungshof vorschlagen, die Rechtslage an die neuen Gegebenheiten anzupassen.

Damit kommt er zum einen 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 (Bundestagsdrucksache 15/3387).

3 Prüfungsumfang, Prüfungsrechte und Prüfungsschwerpunkt

3.1

Der Bundesrechnungshof prüft alle Einzelpläne des Bundeshaushaltsplans, die Sondervermögen des Bundes und die bundesunmittelbaren und sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts des Bundes. Er prüft auch 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 die für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze in unterschiedlichem Maße eingehalten haben.

Ziel des Bundesrechnungshofes ist es, alle wesentlichen Bereiche der Haushalts- und Wirtschaftsführung zu erfassen und die Stichproben so auszuwählen, dass sie ein aussagekräftiges Bild des jeweiligen Teilbereichs vermitteln.

3.3

Der Bundesrechnungshof hat in den Bemerkungen 2004 übergreifend die Vergabe öffentlicher Aufträge unter besonderer Berücksichtigung des EG-Vergaberechts untersucht. In die Prüfung waren zahlreiche Bundesbehörden, bundesunmittelbare Anstalten und Zuwendungsempfänger einbezogen. Daneben fanden auch Prüfungen bei Landesdienststellen statt, die mit der Vergabe von Bauaufträgen des Bundes betraut sind. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes ignorierten die Auftraggeber vielfach grundlegende Prinzipien wettbewerbsgerechten Handelns, zum Beispiel den Grundsatz öffentlicher Ausschreibung, das Diskriminierungsverbot und das Prinzip fairer und nachprüfbarer Angebotsbewertung. Verstöße gegen das europäische Vergaberecht können darüber hinaus zu erheblichen Haushaltsrisiken durch Wegfall europäischer Fördermittel oder Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof führen. Angesichts der erheblichen Risiken durch fehlerhafte Auftragsvergaben sollte die Bundesregierung nachdrücklich darauf hinwirken, dass öffentliche Auftraggeber das geltende Vergaberecht beachten (Nr. 3). Darüber hinaus berichtet der Bundesrechnungshof in weiteren Bemerkungsbeiträgen über Ausschreibungen des Bundes, bei denen das Vergaberecht nicht eingehalten wurde (Nr. 17, 18 und 42).

4 Prüfungsämter des Bundes

Die Prüfungsämter des Bundes unterstützen und ergänzen seit dem Jahre 1998 die Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes. Im Rahmen der ihnen übertragenen Aufgaben haben sie gegenüber den geprüften Stellen dieselben Prüfungsbefugnisse wie der Bundesrechnungshof, dessen Dienst- und Fachaufsicht sie unterstellt sind. Der Bundesrechnungshof trägt die übergreifende verfassungsrechtliche Verantwortung und nimmt in seine Berichtserstattung an das Parlament auch Feststellungen der Prüfungsämter auf.

Die gemeinsame Planung und Durchführung von Prüfungen stellt sicher, dass bundesweit nach einheitlichen Maßstäben und Bewertungen geprüft wird. Die Bemerkungen 2004 enthalten in erheblichem Umfang auch Feststellungen der Prüfungsämter.

5 Beratungstätigkeit

5.1 Beratung durch den Bundesrechnungshof

Neben seinen Prüfungsaufgaben berät der Bundesrechnungshof insbesondere das Parlament und die Bundesregierung (§ 88 Abs. 2 BHO, § 1 Satz 2 BRHG). Diese Aufgabe erfüllt er vor allem auf zwei Wegen:

- im Rahmen der jährlichen Aufstellung des Bundeshaushalts
- 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 Berichterstattegesprächen teil, in denen die Verhandlungen des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vorbereitet werden. Er bringt dabei Prüfungserkenntnisse in die Haushaltsberatungen ein.

Zur Beratung des Parlaments hat der Bundesrechnungshof im Jahre 2003 dem Haushaltsausschuss und dem Rechnungsprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages 43 gesonderte Stellungnahmen und Beratungsberichte nach § 88 Abs. 2 BHO zugeleitet. In einem Bericht gemäß § 99 BHO hat er das Parlament und die Bundesregierung über Steuerausfälle bei der Umsatzsteuer durch Steuerbetrug und Steuervermeidung unterrichtet (Bundestagsdrucksache 15/1495).

5.2 Beratung durch den Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung

Der Präsident des Bundesrechnungshofes ist traditionell zugleich Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung. Er achtet dabei auf eine wirtschaftliche Erfüllung der Bundesaufgaben und eine effiziente Organisation der Bundesverwaltung. Seine Tätigkeit wird durch die Richtlinie der Bundesregierung vom 26. August 1986 bestimmt. Der Bundesbeauftragte nutzt bei seiner Tätigkeit vor allem die Prüfungserkenntnisse und Erfahrungen des Bundesrechnungshofes, mit dessen Kollegien er sich eng abstimmt.

Ein Schwerpunkt seiner Tätigkeit besteht darin, Regierung und Parlament die Auswirkungen von Rechtsvorschriften auf die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns bewusst zu machen. Die Bundesministerien sind gehalten, ihn zu diesem Zweck frühzeitig an der Erarbeitung von Gesetzesvorlagen, Entwürfen von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften zu beteiligen. Über Prüfungserkenntnisse und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes, die Gesetzesvorlagen und sonstigen Rechtsvorschriften der Bundesregierung durch eine sachgerechte Gesetzesfolgenabschätzung zu verbessern, wird in dem Bemerkungsbeitrag Nr. 6 berichtet.

Darüber hinaus nimmt der Bundesbeauftragte weitere Beratungsaufgaben wahr. Im Jahre 2003 hat er u. a. ein Gutachten zu den Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern (Mischfinanzierungen nach Artikel 91a, 91b und 104a Abs. 4 Grundgesetz) erstellt. Seine Empfehlungen für das wirtschaftliche Planen und Ausführen von Hochbaumaßnahmen des Bundes hat er aktualisiert und überarbeitet. Im Mai 2004 hat er seine Prüfungserkenntnisse bei der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen zusammengefasst und auf typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich hingewiesen. In einem Gutachten zur Neuordnung des Fernstraßenbaus hat er im Oktober 2004 vorgeschlagen, dass der Bund sich auf Bau und Betrieb der Bundesautobahn beschränken soll, während die Länder die bisherigen Bundesstraßen übernehmen sollen.

6 Frühere 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 geprüften Stellen die vom Parlament erteilten Auflagen erfüllen, und er führt Kontrollprüfungen durch. Dadurch trägt der Bundesrechnungshof den Erfordernissen einer zukunftsorientierten Finanzkontrolle Rechnung, und er wirkt mit Nachdruck darauf hin, dass Prüfungserkenntnisse umgesetzt werden.

Um die Umsetzung seiner Empfehlungen zu dokumentieren, veröffentlicht der Bundesrechnungshof einen Ergebnisbericht. Darin stellt er dar, welche Folgerungen die Bundesregierung aus den Beschlüssen des Deutschen Bundestages zu den Bemerkungen gezogen hat. Im Bericht 2004 gibt der Bundesrechnungshof einen zusammenfassenden Überblick, zu welchen Ergebnissen die Bemerkungsbeiträge des Jahres 2002 sowie fortgeltende Prüfungsergebnisse aus den Bemerkungen 2001 geführt haben.

7 Zusammenarbeit mit den Landesrechnungshöfen

Der Bundesrechnungshof arbeitet mit den Rechnungshöfen der Länder unter Wahrung der Unabhängigkeit und unter Beachtung der jeweiligen Zuständigkeit vertrauensvoll zusammen. Fragen von gemeinsamem Interesse erörtern die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder in regelmäßigen Abständen. Auf ihrer Frühjahrstagung im Mai 2004 haben sie sich mit der Situation der öffentlichen Haushalte in Deutschland befasst und Bund und Länder aufgefordert, die weitere Staatsverschuldung zu stoppen.

8 Zusammenarbeit mit dem Europäischen Rechnungshof

Der Gesamthaushalt der Europäischen Union (EU) in Höhe von rund 99,7 Mrd. Euro (Soll) im Jahre 2003 wird

überwiegend durch die Mitgliedstaaten finanziert, wobei der Anteil der Bundesrepublik Deutschland an den von den Mitgliedstaaten aufgebrachtten Finanzierungsmitteln rund 23 % beträgt. Rund 80 % der EU-Haushaltsmittel fließen als Fördermittel an die Mitgliedstaaten und damit auch an Deutschland zurück. Die externe Finanzkontrolle der EU-Haushaltsmittel obliegt dem Europäischen Rechnungshof und den jeweiligen nationalen Rechnungskontrollbehörden der Mitgliedstaaten der EU. Im Rahmen der Prüfungszuständigkeit für die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes ergeben sich für den Bundesrechnungshof ebenfalls Prüfungsrechte in diesem Bereich. Diese beziehen sich auf die Ausübung der Mitgliedsrechte durch die Bundesregierung sowie auf die Bewirtschaftung von EU-Mitteln durch nationale Stellen.

Die Zusammenarbeit zwischen dem Europäischen Rechnungshof und den nationalen Rechnungskontrollbehörden der Mitgliedstaaten ist im EG-Vertrag geregelt (Artikel 248 Abs. 3 EGV). Danach prüft der Europäische Rechnungshof „in Verbindung“ mit den nationalen Rechnungskontrollbehörden. Bei der Zusammenarbeit wahren die Rechnungsprüfungsorgane ihre Unabhängigkeit.

Der Bundesrechnungshof arbeitet mit dem Europäischen Rechnungshof und den Rechnungshöfen der Mitgliedstaaten der EU u. a. im „Kontaktausschuss“ der Präsidenten zusammen, in dem die Rechnungshöfe Fragen der Finanzkontrolle erörtern.

9 Zusammenarbeit mit anderen Prüfungseinrichtungen im inter- und supranationalen Bereich

Der Bundesrechnungshof arbeitet mit zahlreichen Einrichtungen der Finanzkontrolle – u. a. im Rahmen koordinierter Prüfungen – und mit sonstigen Organisationen zusammen. Dies geschieht auf europäischer, internationaler und supranationaler Ebene.

Der Bundesrechnungshof ist z. B. Mitglied der Europäischen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden EUROSAI (European Organization of Supreme Audit Institutions). Sie hat derzeit 47 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 treffen sich in dreijährigem Turnus zu einem Kongress. Im Jahre 2005 wird der Bundesrechnungshof den VI. 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 Präsidentenschaft 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 ausländischen Kontrollbehörden.

**10 Mitwirken des Bundesrechnungshofes
bei der Prüfung internationaler
Einrichtungen**

Die Bundesrepublik Deutschland ist Mitglied in vielen inter- und supranationalen Einrichtungen. Im Haushaltsjahr 2003 sind an diese (ohne die Zahlungen an den EU-Haushalt) rund 3,61 Mrd. Euro geleistet 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 internationa-

len 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. So beauftragte die Vollversammlung der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) den Vizepräsidenten des Bundesrechnungshofes mit dem Mandat als externer Abschlussprüfer für den Zeitraum 2004 bis 2005.

Zusammenfassungen

Teil I

1 Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2003

1.1 Stand der Entlastungsverfahren

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hat mit Schreiben vom 31. März 2004 dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat gemäß Artikel 114 Abs. 1 Grundgesetz die Haushalts- und Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2003 (Bundestagsdrucksache 15/2884) als Grundlagen für das parlamentarische Verfahren zur Entlastung der Bundesregierung vorgelegt.

1.2 Prüfung der Jahresrechnung 2003

Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung seiner Prüfungsämter die Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Vermögensrechnung geprüft. Er hat zum kassenmäßigen Ergebnis 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 der Bundesrechnungshof die Einnahmen und Ausgaben stichprobenweise geprüft hat, waren sie im Allgemeinen ordnungsgemäß belegt. Es wurden jedoch 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 sicherstellen, dass die Vorschriften und Grundsätze für die ordnungsgemäße Veranschlagung und Bewirtschaftung der Haushaltsmittel beachtet werden (Nr. 1.2.1 der Bemerkungen).

Nutzen und Aussagekraft der Vermögensrechnung sind nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes erheblich eingeschränkt, da die Vermögensrechnung nur unzureichende Angaben zur Bewertung von Immobilien bzw. keine Angaben zum Wert des mobilen Sachanlagevermögens enthält. Um die Vermögensrechnung zu einem belastbaren Informations- und Steuerungsinstrument umzugestalten, hat das Bundesministerium Maßnahmen eingeleitet, den Wert der Liegenschaften zu erfassen und in der Vermögensrechnung auszuweisen (Nr. 1.2.2 der Bemerkungen).

1.3 Haushaltsführung

Das (ursprüngliche) Haushaltsgesetz 2003 vom 30. April 2003 sah Einnahmen und Ausgaben des Bundes für das

Haushaltsjahr 2003 von rund 248,2 Mrd. Euro vor. Es ermächtigte das Bundesministerium zu einer Nettokreditaufnahme bis zur Höhe von rund 18,9 Mrd. Euro.

Wegen geringerer Steuereinnahmen und höherer Ausgaben im Haushaltsvollzug sah sich der Gesetzgeber veranlasst, die Eckwerte des Haushalts 2003 durch das Nachtragshaushaltsgesetz 2003 vom 18. Februar 2004 anzupassen. Das Haushalts-Soll stieg damit auf rund 260,2 Mrd. Euro und die Ermächtigung zur Nettokreditaufnahme auf rund 43,4 Mrd. Euro.

Die Ist-Ausgaben des Bundeshaushalts 2003 lagen bei rund 256,7 Mrd. Euro. Sie wurden gedeckt durch Steuern und sonstige Einnahmen (einschließlich des Bundesbankgewinns) in Höhe von rund 217,5 Mrd. Euro, Münzeinnahmen von rund 0,6 Mrd. Euro sowie eine Nettokreditaufnahme von rund 38,6 Mrd. Euro.

Die Deutsche Bundesbank führte im Haushaltsjahr 2003 den Bilanzgewinn des Geschäftsjahres 2002 von rund 5,4 Mrd. Euro an den Bund ab. Die Gewinnablieferung war damit um fast 5,8 Mrd. Euro geringer als im Vorjahr.

Der Bundesrechnungshof hat zum Haushaltsvollzug insbesondere Folgendes festgestellt:

1.4 Nettokreditaufnahme, Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen

Im Rahmen des Nachtragshaushalts wurde die Ermächtigung zur Nettokreditaufnahme im Haushaltsjahr 2003 von 18,9 Mrd. Euro auf 43,4 Mrd. Euro erhöht, während die veranschlagten Ausgaben für Investitionen nur rund 26,7 Mrd. Euro betrugen. Damit wurde die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze des Artikels 115 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes deutlich überschritten. Die Bundesregierung begründete dies mit der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.

Die Nettokreditaufnahme betrug rund 38,6 Mrd. Euro und war damit um rund 12,9 Mrd. Euro höher als die Summe der getätigten Investitionsausgaben (Nr. 1.4.1 der Bemerkungen).

Das Bundesministerium nimmt in ständiger Haushaltspraxis zuerst die weiter geltende Kreditermächtigung des Vorjahres in Anspruch und schon damit in gleicher Höhe die für das laufende Haushaltsjahr vom Parlament erteilte Ermächtigung. Dies hat zusammen mit der hohen Ermächtigung zur Nettokreditaufnahme im Nachtragshaushalt (wovon 4,8 Mrd. Euro nicht genutzt wurden) dazu geführt, dass – trotz der Überschreitung der Verschuldungsobergrenze nach Artikel 115 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz – die Restkreditermächtigungen gegenüber dem

Vorjahr erneut auf nunmehr rund 15 Mrd. Euro (davon rund 7,5 Mrd. Euro durch die Nachtragshaushalte 2002 und 2003) angewachsen sind. Der Bundesrechnungshof hält diese Praxis für haushaltsrechtlich bedenklich, weil die für Kreditermächtigungen in § 18 Abs. 3 BHO festgelegte Verfallsfrist von grundsätzlich einem Jahr damit leer läuft (vgl. Bemerkungen 2001, Bundestagsdrucksache 14/7018 Nr. 1.5.1). Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass die durch eine zu üppige Veranschlagung im Nachtragshaushalt entstandenen Restkreditermächtigungen jeweils im Folgejahr in Abgang gestellt werden sollten (Nr. 1.4.2.1 der Bemerkungen).

Das Bundesministerium hat Vorgriffskreditermächtigungen für das nächste Haushaltsjahr in Höhe von 8 Mrd. Euro in Anspruch genommen und diese nachträglich mit der erhöhten Ermächtigung zur Nettokreditaufnahme im Nachtragshaushalt verrechnet. Ein Großteil wurde zur Deckung von Ausgaben des Haushaltsjahres 2003 eingesetzt. Dies entspricht nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht dem gesetzlich vorgesehenen Zweck.

Die Inanspruchnahme der Vorgriffskreditermächtigungen hätte durch eine frühzeitigere Vorlage eines Nachtragshaushaltes oder durch Antrag auf Entsperrung der Kreditermächtigungen vermieden werden können.

Das Bundesministerium macht geltend, die Vorgriffskreditermächtigung sei rechtmäßig in Anspruch genommen worden. Nach dem Gesetzeswortlaut könne diese ab Oktober ohne Einschränkungen genutzt werden. Auch sei es aufgrund eines Haushaltsvermerks möglich gewesen, am Anfang des folgenden Haushaltsjahres eingehende Einnahmen noch zugunsten des abzuschließenden Haushaltsjahres umzubuchen.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die Inanspruchnahme der Vorgriffskreditermächtigung in Höhe von 8 Mrd. Euro nicht dem Sinn und Zweck der gesetzlichen Regelung entspricht. Auch die nachträgliche Verrechnung der Vorgriffskreditermächtigung mit der durch den Nachtrag erhöhten Ermächtigung zur Nettokreditaufnahme erscheint nicht unproblematisch. Der Haushaltsvermerk hat den Zweck den kassenmäßigen Haushaltsausgleich zu ermöglichen und bezieht sich nur auf Umbuchungen von „regulären“ Kreditermächtigungen nach § 2 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2003.

1.5 Gesamtverschuldung

Die Bundesschuld lag am Ende des Haushaltsjahres 2003 bei rund 760,4 Mrd. Euro. Einschließlich der Finanzschulden der nicht in den Bundeshaushalt eingegliederten Sondervermögen von rund 58,9 Mrd. Euro, für die der Bund einzustehen hat, belief sich die Gesamtverschuldung zum Jahresende 2003 damit auf insgesamt rund 819,3 Mrd. Euro.

1.6 Haushaltsüberschreitungen

Im Haushaltsjahr 2003 wurden über- und außerplanmäßige Ausgaben in Höhe von rund 768 Mio. Euro geleistet.

Mehrausgaben von 10,5 Mrd. Euro für den Arbeitsmarkt wurden allerdings durch den Nachtragshaushalt abgedeckt und werden daher in der Jahresrechnung nicht mehr als überplanmäßige Ausgaben ausgewiesen (Nr. 1.6.1 der Bemerkungen).

1.7 Globale Minderausgaben

Die im Haushaltsplan enthaltenen globalen Minderausgaben in Höhe von insgesamt rund 1 Mrd. Euro wurden erwirtschaftet.

1.8 Ausgabereste

Von den am Ende des Haushaltsjahres 2002 übertragbaren Mitteln in Höhe von rund 14,2 Mrd. Euro wurden für das Haushaltsjahr 2003 Ausgabereste in Höhe von rund 13,4 Mrd. Euro gebildet. Der Bestand an Ausgaberesten erhöhte sich damit gegenüber dem Vorjahr um rund 2,8 Mrd. Euro. Zum Ende des Haushaltsjahres 2003 weist die Haushaltsrechnung in das Folgejahr übertragbare Mittel in Höhe von rund 16,2 Mrd. Euro aus (davon rund 1,2 Mrd. Euro Ausgabereste aus dem flexibilisierten Bereich). Die Ausgabereste belasten den Haushalt des folgenden Jahres in dem Ausmaß, in dem sie in Anspruch genommen werden. Außerhalb der flexibilisierten Ausgaben setzt die Inanspruchnahme allerdings grundsätzlich eine Einsparung an anderer Stelle im Haushalt voraus, so dass sich die Gesamtausgaben des Folgejahres insoweit nicht erhöhen. Dennoch geben die in den letzten Jahren stark gestiegenen Ausgabereste Veranlassung, bei der Veranschlagung besonderes Augenmerk auf die aus den Vorjahren übertragenen Ausgabeermächtigungen zu richten.

Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, dass den Parlamentariern zu den Berichterstattergesprächen Übersichten zu den wesentlichen Ausgaberesten aus dem flexibilisierten Bereich zur Verfügung gestellt werden.

Der Bundesrechnungshof hält dies für sachgerecht und bittet das Bundesministerium zu prüfen, ob diese zusätzliche Information nicht auch für die übrigen Ausgabereste geeignet wäre, um so dem kontinuierlichen Anstieg entgegen zu wirken.

1.9 Verpflichtungsermächtigungen

Die Bundesbehörden haben die in Höhe von rund 56,9 Mrd. Euro veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen zu rund 58 % (rund 32,9 Mrd. Euro) in Anspruch genommen. Der Anteil der tatsächlich in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen ist damit zwar gegenüber dem Vorjahr (rund 65 %) wieder zurückgegangen. Ohne die über- und außerplanmäßig eingegangenen Verpflichtungen (rund 9,7 Mrd. Euro) hätte die Inanspruchnahme des Vorjahres jedoch nur bei rund 44,6 % gelegen. Gegenüber dieser bereinigten Zahl ist der Ausschöpfungsgrad mit 58 % deutlich gestiegen. Um eine dauerhafte realitätsnahe Veranschlagung zu erreichen, bleiben die Ressorts aufgefordert, die Etatreife von Verpflichtungsermächtigungen sorgfältig zu prüfen (Nr. 1.9.1.1 der Bemerkungen).

Insgesamt bestanden für den Bund zum 31. Dezember 2003 Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren in Höhe von rund 108,7 Mrd. Euro. Damit sind erhebliche Vorbelastungen für die Haushalte der nächsten Jahre verbunden (Nr. 1.9.2 der Bemerkungen).

1.10 Sondervermögen des Bundes

Ende des Haushaltsjahres 2003 wurden 18 Sondervermögen vom Bund unmittelbar oder von Stellen außerhalb der Bundesverwaltung verwaltet.

Das ERP-Sondervermögen fördert durch die Vergabe zinsgünstiger Kredite insbesondere den Mittelstand. Der reale Bestand des Sondervermögens ist dabei zu erhalten. Die Bundesregierung beabsichtigt, die aus dem ERP-Sondervermögen finanzierte Wirtschaftsförderung neu zu ordnen. Durch eine Übertragung des Vermögens auf die Kreditanstalt für Wiederaufbau sollen Synergieeffekte genutzt und so für den Bundeshaushalt benötigte Mittel des Sondervermögens in Höhe von 2 Mrd. Euro freigesetzt werden. Dabei soll die bisherige ERP-Wirtschaftsförderung in Volumen und Intensität gesichert bleiben. Der Bundesrechnungshof hält den geplanten Mittelabfluss für kaum vereinbar mit dem gesetzlich festgelegten Substanzerhaltungsgebot des ERP-Sondervermögens. Unabhängig davon, ob es der Bundesregierung gelingt, aufgrund der angestrebten Synergieeffekte die bisherige ERP-Wirtschaftsförderung in Volumen und Intensität zu erhalten, wird durch den Mittelabfluss maßgeblich in die Substanz des Vermögens eingegriffen.

Der Fonds „Aufbauhilfe“ ist zum 1. Januar 2003 als Sondervermögen des Bundes eingerichtet worden. Er dient der Leistung von Hilfen in den vom Hochwasser vom August 2002 betroffenen Ländern zur Beseitigung der Hochwasserschäden und zum Wiederaufbau der zerstörten Regionen. Von dem zur Verfügung stehenden Gesamtvolumen von rund 6,5 Mrd. Euro wurden im Haushaltsjahr 2003 nur rund 3 Mrd. Euro verausgabt. Das Bundesministerium bildete zum Jahresende 2003 Rücklagen in Höhe von rund 3,5 Mrd. Euro. Auch Ende Juni 2004 standen zur Schadensbeseitigung noch rund 3 Mrd. Euro zur Verfügung. Obwohl die Fristen für Antragsteller auf Leistungen aus dem Fonds bereits am 31. Mai 2003 abgelaufen sind, ist die Höhe der tatsächlichen Schäden noch nicht endgültig festgestellt.

2 Finanzwirtschaftliche Entwicklung des Bundes – Zunehmende Lücke zwischen Anspruch und Wirklichkeit

2.1 Gesamtentwicklung

Die Lage der Bundesfinanzen hat sich gegenüber der bereits ungünstigen Situation des Jahres 2003 nochmals erheblich verschlechtert. Im Bundeshaushalt 2004 wird die im ursprünglichen Haushaltsplan veranschlagte Nettokreditaufnahme nicht ausreichen, um den Haushaltsausgleich sicherzustellen. Finanzierungsdefizit und

Nettoneuverschuldung werden vielmehr gegenüber den Vorjahren weiter ansteigen. Im Haushaltsentwurf 2005 kann die Nettokreditaufnahme nur durch den massiven Einsatz von Privatisierungserlösen zurückgeführt werden (Nr. 2.1 der Bemerkungen).

2.2 Ausgabenentwicklung und -struktur

Der Bundeshaushalt unterliegt trotz der eingeleiteten Reformmaßnahmen weiterhin erheblichen strukturellen Belastungen. Neben der Zinslast beanspruchen vor allem die Sozialausgaben einen zunehmenden Anteil am Haushaltsvolumen und an den Steuereinnahmen des Bundes. Auf Sozialausgaben und Zinsausgaben zusammen entfallen im Haushaltsjahr 2004 etwa 62 % der Gesamtausgaben des Bundeshaushalts und sogar rund 86 % der Steuereinnahmen des Bundes. Der Anteil der für Investitionen verwendeten Haushaltsmittel ist demgegenüber rückläufig. Weniger als 10 % der Gesamtausgaben und nur noch rund 13 % der Steuereinnahmen fließen in den Investitionsbereich; das ist weniger als ein Sechstel der Ausgaben für Soziales und Zinsen (Nr. 2.2.1 der Bemerkungen).

Innerhalb der Sozialausgaben entwickeln vor allem die Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung eine besorgniserregende Dynamik. Als Folge einer immer größer werdenden Lücke zwischen den Einnahmen und Ausgaben der Rentenversicherung hat sich der Anteil der Rentenausgaben an den Gesamtausgaben des Bundeshaushalts mehr als verdoppelt – von rund 14 % (1992) auf über 30 % (2004). Ungeachtet verschiedener Maßnahmen zur Stabilisierung der Rentenfinanzen steigen die Bundesleistungen für den Rentenbereich weiter an. Nach dem Finanzplan werden sie im Jahre 2008 bei fast 81 Mrd. Euro liegen. Der Bundeshaushalt bleibt damit auf absehbare Zeit in struktureller Abhängigkeit von den Rentenfinanzen und den damit verbundenen Leistungen des Bundes. Verschärft wird die Problematik durch die Belastungen aus den übrigen Alterssicherungssystemen (Bundesverwaltung, ehemalige Sondervermögen Bahn und Post, Landwirtschaft). Allein im Haushaltsjahr 2004 verschlingen die Gesamtausgaben für die Alterssicherung mit rund 98 Mrd. Euro mehr als die Hälfte der Steuereinnahmen des Bundes (Nr. 2.2.2 der Bemerkungen).

Auch die Arbeitsmarktausgaben haben sich im Bundeshaushalt aufgrund der ungünstigen gesamtwirtschaftlichen Situation erhöht. Der Bundeshaushalt 2004 muss gegenüber der Haushaltsplanung zusätzliche Ausgaben bei der Arbeitslosenhilfe verkraften. Es bleibt abzuwarten, ob die eingeleiteten strukturellen Reformmaßnahmen auf dem Arbeitsmarkt und bei der Arbeitsvermittlung auch zu Entlastungen im Bundeshaushalt führen werden (Nr. 2.2.3 der Bemerkungen).

Die Zinsen bilden nach den Sozialausgaben den zweitgrößten Ausgabenblock im Bundeshaushalt. Das im Langzeitvergleich niedrige Zinsniveau und die zur Schuldentilgung eingesetzten Einnahmen aus der Versteigerung der Mobilfunklizenzen haben bewirkt, dass die Zinsausgaben im Zeitraum von 1999 bis 2003 sogar rückläufig waren. Diese günstige Tendenz wird sich aber nicht

fortsetzen, denn die insbesondere seit dem Haushaltsjahr 2002 aufgenommenen neuen Kredite lassen die Zinslast wieder anwachsen. Bereits für das Haushaltsjahr 2005 muss mit Zinsausgaben in der Größenordnung von fast 40 Mrd. Euro gerechnet werden (Nr. 2.2.4 der Bemerkungen).

2.3 Einnahmenentwicklung und -struktur

Während die Belastungen auf der Ausgabenseite ansteigen, verzeichnet der Bundeshaushalt 2004 zum vierten Mal hintereinander geringere Steuereinnahmen als im jeweiligen Vorjahr. Nach dem Entwurf des Nachtragshaushalts wird das Steueraufkommen des Bundes im Haushaltsjahr 2004 sogar um rund 14 Mrd. Euro unter dem des Jahres 2000 liegen. Für den Zeitraum 2005 bis 2007 ist mit rund 32 Mrd. Euro weniger Steuereinnahmen für den Bund zu rechnen, als noch in der Steuerschätzung ein Jahr zuvor angenommen worden war. Allein für das Haushaltsjahr 2005 unterschreiten die erwarteten Steuereinnahmen die Planungszahlen des letzten Finanzplans um rund 17 Mrd. Euro und die des vorletzten Finanzplans sogar um rund 25 Mrd. Euro (Nr. 2.3.1 der Bemerkungen).

In den letzten zehn Jahren mussten die Steuereinnahmeprognosen regelmäßig – und zum Teil drastisch – nach unten korrigiert werden. Hierdurch entstanden bei der Fortschreibung der Haushalts- und Finanzplanung erhebliche Finanzierungslücken, die größtenteils durch eine höhere Nettokreditaufnahme und durch Privatisierungserlöse gedeckt wurden. Angesichts dieser negativen Erfahrungen sollten die Steuereinnahmen künftig zurückhaltender eingeschätzt werden. Dies betrifft sowohl die Annahmen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung als auch die Auswirkungen steuergesetzlicher Änderungen auf den Bundeshaushalt. Gegebenenfalls sind im Rahmen der Finanzplanung Planungsreserven vorzusehen, um unvorhergesehene Mindereinnahmen und Mehrausgaben auszugleichen (Nr. 2.3.2 der Bemerkungen).

Die ungünstige Entwicklung der Steuereinnahmen des Bundes beruht zu einem nicht unwesentlichen Teil auf einer Reihe von Steuerabzügen, die der Bund vor allem im Rahmen der Regelungen zum Familienleistungsausgleich (Kindergeld), zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs sowie zum vertikalen Finanzausgleich (Bundesergänzungszuweisungen) zu verkraften hatte. Diese Abzüge vom Steueraufkommen des Bundes haben die Steuereinnahmenbasis des Bundeshaushalts nachhaltig verringert (Nr. 2.3.3 der Bemerkungen).

Den überwiegenden Teil seiner steuerlichen Zuweisungen im vertikalen Finanzausgleich leistet der Bund als Aufbauhilfen für die neuen Länder und das Land Berlin. Diese so genannten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen sollen – entsprechend ihrer gesetzlichen Zielrichtung – insbesondere den bestehenden infrastrukturellen Nachholbedarf decken und die unterproportionale kommunale Finanzkraft ausgleichen. Aus den erstmals für das Jahr 2002 von den Ländern vorgelegten so genannten Fortschrittsberichten ergibt sich, dass die Länder die Zuweisungen des Bundes mehrheitlich nicht oder

nur teilweise für investive Zwecke eingesetzt haben. Die neuen Länder und Berlin sind daher aufgefordert, in den kommenden Haushaltsjahren vor allem durch eine verstärkte Haushaltskonsolidierung die zweckgerichtete Verwendung der Zuweisungen zu gewährleisten (Nr. 2.3.4 der Bemerkungen).

Als Folge der fortwährenden Abgabe von Steueranteilen an die anderen Gebietskörperschaften hat sich der Anteil des Bundes am Steueraufkommen deutlich vermindert. Entfielen bis Mitte der 90er-Jahre noch fast die Hälfte der Steuereinnahmen auf den Bund, so erhält er im Haushaltsjahr 2004 nur noch rund 42,5 %. Die Steueranteile von Ländern und Gemeinden sind entsprechend gestiegen – von rund 46,6 % im Jahre 1994 auf fast 53 % im Jahre 2004. Der Steuerdeckungsgrad des Bundeshaushalts, d. h. der Anteil der durch Steuern gedeckten Ausgaben, sinkt im Jahre 2004 voraussichtlich auf einen historischen Tiefstand (Nr. 2.3.5 der Bemerkungen).

Die fehlenden Steuereinnahmen wurden seit Mitte der 90er-Jahre verstärkt durch Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen kompensiert. Diese Privatisierungserlöse haben seitdem in erheblichem Umfang zur Haushaltsfinanzierung beigetragen. Im Haushaltsentwurf 2005 ist ein Rekordbetrag von rund 15,5 Mrd. Euro an Privatisierungserlösen veranschlagt, um die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze des Artikels 115 Abs. 1 Grundgesetz formal einzuhalten. Im Zeitraum 1995 bis 2005 werden damit rund 80 Mrd. Euro des Bundesvermögens veräußert und zur Haushaltsfinanzierung eingesetzt worden sein. Finanzwirtschaftlich richtig wäre es dagegen gewesen, Einnahmen aus der Privatisierung für die Schuldentilgung zu verwenden. Die daraus folgenden Zinsersparnisse hätten einen wichtigen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten können.

Als Folge der hohen Vermögensverwertungen werden die Anteilswerte des Bundes aus seinen Beteiligungen an den Postnachfolgeunternehmen spätestens im Jahre 2006 weitgehend veräußert sein. Die Pensionsverpflichtungen der ehemaligen Bundespost in dreistelliger Milliardenhöhe werden dagegen noch jahrzehntelang vom Bund zu finanzieren sein. Da die hierfür ursprünglich vorgesehenen Einnahmen aus den Beteiligungsverkäufen aufgebraucht sind, muss der Bund die Pensionslasten dann aus seinen übrigen laufenden Einnahmen oder einer höheren Nettokreditaufnahme abdecken. Dies bedeutet eine zusätzliche finanzwirtschaftliche Hypothek für künftige Bundeshaushalte (Nr. 2.3.6 der Bemerkungen).

2.4 Entwicklung der Nettoneuverschuldung

Wie in den Haushaltsjahren 2002 und 2003 überschreitet auch die Nettokreditaufnahme im Bundeshaushalt 2004 die Summe der Investitionsausgaben deutlich, sodass der Haushaltsgesetzgeber die Ausnahmeregelung des Artikels 115 Abs. 1 Grundgesetz in Anspruch genommen und die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts erklärt hat. Nach dem neuen Finanzplan bis 2008 ist nicht mehr damit zu rechnen, dass der Bundeshaushalt in diesem Jahrzehnt ohne Nettokreditaufnahme ausgeglichen

werden kann. Das noch im Jahre 2003 erklärte mittelfristige Konsolidierungsziel eines ohne Neuverschuldung ausgeglichenen Bundeshaushalts ist in weite Ferne gerückt. Trotz eines für den Finanzplanungszeitraum zugrunde gelegten stabilen Wirtschaftswachstums soll die Nettokreditaufnahme bis zum Jahre 2008 nur geringfügig zurückgeführt werden. Es erweist sich nunmehr als besonders nachteilig, dass die vom Bundesrechnungshof schon seit Jahren empfohlene vorsichtige Planung der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung in den letzten Haushalts- und Finanzplänen nicht beherzigt worden ist. Als Folge der optimistischen Planung sind die Konsolidierungserfordernisse im Bundeshaushalt zumindest teilweise unterschätzt worden (Nr. 2.4.1 der Bemerkungen).

Ungeachtet der notwendig gewordenen grundlegenden Revision der Planansätze enthält auch der neue Finanzplan nicht unerhebliche Haushaltsrisiken. Er beruht auf einer optimistischen Einschätzung des Wirtschaftswachstums und verzichtet weiterhin auf Reserven zur Abfederung finanzwirtschaftlicher Mehrbelastungen, die sich z. B. bei einer weniger günstigen Wirtschaftsentwicklung ergeben könnten. Jede Verschlechterung bei den Ausgaben und Einnahmen in den kommenden Haushaltsjahren wird daher unmittelbar auf die Nettokreditaufnahme durchschlagen.

Außerdem muss der Bundeshaushalt auf mittel- und langfristige Sicht eine Reihe von – planerisch nicht oder nur teilweise berücksichtigten – Belastungen und Risiken bewältigen. Dazu zählen – neben den im so genannten Solidarpakt II zugesagten Aufbauhilfen für die neuen Länder – die in früheren Bundeshaushalten eingegangenen Verpflichtungen, die Versorgungslasten vor allem im Bereich der ehemaligen Sondervermögen Bundesbahn und Bundespost sowie die Entschädigungsrisiken bei den Gewährleistungen (Nr. 2.4.2 der Bemerkungen).

2.5 Notwendigkeit weiterer Konsolidierungsschritte

Die mit dem Haushaltsstabilisierungskonzept 2004 und dem Haushaltsbegleitgesetz 2004 von der Bundesregierung geplanten Konsolidierungsmaßnahmen konnten durch das Ergebnis des Vermittlungsverfahrens zum Jahresende 2003 nur teilweise umgesetzt werden. Ursprünglich vorgesehene konkrete Einsparmaßnahmen bei bestimmten Ausgaben und steuerlichen Subventionen sind durch globale Einsparvorgaben ersetzt bzw. fortgeschrieben worden. Es sind weitere Anstrengungen zur Begrenzung der Ausgaben und zur Stabilisierung der Einnahmen unausweichlich, um die finanzwirtschaftlich notwendige Begrenzung und Rückführung der Nettoneuverschuldung und des Finanzierungsdefizits zu erreichen (Nr. 2.5 der Bemerkungen).

2.6 Normative Begrenzung der Nettoneuverschuldung

Die geltende verfassungsrechtliche Regelung der Kreditobergrenze in Artikel 115 Abs. 1 Grundgesetz hat sich als unzureichend erwiesen, den Schuldenaufwuchs im

Bundeshaushalt zu bremsen. Allein im Zeitraum von 1985 bis 2004 hat der Bund über 500 Mrd. Euro neue Kredite zum Haushaltsausgleich aufgenommen. Die weitgehende Wirkungslosigkeit der normativen Schuldenbegrenzung in der Haushaltspraxis ist vor allem auf folgende Faktoren zurückzuführen:

- den sehr weit gefassten haushaltsrechtlichen Investitionsbegriff,
- die häufig für zusätzliche Kredite in Anspruch genommene Ausnahmeregelung des Artikels 115 Abs. 1 Grundgesetz (Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts) sowie
- die Möglichkeit, einmal aufgenommene Kredite durch neue Kredite zu tilgen, und der damit verbundene Verzicht auf eine echte Schuldentilgung.

Zumindest mittelfristig sollte daher eine neue verfassungsrechtliche Bestimmung „mit mehr Biss“ entwickelt werden, die in wirtschaftlichen Normalzeiten keine Haushaltsfinanzierung durch Kredite erlaubt. Soweit die Aufnahme von Krediten jedoch ausnahmsweise – etwa in wirtschaftlichen Krisenzeiten – zugelassen wird, wäre die Tilgung dieser Kredite bereits bei der Schuldenaufnahme verbindlich zu regeln. Als Zwischenschritt sollte – entsprechend einem Vorschlag der Rechnungshöfe von Bund und Ländern – der haushaltsrechtliche Investitionsbegriff enger gefasst werden mit dem Ziel, den Neuverschuldungsspielraum zu begrenzen. Denn bislang werden bei der Ermittlung der Investitionssumme Wertverluste, Vermögensveräußerungen („Desinvestitionen“), Darlehensrückflüsse und Rückflüsse aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen nicht abgesetzt (Nr. 2.6 der Bemerkungen).

2.7 Schuldenstand und Schuldendienst

Die Gesamtverschuldung des Bundes lag zum Jahresende 2003 bei rund 819 Mrd. Euro und damit um rund 40 Mrd. Euro höher als im Vorjahr. Sie hat sich seit der Wiedervereinigung mehr als verdreifacht. Die in den Vorjahren vor allem durch die Mobilfunk-Versteigerungserlöse erreichte Stabilisierung des Schuldenstandes setzt sich nicht fort. Der Schuldenstand wird vielmehr in den nächsten Jahren aufgrund der hohen Nettokreditaufnahmen deutlich ansteigen (Nr. 2.7.1 der Bemerkungen).

Durch die seit Jahrzehnten neu aufgenommenen Kredite im Bundeshaushalt und bei den Sondervermögen des Bundes wurden zwar kurzfristige Freiräume für die Haushaltsführung gewonnen. Diese Freiräume wurden jedoch durch die Folgebelastungen in Form von Zinsausgaben wieder erheblich eingeschränkt. Der Preis der hohen Schuldenaufnahmen in der Vergangenheit ist eine wachsende strukturelle Belastung des Bundeshaushalts mit Zinsausgaben. In wenigen Jahren wird die Zinslast im Bundeshaushalt doppelt so hoch sein wie die Summe der investiven Ausgaben. Eine Umkehr aus dieser finanzwirtschaftlichen Sackgasse wird zunehmend schwieriger (Nr. 2.7.2 der Bemerkungen).

2.8 Haushalts- und Verschuldungslage im Vergleich zu Ländern/Gemeinden

Nicht nur der Bundeshaushalt, sondern auch die Haushalte von Ländern und Gemeinden haben mit einem zunehmenden Schuldenanstieg zu kämpfen. Die Schuldenlast aller öffentlichen Haushalte hat sich im Zeitraum von 1980 bis 2003 fast versechsfacht, die Staatsschuldenquote hat sich im gleichen Zeitraum mehr als verdoppelt und wird in den nächsten Jahren weiter steigen (Nr. 2.8.1 der Bemerkungen).

Dabei weist allerdings der Bund im Vergleich zum Durchschnitt der übrigen Gebietskörperschaften 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. Er hat im Gegenteil noch weitere finanzielle Zugeständnisse gemacht – z. B. im Rahmen der Gemeindefinanzreform, des Vorziehens der letzten Stufe der Steuerreform sowie der Umsetzung der Arbeitsmarktreformen. Auch bei einem Vergleich der Zinsausgaben zeigt sich, dass der Bundeshaushalt merklich höher belastet ist als die Länderhaushalte. Der Anteil der für die Zinslast benötigten Steuereinnahmen ist beim Bund fast doppelt so hoch wie beim Durchschnitt der Länder (Nr. 2.8.2 der Bemerkungen).

2.9 Haushaltsdisziplin im Rahmen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion haben sich im EG-Vertrag 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. Darüber hinaus sollen alle Mitglieder mittelfristig nahezu ausgeglichene oder Überschüsse aufweisende Haushalte anstreben. Von diesem finanzwirtschaftlichen Stabilitätsziel hat sich Deutschland in den letzten drei Jahren zunehmend entfernt. Das gesamtstaatliche Defizit Deutschlands wird auch im Jahre 2004 voraussichtlich deutlich über der Obergrenze von 3,0 % des Bruttoinlandsprodukts liegen. Falls Deutschland im Jahre 2005 die Defizitgrenze nochmals verfehlen sollte, wären Sanktionen wegen Verletzung der Haushaltsdisziplin nicht ausgeschlossen (Nr. 2.9.1 der Bemerkungen).

Die seit Mitte des Jahres 2002 im Haushaltsgrundsätzegesetz verankerte Regelung bestimmt die Grundzüge eines Verfahrens, wie die europäischen Vorgaben zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin innerstaatlich umgesetzt werden sollen. Danach streben Bund und Länder mittelfristig eine Rückführung der Defizite mit dem Ziel ausgeglichener Haushalte an. Im Finanzplanungsrat haben sich Bund und Länder darüber verständigt, die Ausgaben in den öffentlichen Haushalten zu begrenzen und die jährliche Nettoneuverschuldung zu verringern. Die gesetzliche Regelung sowie die bislang relativ unverbindlich gehaltenen Absichtserklärungen im Finanzplanungsrat erscheinen zur Umsetzung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes nach wie vor nicht ausreichend. Zudem benachteiligt die derzeit zwischen Bund und Ländern vereinbarte Aufteilung des maximal zulässigen Staatsdefizits den Bund angesichts seiner ungünstigeren Finanzlage, der deutlich niedrigeren Deckungsquoten im Bundeshaushalt sowie seiner stärkeren Abhängigkeit von konjunkturellen Entwicklungen. Schließlich fehlt immer noch eine Regelung, die festlegt, wie mögliche Sanktionszahlungen an die Europäische Union wegen Verletzung der Haushaltsdisziplin auf Bund und Länder aufzuteilen wären (Nr. 2.9.2 der Bemerkungen).

Teil II

Feststellungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

3 Mangelhafte Anwendung des Vergaberechts

Die Vergabe von Aufträgen durch Dienststellen und Zuwendungsempfänger des Bundes ist oft mangelhaft. Vielfach ignorieren öffentliche Auftraggeber grundlegende Prinzipien des Vergaberechts und nehmen dabei finanzielle Risiken für den Bund in Kauf. Das hat der Bundesrechnungshof bei einer Querschnittsprüfung bei 25 öffentlichen Auftraggebern festgestellt.

Bund, Länder und Gemeinden vergeben jährlich Aufträge in Höhe von rund 250 Mrd. Euro. Sie sind nach europäi-

schem und nationalem Recht verpflichtet, die Aufträge in wettbewerblichen, nicht diskriminierenden und objektiv nachprüfbar Verfahren zu vergeben. Die Vergaben sind grundsätzlich in öffentlicher Ausschreibung vorzunehmen. Verstöße gegen das Vergaberecht können etwa Schadenersatzansprüche unterlegener Anbieter begründen und so zu erheblichen Kosten für die öffentliche Hand führen. Werden die Grundsätze des europäischen Vergaberechts verletzt, kann dies ebenfalls zu Haushaltsrisiken führen. Beispielsweise können europäische Fördermittel entfallen.

Der Bundesrechnungshof stellte bei seiner Prüfung folgende Mängel fest:

- Die Mehrheit der geprüften Auftraggeber vergab mehr als 50 % ihrer Aufträge entweder „freihändig“ (ohne Ausschreibung) oder in beschränkten Ausschreibungen. Zulässige Ausnahmegründe lagen nicht vor.
- Die überwiegende Zahl der Ausschreibungsverfahren wies erhebliche Verfahrensmängel auf. Häufig verstießen die Verdingungsunterlagen gegen das Diskriminierungsverbot, weil z. B. ohne Begründung nationale statt internationale Normen verwendet wurden. Angebots- und Zuschlagsfristen wurden unzulässig verkürzt oder es wurden nicht zulässige Kriterien bei der Angebotsbewertung angewandt.

Die Dokumentation der Verfahren im Vergabevermerk wies bei allen geprüften Auftraggebern teilweise erhebliche Mängel auf. In vielen Fällen fehlte der Vergabevermerk ganz.

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Bundesministerium) wies darauf hin, dass gegenwärtig eine Arbeitsgruppe mit der Optimierung des Vergabewesens befasst sei. Eine „Verschlankung“ des Vergaberechts werde für eine bessere Akzeptanz bei den Auftraggebern sorgen.

Die geringe Bereitschaft der geprüften Stellen, Vergabeverfahren wettbewerbsgerecht zu gestalten, ist offensichtlich. Daher empfiehlt der Bundesrechnungshof dem für Vergaberecht federführenden Bundesministerium, nicht nur den Bürokratieabbau voranzutreiben. Daneben sollte es im Rahmen der anstehenden Novellierung und durch flankierende Maßnahmen gegenüber den Ressorts die Akzeptanz für wettbewerbsgerechtes Verhalten steigern.

Bundeskanzler und Bundeskanzleramt

4 Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit des Bundesinstituts für Kultur und Geschichte der Deutschen im östlichen Europa nicht nachgewiesen

Das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) und die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (Bundesbeauftragte) haben weder die Notwendigkeit noch die Wirtschaftlichkeit des Bundesinstituts für Kultur und Geschichte der Deutschen im östlichen Europa (Institut) untersucht, obwohl dies zwingend vorgeschrieben ist. Die Bundesbeauftragte muss das Versäumte nachholen und dabei prüfen, ob das Institut entbehrlich ist.

Das Institut hat die Bundesregierung in kulturellen Angelegenheiten der Vertreibungsgebiete zu beraten. Eine eindeutige Aufgabenbeschreibung fehlt seit der Gründung im Jahre 1989, ebenso eine sorgfältige Ermittlung des Stellenbedarfs. Das Bundesministerium gab ohne Begründung Anforderungen an die Qualifikation des Leiters und den Standort des Instituts auf, die es zunächst für unerlässlich gehalten hatte. Obwohl keine Erkenntnisse darüber vorliegen, ob die beratende Tätigkeit des Instituts notwendig und wirtschaftlich ist, hat ihm die inzwischen zuständige Bundesbeauftragte weitere Aufgaben übertragen.

Gegen die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit des Instituts spricht, dass es neben seiner wissenschaftlichen Tätigkeit im Wesentlichen nur zwei Referate der Bundesbeauftragten bei der Beurteilung von Zuwendungsanträgen berät. Nach einer Einschätzung des zuständigen Fachreferats aus dem Jahre 2002 hat sich das Institut inzwischen weit vom Errichtungserlass entfernt.

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesbeauftragte deshalb aufgefordert, sich mit den ebenfalls zuständigen Ländern abzustimmen und danach

- einen konkreten Beratungsbedarf des Bundes und
- das dazu zweckmäßige und wirtschaftliche Verfahren zu bestimmen.

Sollte dies nicht die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit des Instituts belegen, empfiehlt der Bundesrechnungshof, das Institut aufzulösen und eventuell verbleibende Aufgaben zu verlagern.

5 Baumaßnahmen der Stiftung Preußischer Kulturbesitz auf der Museumsinsel in Berlin

Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (Beauftragte) finanziert über Zuwendungen Baumaßnahmen der Stiftung Preußischer Kulturbesitz (Stiftung) auf der Museumsinsel in Berlin. Baukosten von mehr als 130 Mio. Euro könnten eingespart werden, wenn sich die Stiftung darauf beschränkte, vorrangig die historischen Bauwerke wieder herzustellen.

Die Stiftung plant, nicht nur die fünf historischen Bauwerke auf der Berliner Museumsinsel wieder herzustellen, sondern zusätzlich ein „Neues Eingangsgebäude“ zu bauen, die historischen Bauwerke mit unterirdischen Gängen zu verbinden und den Kellerfußboden des Pergamonmuseums abzusenken. Damit sind baufachlich problematische Eingriffe in die historische Bausubstanz und Baukosten von wesentlich mehr als 130 Mio. Euro verbunden.

Angesichts des ohnehin schon um 50 % gestiegenen Finanzbedarfs für die Baumaßnahmen auf der Museumsinsel hat der Bundesrechnungshof der Beauftragten empfohlen, auf die Neubauten zu verzichten.

Bundesministerium des Innern

6 Gesetzesvorlagen durch sachgerechte Gesetzesfolgenabschätzung verbessern

Die Bundesregierung nutzt das Instrument der Gesetzesfolgenabschätzung noch zu wenig.

Bei der Vorbereitung von Gesetzen und sonstigen Rechtsvorschriften hat die Bundesregierung die Verpflichtung, absehbare Wirkungen der Regelungen sachgerecht zu untersuchen. Darüber muss sie in den Begründungen

umfassend berichten. Diese Verpflichtung ergibt sich auch aus dem Haushaltsrecht.

Die am 1. September 2000 in Kraft getretene neue Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) konkretisiert die Anforderungen an eine sachgerechte Gesetzesfolgenabschätzung. Sie legt bestimmte Fragestellungen fest, die bei der Vorbereitung und Begründung von Gesetzentwürfen zwingend zu behandeln sind. Dazu gehören etwa Alternativen, Befristungsmöglichkeiten und mögliche unbeabsichtigte Nebenwirkungen. Vor allem muss die Bundesregierung ermitteln und darlegen, wie sich die Gesetze voraussichtlich auf die öffentlichen Haushalte sowie auf Wirtschaft und Verbraucher auswirken werden.

Eine Stichprobe des Bundesrechnungshofes von 25 Gesetzen aus den Jahren 2001 und 2002 zeigte, dass die Gesetzesbegründungen den Anforderungen der GGO nicht in allen Punkten gerecht wurden. Abgesehen von Einzelfällen wurden die anerkannten Methoden der Gesetzesfolgenabschätzung in der Praxis insgesamt zu wenig genutzt.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt eine systematische Qualitätssicherung bei der Ermittlung und Darstellung von Gesetzesfolgen. Das Bundesministerium des Innern sollte die Stichprobe des Bundesrechnungshofes zum Anlass nehmen, alle Ressorts in eine umfassende Untersuchung des Umgangs mit den GGO-Vorgaben einzubeziehen. Es sollte diese Vorgaben einer Gesamtevaluierung unterziehen, um so fachliche Standards für die Gesetzesfolgenabschätzung zu entwickeln.

Der Bundesrechnungshof wird die Gesetzgebungsarbeit der Bundesministerien weiterhin stichprobenweise prüfen, damit die fachlichen und inhaltlichen Standards der GGO möglichst eingehalten werden und nachhaltig zu besseren Gesetzen beitragen können.

Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Beauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung hat die Ergebnisse der Prüfung mit zum Anlass genommen, bei Gesetzentwürfen frühzeitig und intensiver mitzuwirken.

7 Novellierung des Verwaltungskostenrechts überfällig

Für Leistungen, die Verwaltungsbehörden gegenüber Dritten erbringen, sind nach besonderen Rechtsvorschriften Gebühren und sonstige Entgelte zu erheben. Im Jahre 2004 sind im Bundeshaushaltsplan Gebühreneinnahmen in Höhe von 4,8 Mrd. Euro veranschlagt.

Seit mindestens sieben Jahren arbeitet das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) an einer Novellierung des Verwaltungskostenrechts, ohne dass bisher ein abschließender Gesetzentwurf vorliegt. Der Bundesrechnungshof hat auf die Bedeutung der Reform des Verwaltungskostenrechts für die Einnahmen des Bundes hingewiesen und einen weiteren Zeitverlust als nicht hinnehmbar bezeichnet.

Der Bundesrechnungshof kritisierte, dass tragfähige Kostenrechnungen für die Gebührenkalkulation häufig fehlten. Ferner passten die Verwaltungen ihre Gebührenverzeichnisse für öffentliche Leistungen nicht zeitgerecht an neue Aufgaben und veränderte Kosten an. In Einzelfällen nahmen sie notwendige Gebührenanpassungen über mehr als 25 Jahre nicht vor. Der Bundesrechnungshof stellte zudem fest, dass das Bundesministerium der Finanzen keinen ständigen Gesamtüberblick über die sachgerechte Festsetzung und Fortschreibung der Gebührensätze hatte.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dass das Bundesministerium seine Vorarbeiten für ein Verwaltungsgebührengesetz in absehbarer Zeit in einen Gesetzentwurf umsetzt. Darin sollte gesetzlich klargestellt sein, dass die Gebühren sich stärker an den Kosten orientieren, die der Verwaltung bei der Erbringung ihrer Leistungen entstehen. Das Bundesministerium sollte auch sicherstellen, dass die Gebührensätze regelmäßig überprüft und rechtzeitig angepasst werden.

Der Bundesrechnungshof erwartet darüber hinaus, dass das Bundesministerium im Gesetzgebungsverfahren folgende Empfehlungen im Rahmen einer Gesetzesfolgenabschätzung berücksichtigt und in der Begründung des Gesetzentwurfes bewertet, nämlich

- grundsätzlich die Länder zur Festsetzung von Gebühren zu ermächtigen,
- durch einen Verzicht auf die Gebührenbefreiung der Gebietskörperschaften die Kostentransparenz zu verbessern,
- innerhalb der Bundesregierung einer zentralen Stelle die Verantwortung für die Überprüfung und regelmäßige Fortschreibung eines einheitlichen Gebührenverzeichnisses zu übertragen.

8 Geförderte Dopinganalytik zu teuer, ohne wesentliche Ergebnisse und mit vielen Verfahrensmängeln

Das Bundesinstitut für Sportwissenschaft (Bundesinstitut) hat seit Jahren die Dopinganalytik im Sport mit erheblichen Beträgen gefördert, ohne einen Forschungszweck festzulegen. Wesentliche Ergebnisse konnten die geförderten Labore nicht vorweisen. Die Ausgaben des Bundes lagen erheblich über den Preisen, die andere Auftraggeber für Dopinganalysen zahlten.

Das Bundesinstitut förderte seit über zehn Jahren zwei Labore mit jährlich über 1 Mio. Euro bei Untersuchungen zur Feststellung verbotener Substanzen im Sport (Dopinganalytik). Der Forschungszweck war dabei unklar. Die Labore lieferten weder die vorgeschriebenen Ergebnisberichte noch waren sonst nennenswerte Forschungsergebnisse erkennbar. Das Bundesinstitut gab die Zahl der Dopinganalysen nicht verbindlich vor und stellte auch nicht sicher, dass es ausschließlich förderfähige Bundessportfachverbände unterstützte. Das Bundesinstitut ermittelte die Kosten für die Analysen nur unzureichend. Es gab für

die einzelne Analyse rund 30 % mehr aus als andere Auftraggeber.

Das zuständige Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) beabsichtigt zwar, einzelne Mängel abzustellen, hält aber das bisherige Zuwendungsverfahren grundsätzlich für ordnungsgemäß.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert,

- einen möglichen Bedarf und/oder ein erhebliches Bundesinteresse an der Dopinganalytik und -forschung nachzuweisen;
- danach das zulässige, geeignete und wirtschaftliche Verfahren zu bestimmen und umzusetzen.

9 Ansprüche des Bundes bei der Förderung eines Gebäudes für die Führungs-Akademie des Deutschen Sportbundes unzureichend gesichert

Das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) hat versäumt, die finanziellen Interessen des Bundes eindeutig abzusichern, als es den Bau eines Gebäudes für die Führungs-Akademie des Deutschen Sportbundes (DSB) unterstützte. Es hat sie bei der späteren Änderung der Nutzung auch nicht konsequent verfolgt. Die Regelungen bei künftig zu fördernden Sportstätten sind gleichfalls zu verbessern.

In den Jahren 1977 bis 1984 hatte das Bundesministerium den Bau und die Erstausrüstung der Führungs-Akademie des DSB mit rund 1,9 Mio. Euro gefördert und damit über die Hälfte der Gesamtkosten übernommen. Das Land Berlin (Land) erlangte unentgeltlich Eigentum an dem Gebäude, da es auf seinem Grundstück errichtet wurde. Das Bundesministerium verpflichtete den DSB zu einer unverzüglichen Ausgleichszahlung für den Fall, dass der DSB das Gebäude nicht mehr zweckentsprechend nutzt. Der unbefristete Ausgleichsanspruch ist aber schwer durchzusetzen, da das Gebäude nicht Eigentum des DSB sondern des Landes ist. Das Bundesministerium versäumte zudem, mit dem Land Ausgleichsansprüche für den Fall einer Nutzungsänderung zu regeln.

Im Sommer 2003 zog die Führungs-Akademie nach Köln um. Der DSB hat das Gebäude danach dem Landessportbund Berlin bis zum Ende des Jahres 2004 unentgeltlich zur Nutzung überlassen. Ab dem Jahre 2005 kann das Land Berlin unbeschränkt über ein überwiegend vom Bund finanziertes Gebäude verfügen. Das Bundesministerium erhob keine Einwände gegen die Nutzungsänderung. Es machte auch keine Ansprüche gegen den DSB oder das Land geltend.

Inzwischen sieht das Bundesministerium grundsätzlich eine 25-jährige Zweckbindung geförderter Sportstätten vor, ohne dass es die weitere Verwendung nach Fristab-

lauf oder mögliche Nutzungsänderungen vor Fristablauf eindeutig regelt.

Das Bundesministerium muss die Ansprüche gegen den DSB und das Land prüfen und auf einen Ausgleich drängen. Ebenso muss es bei künftig geförderten Sportstätten die weitere Verwendung und mögliche Nutzungsänderungen eindeutig und verbindlich regeln.

10 Technik für die Leitstellen des Bundesgrenzschutzes: Kostengünstige Rahmenverträge bleiben ungenutzt

Das Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern (Bundesministerium) hat bei einem IT-Vorhaben des Bundesgrenzschutzes handelsübliche Hardware über einen Generalunternehmer zu deutlich überhöhten Preisen beschafft. Wirtschaftliche Handlungsalternativen, wie die Beschaffung aus bereits bestehenden kostengünstigen Rahmenverträgen, hat das Beschaffungsamt unberücksichtigt gelassen.

Das Bundesministerium hat im Jahre 2002 damit begonnen, die Lage- und Einsatzzentralen des Bundesgrenzschutzes mit moderner Leitstellentechnik auszustatten. Das Vorhaben umfasst eine Vielzahl einzelner Leistungspakete, darunter auch die Ausstattung mit handelsüblicher Hardware.

Das Beschaffungsamt vergab sämtliche Leistungen an einen Generalunternehmer, ohne die Wirtschaftlichkeit von Handlungsalternativen zu untersuchen. Eine Beschaffung handelsüblicher Hardware aus bereits bestehenden Rahmenverträgen des Bundes sah es trotz erheblicher Preisvorteile nicht vor. So berechnet der Generalunternehmer z. B. für einen Flachbildschirm mehr als das 3fache des Preises des Rahmenvertragspartners. Hinzu kommt eine vertraglich vereinbarte jährliche Preissteigerung, obwohl der Preisindex für Hardware nach Angaben des Statistischen Bundesamtes allein für das Jahr 2003 um rund 20 % gefallen ist.

Nach den Berechnungen des Bundesrechnungshofes hätten sich insgesamt Einsparungen von mehr als 1 Mio. Euro ergeben, wenn handelsübliche Hardware aus bestehenden Rahmenverträgen zur Verfügung gestellt worden wäre. Davon entfallen rund 0,8 Mio. Euro auf die in den Jahren 2004 bis 2006 geplanten Ausstattungen. Der Bundesrechnungshof hat Möglichkeiten aufgezeigt, Einsparungen zumindest teilweise zu realisieren.

Er fordert das Bundesministerium auf, bei jeder Auftragsvergabe zu untersuchen, ob bestehende Rahmenverträge des Bundes in den Auftrag einbezogen werden können. Ausschreibungen sollen entsprechend modular gestaltet werden. Die Entscheidung ist in sämtlichen Vergabeverfahren auf der Grundlage einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu dokumentieren und fortlaufend zu überprüfen.

11 Fehlende Unterstützung führt zu Mehrausgaben bei der Beamtenversorgung

Das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) hat die mit der Beamtenversorgung befassten Behörden unzureichend informiert. Die u. a. dadurch verursachten Bearbeitungsfehler haben den Bundeshaushalt mit Mehrausgaben belastet.

Der Gesetzgeber hat die Vorschriften des Beamtenversorgungsrechts seit dem Jahre 1992 mehrfach geändert. Das Bundesministerium ist aufgrund seiner Grundsatzzuständigkeit auf Bundesebene dafür zuständig, den mit dem Versorgungsrecht befassten Behörden die Arbeit zu erleichtern und eine einheitliche Rechtsanwendung zu gewährleisten. Dazu hat es den Behörden zeitnah ergänzende Vorschriften und Durchführungshinweise zur Verfügung zu stellen. Das Bundesministerium kam dieser Verpflichtung nicht in dem gebotenen Umfang nach. Es hat die zuständigen Stellen beispielsweise nicht auf eine kurzfristig in Kraft tretende Rechtsänderung für den Abbau von Ausgleichszulagen hingewiesen. Der Bundeshaushalt wurde im Jahre 2002 mit Mehrausgaben in Höhe von rund 300 000 Euro alleine deshalb belastet, weil die zuständigen Stellen diese Rechtsänderung übersahen.

Die vielfältigen Rechtsänderungen stellen hohe Anforderungen an die zuständigen Bearbeiterinnen und Bearbeiter, die kontinuierlich geschult werden müssen. Aus diesem Grund hat der Bundesrechnungshof dem Bundesministerium empfohlen, die zuständigen Stellen im Rahmen seiner Grundsatzzuständigkeit im gebotenen Umfang verstärkt zu unterstützen. Dazu gehören eindeutige und aktuelle Verwaltungsvorschriften, Durchführungshinweise und Rundschreiben, die eine rechtssichere Anwendung der gesetzlichen Regelungen ermöglichen. Beim schwierigen und sehr komplexen Versorgungsrecht wird das Bundesministerium bereits bei der Vorbereitung von Rechtsänderungen zu prüfen haben, wie diese sachgerecht im Verwaltungsvollzug umgesetzt werden können. So können auch Durchführungshinweise verringert und Bearbeitungsfehler vermieden werden.

Bundesministerium der Justiz

12 Rationalisierungsmöglichkeiten im Betrieb des Bundeszentralregisters nicht ausreichend genutzt

Die Dienststelle Bundeszentralregister hat Rationalisierungsmöglichkeiten im Bereich des Zentral- und Erziehungsregisters nicht ausreichend genutzt. Vor allem durch eine ausschließlich elektronische Antragstellung und durchgehend IT-gestützte Vorgangsbearbeitung ließe sich das Register wesentlich kostengünstiger gestalten.

Das zentrale Strafregister und das Erziehungsregister werden unter dem Oberbegriff Bundeszentralregister geführt. Zum Betrieb des Registers unterhält der Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof eine Dienststelle,

die ebenso den Namen Bundeszentralregister (Dienststelle) trägt. Zu den wesentlichen Aufgaben der Dienststelle gehört es, Auskünfte und Führungszeugnisse zu erteilen.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes Koblenz den Betrieb des Bundeszentralregisters. Er stellte fest, dass die gültige Verwaltungsvorschrift zum Bundeszentralregistergesetz zwar die elektronische Antragstellung ermöglicht, weiterhin aber auch papiergestützte Anträge zulässt. Rund 30 % der Anträge gingen nach wie vor papiergebunden ein. Etwa die Hälfte davon konnte die Dienststelle mittels elektronischer Belegerfassung erkennen und IT-gestützt weiter bearbeiten. Den Rest mussten rund 30 Beschäftigte der Dienststelle manuell erfassen. Darüber hinaus mussten Beschäftigte der Dienststelle regelmäßig Datensätze bei verschiedenen Behörden klären – im Jahre 2002 in rund 30 000 Fällen. Auch das geschieht nach wie vor manuell mit hohem Personalaufwand.

Der Bundesrechnungshof hat den Betrieb des Bundeszentralregisters als nicht mehr zeitgemäß beanstandet. Er hat insbesondere den hohen Personalbedarf für die manuelle Bearbeitung von Anträgen bemängelt. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, in einer neuen Verwaltungsvorschrift grundsätzlich nur noch elektronische Anträge zuzulassen. Er hat die Dienststelle aufgefordert, bis dahin darauf hinzuwirken, die Zahl papiergestützter Anträge zu verringern, die elektronische Belegerfassung zu verbessern und ihre Aufgaben soweit wie möglich IT-gestützt durchzuführen.

Bundesministerium der Finanzen

13 Zu komplizierte Entscheidungswege bei Liegenschaftsverkauf im Ausland

Der Verkauf entbehrlicher Auslandsliegenschaften des Bundes im Allgemeinen Grundvermögen ist zu langwierig, umständlich und unwirtschaftlich.

So sah sich beispielsweise das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) nicht in der Lage, innerhalb von drei Wochen über die Annahme eines befristeten Kaufangebotes für eine Büroetage zu entscheiden, in der früher die Kanzleiräume der deutschen Botschaft in Santiago de Chile untergebracht waren. Ein Wertgutachten über die betreffenden Räume lag dem Bundesministerium erst mehr als einen Monat nach Eingang eines kürzer befristeten Kaufangebotes vor. Ursächlich dafür waren die aufwendige Organisation der Wertermittlung sowie vermeidbare Kommunikationsprobleme unter den beteiligten Stellen des Bundes. Das Angebot wurde wegen der Verzögerung auf deutscher Seite zurückgezogen. Die Veräußerung der seit Jahresbeginn 2002 leer stehenden Räume gelang bisher nicht.

Das Bundesministerium lässt sich bei Veräußerungen von Auslandsliegenschaften, die im Allgemeinen Grundvermögen geführt werden, durch das Auswärtige Amt, das

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen sowie Behörden des jeweils nachgeordneten Bereiches unterstützen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, Verfahren und Aufwand des Bundes beim Verkauf von Auslandsliegenschaften im Allgemeinen Grundvermögen zu straffen und zu reduzieren. Die neuen Regeln müssen gewährleisten, dass ordnungsgemäße und wirtschaftliche Entscheidungen in angemessener Zeit getroffen werden.

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit

14 Erhebliche Stellenüberhänge bei den Außenstellen der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post

Die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (Regulierungsbehörde) hat seit ihrer Gründung im Jahre 1998 ihren Personalbedarf nicht mit anerkannten Methoden ermittelt, sondern lediglich geschätzt. Sie hat den Bedarf trotz massiver Aufgabenrückgänge auch nicht fortgeschrieben. Im Haushaltsplan für das Jahr 2004 hat die Regulierungsbehörde vorgesehen, künftig 424 Stellen wegfallen zu lassen.

Der Bundesrechnungshof hat einen weiteren Überhang von rund 270 Stellen festgestellt. Er hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit aufgefordert sicherzustellen, dass die Regulierungsbehörde in ihrem Haushalt zusätzlich den Wegfall dieser Stellen vorsieht, ihren Personalbedarf nach anerkannten Methoden ermittelt und ein Konzept für den notwendigen Personalabbau sowie zur weiteren Reduzierung der Außenstellen vorlegt.

Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft

15 Verdeckte Öffentlichkeitsarbeit im Bundesprogramm Ökologischer Landbau

Das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (Bundesministerium) hat aus dem Bundesprogramm Ökologischer Landbau (Bundesprogramm) in weitem Umfang Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit finanziert, um die politische Grundausrichtung der Bundesregierung darzustellen. Damit hat es gegen Haushaltsrecht verstoßen.

Das Bundesprogramm soll die Rahmenbedingungen für den ökologischen Landbau in Deutschland verbessern und dazu beitragen, den Anteil des ökologischen Landbaus an der landwirtschaftlich genutzten Fläche in zehn Jahren auf 20 % zu erhöhen. Es wird aus einem gesonderten Titel finanziert. Für die Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums steht ein anderer Titel zur Verfügung.

Der Bundesrechnungshof untersuchte bei Maßnahmen des Bundesprogramms die inhaltliche Abgrenzung zwischen programmbezogenen Informationsmaßnahmen einerseits und Öffentlichkeitsarbeit andererseits und damit die Frage, inwieweit sie der Zweckbestimmung des Titels für das Bundesprogramm entsprachen. Er stellte dabei fest, dass das Bundesministerium Printmedien, Rundfunk und Fernsehen nutzt, um einfache kurze Aussagen zum ökologischen Landbau zu vermitteln. Damit soll die Bevölkerung zunächst für das Thema sensibilisiert und das Image des ökologischen Landbaus verbessert werden.

Der Bundesrechnungshof hat die untersuchten Maßnahmen des Bundesprogramms als Öffentlichkeitsarbeit bewertet. Nicht die Fachinformation, sondern die Werbung für die politischen Ziele des Bundesministeriums steht dabei im Vordergrund. Die Maßnahmen hätten daher nicht aus dem Bundesprogramm finanziert werden dürfen.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, bereits bei der Aufstellung des Haushalts offen zu legen, in welchem Umfang es Maßnahmen zur Selbstdarstellung der politischen Grundausrichtung beabsichtigt. Der Betrag ist entweder in dem Titel Öffentlichkeitsarbeit zu veranschlagen oder in die Erläuterungen zu dem Titel Öffentlichkeitsarbeit aufzunehmen. Nur so kann dem Budgetrecht des Parlamentes angemessen Rechnung getragen werden.

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen

16 Wettbewerbsverzerrende Förderung im Kombinierten Verkehr

Der Bund gewährt den Eisenbahnen des Bundes Wettbewerbsvorteile gegenüber anderen Unternehmen bei der Förderung von Umschlaganlagen des Kombinierten Verkehrs. Diese Umschlaganlagen ermöglichen den einfachen und schnellen Wechsel zwischen Lastkraftwagen und Eisenbahn. Der Bund fördert die Eisenbahnen des Bundes beim Bau dieser Anlagen durch eine vollständige Finanzierung der zuwendungsfähigen Baukosten deutlich höher als deren private Konkurrenten und verzerrt damit den Wettbewerb.

Der Bundesrechnungshof hat die unterschiedliche Förderung als wettbewerbsverzerrend und unwirtschaftlich kritisiert.

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen bestätigte die Feststellungen des Bundesrechnungshofes und räumte ein, dass zugunsten gleicher Wettbewerbsbedingungen eine einheitliche Förderung des Kombinierten Verkehrs wünschenswert sei. Die unterschiedliche Förderung sei aber durch europarechtliche Vorschriften begründet.

Der Bundesrechnungshof hat klargestellt, dass die Wettbewerbsvorteile der Eisenbahnen des Bundes auch bei unterschiedlichen Rechtsgrundlagen abgebaut werden können.

17 Ausschreibungen von Bauleistungen des Bundes entsprechen nicht EG-Vergaberecht

Bei der Vergabe von Bauleistungen des Bundes haben die Baudienststellen grundlegende Bestimmungen des EG-Vergaberechts nicht beachtet. Dadurch kam es zu unzulässigen Einschränkungen des europaweiten Wettbewerbs und möglichen Benachteiligungen von Bietern aus anderen EG-Staaten. Verstöße gegen die dem EG-Recht zugrunde liegenden Gebote der Gleichbehandlung sowie der Transparenz der Vergabeverfahren können zu Aufhebungen der Vergabeverfahren und Prüfungen durch die Europäische Kommission führen. Dies kann zeitliche und finanzielle Auswirkungen zulasten des Bundes haben. Zudem kann die Einschränkung des Wettbewerbs für den Bund auch zu höheren Baukosten führen.

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Bundesministerium) hat eine Verbesserung der Vorgaben sowie weitere Schulungen zum Vergaberecht angekündigt.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesministerium die Vorgaben schnell einführt, die Schulungen umgehend verstärkt und seine Fachaufsicht intensiviert. Damit soll sichergestellt werden, dass die Regelungen des EG-Rechts bei der Vergabe von Bauleistungen eingehalten werden.

18 Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung hält bei VOF-Ausschreibungen EG-Vergaberecht nicht ein

Bei der Vergabe von Dienstleistungen des Bundes nach der Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) hat das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Bundesamt) grundlegende Bestimmungen des EG-Vergaberechts nicht beachtet. In vielen Fällen entzog das Bundesamt Dienstleistungen dem vorgeschriebenen europaweiten Wettbewerb und benachteiligte damit mögliche Bewerber. Häufig verstießen Vergabeverfahren insbesondere bei der Wertung der Angebote gegen wesentliche Vergabegrundsätze. Sie waren zum großen Teil nicht transparent und schlossen mit nicht nachvollziehbaren Auftragsentscheidungen ab. Die Verstöße gegen die dem EG-Recht zugrunde liegenden Gebote der Gleichbehandlung sowie der Transparenz der Vergabeverfahren können zu Aufhebungen der Vergabeverfahren und Prüfungen durch die Europäische Kommission führen. Dies kann zeitliche und finanzielle Auswirkungen zulasten des Bundes haben.

Das Bundesamt verwies auf fehlende Vorgaben für die Anwendung der VOF und kündigte organisatorische Verbesserungen an. Zwischenzeitlich hat es einen Leitfaden zur Durchführung von Verhandlungsverfahren nach VOF erstellt, der im Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Bundesministerium) überarbeitet wird.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesamt den Vorgaben des EG-Rechts künftig entsprechen wird.

Das Bundesministerium sollte den Leitfaden zügig abschließend bearbeiten und den anderen Baudienststellen zur Verfügung stellen.

19 Unzureichende Ressourcenplanung verhindert hohe Einsparungen in der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Bundesministerium) hat es versäumt, die IT-Vorhaben in seinem Geschäftsbereich frühzeitig nach Nutzen und Aufwand zu reihen und die notwendigen Ressourcen für die erfolgversprechendsten Vorhaben dann auch bereitzustellen. So musste z. B. ein besonders dringliches IT-Projekt der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV), mit dem in zehn Jahren über 55 Mio. Euro eingespart werden könnten, gestoppt und auf ungewisse Zeit verschoben werden.

Die WSV plant seit dem Jahre 2000 eine papierarme Bürosachbearbeitung. Einfache Bürotätigkeiten wie Kopieren, Aktentransport und -suche sollen verringert, somit Vorgänge schneller verfügbar gemacht und dadurch vor allem Personalkosten eingespart werden. In einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung ermittelte die WSV für das Projekt „Papierarme Bürosachbearbeitung“ über zehn Jahre ein erhebliches Einsparpotenzial.

Ende des Jahres 2002 musste die WSV das Projekt stoppen, weil die Kapazität des Fachpersonals durch die gleichzeitige Arbeit an mehreren Großprojekten erschöpft war.

Der Bundesrechnungshof hat daran erinnert, dass das Projekt Einsparungen in zweistelliger Millionenhöhe verspricht. Als wesentliche Ursache für dessen Stopp hat er insbesondere kritisiert, dass das Bundesministerium mangels klarer Kriterien nicht in der Lage ist, die bei zunehmend knappen Haushaltsmitteln immer stärker miteinander konkurrierenden IT-Vorhaben nachvollziehbar zu reihen und die erfolgversprechendsten auch zu realisieren.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, schnellstens seine IT-Vorhaben zu reihen, auf dieser Basis über die Fortführung der Projekte zu entscheiden, auf dieser Grundlage die für die Projektdurchführung notwendigen Personal- und Haushaltsmittelressourcen mit klaren Vorrangregeln bereitzustellen und das Projekt konsequent umzusetzen.

Bundesministerium der Verteidigung

20 Teure Software für die Bundeswehr entspricht nicht den Anforderungen; Nutzung unbestimmt

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) hat für rund 15 Mio. Euro Software entwickeln lassen, die auch vier Jahre nach dem ursprünglich geplanten Projektabschluss noch nicht den Anforderungen

genügt. Die vereinbarte Obergrenze wurde um etwa 4 Mio. Euro überschritten.

Mitte der 90er-Jahre plante die Bundeswehr, eine für verschiedene Verfahren einsetzbare Software zum gesicherten automatischen Datenaustausch zwischen Systemen mit unterschiedlichen Sicherheitsanforderungen entwickeln zu lassen. Das Bundesministerium legte eine Obergrenze von rund 11 Mio. Euro fest. Die Softwareentwicklung sollte bis August 2000 abgeschlossen sein und anschließend zertifiziert werden.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass

- die festgelegte Obergrenze von 11 Mio. Euro um etwa 4 Mio. Euro überschritten wurde,
- die Entwicklung frühestens im Dezember 2004 – mehr als vier Jahre später als geplant – abgeschlossen werden kann,
- der Funktionsumfang technisch eingeschränkt ist, und z. B. Text- und Tabellenformate im IT-Standard der Bundeswehr nicht ausgetauscht werden können,
- das Bundesministerium bisher nicht entschieden hat, ob es die vorliegende Software künftig nutzen will,
- die Software nicht – wie vertraglich festgelegt – geprüft und bewertet sowie zertifiziert wurde, und der Auftragnehmer deshalb seit Juni 2003 Schadensersatzansprüche an den Bund von rund 62 000 Euro monatlich geltend macht.

Das Bundesministerium sollte kurzfristig entscheiden, ob das vorliegende Entwicklungsergebnis eingesetzt werden soll. Bis zu dieser Entscheidung sollte von weiteren personellen und finanziellen Aufwendungen für das Projekt abgesehen werden.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Verhandlungen mit dem Auftragnehmer über einen Änderungsvertrag schnell abzuschließen, um Schadensersatzansprüche an den Bund abzuwenden.

21 Bundeswehr soll überzähliges Wehrmaterial zügig verwerten oder entsorgen

Die Bundeswehr hat mehrere hundert Panzer und die zugehörige Munition zu lange gelagert und nicht schnell genug verkauft oder entsorgt. Dies hat vermeidbare Lagerkosten verursacht und zu geringeren Verkaufserlösen geführt.

Die Streitkräfte verfügen über Wehrmaterial, das sie künftig nicht mehr benötigen. Dieses Material muss die Bundeswehr aussondern und dann verkaufen oder entsorgen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Bundeswehr den Verkauf oder die Entsorgung von überzähligen Panzern der Typen Leopard und Gepard sowie der zugehörigen Munition nicht rechtzeitig plante. Die langen Lagerzeiten verursachten Kosten, die allein bei den Flugabwehrpanzern des Typs Gepard rund 210 000 Euro jähr-

lich betrugen. Zudem konnte die Bundeswehr durch den späteren Verkauf nur geringere Erlöse erzielen.

Das Bundesministerium der Verteidigung überarbeitet nunmehr seine Vorschriften, um den Verkauf und die Entsorgung von Wehrmaterial zu beschleunigen.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dass die Bundeswehr Wirtschaftlichkeitsberechnungen anstellt und Wehrmaterial spätestens dann entsorgt, wenn die zu erwartenden Verkaufserlöse geringer sind als die Kosten der weiteren Lagerung. In den nächsten Jahren wird weiteres Wehrmaterial entbehrlich, z. B. ältere Schützen- und Transportpanzer. Der Bundesrechnungshof empfiehlt der Bundeswehr bis Mitte des Jahres 2005 festzulegen, wann das Material von der Truppe abgegeben wird und wie es zügig verkauft oder entsorgt werden soll.

22 Kostenintensive Umrüstung von Feuerlöschanlagen in gepanzerten Fahrzeugen gefährdet Soldatinnen und Soldaten

Die Bundeswehr hat begonnen, die mit Halon betriebenen Feuerlöschanlagen in gepanzerten Kampffahrzeugen auf Stickstoff umzurüsten. Zwingend gesetzlich geboten ist diese Maßnahme nicht. Der Schutz der Besatzungen hat sich dadurch deutlich verschlechtert.

Halone sind hochwirksame Feuerlöschmittel, die die Ozonschicht der Erde schädigen. Stickstoff bietet keinen vergleichbaren Schutz im Brandfall. Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) verfolgte aus umweltpolitischen Gründen das Ziel, für den Bereich des Heeres und der Marine Feuerlöschanlagen auf Stickstoff umzustellen. Die Produktion, das Inverkehrbringen und Verwenden von Halon ist grundsätzlich verboten. Ausgenommen von diesem Verbot sind nach nationalem Recht die Bereiche, in denen Halon bei der Brandbekämpfung zum Schutz von Leben und Gesundheit des Menschen zwingend erforderlich ist. Das europäische Recht sieht Ausnahmen für militärische Kampf- und Luftfahrzeuge sowie für Schiffe ausdrücklich vor. Die Bundeswehr erwirkte jedoch keine Ausnahme vom Halonverbot.

Die Bundeswehr erfasste in ihrem Verantwortungsbereich den Verbrauch von Halon und meldete diesen über das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit an die Europäische Kommission. Ihr war seit mehr als fünf Jahren bekannt, dass es Unterschiede zwischen dem gemeldeten Verbrauch der Truppenteile und dem tatsächlichen Verbrauch gibt. Die jährlichen Meldungen waren insoweit fehlerhaft.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, auf die Umrüstung der Feuerlöschanlagen von Halon auf Stickstoff zu verzichten. Durch den Verzicht auf die weitere Umrüstung können Ausgaben von 65 Mio. Euro vermieden werden. Zusätzlich hat der Bundesrechnungshof das Bundesministerium aufgefordert, die Ursachen der Halonverluste in der Bundeswehr festzustellen, um weitere Verluste zu vermeiden.

23 25 Jahre Entwicklungszeit des Minenräumpanzers „Keiler“: Kosten mehr als fünfmal höher als geplant

Die Bundeswehr hat den Minenräumpanzer „Keiler“ über einen Zeitraum von 25 Jahren entwickelt und beschafft. Die Entwicklungskosten sind dabei um mehr als das 5fache gestiegen. Obwohl der Panzer für das veränderte Einsatzspektrum der Bundeswehr nicht mehr in der geplanten Anzahl erforderlich ist, hat das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) beabsichtigt, weitere Minenräumpanzer im Wert von rund 70 Mio. Euro zu beschaffen.

Die Entwicklung und Beschaffung von Gerät der Bundeswehr sind auf die Einsatzerfordernisse der Streitkräfte auszurichten. Die Bundeswehr entwickelte seit dem Jahre 1972 einen Minenräumpanzer mit der Bezeichnung „Keiler“ und führte 24 Panzer im Jahre 1997 ein. Sie plante, weitere 21 Minenräumpanzer zu beschaffen, obwohl der Panzer aufgrund der veränderten sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen für die neuen Aufgaben nur bedingt geeignet ist.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Entwicklungskosten während dieser Zeit von 6,7 Mio. Euro auf 36,8 Mio. Euro gestiegen waren. Zudem ist der Minenräumpanzer für die veränderten Aufgaben der Bundeswehr nur eingeschränkt nutzbar. Entsprechend der Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat das Bundesministerium auf die Beschaffung der weiteren 21 Minenräumpanzer verzichtet.

Der Bundesrechnungshof hat darüber hinaus gefordert, die Entwicklungs- und Beschaffungsverfahren für Wehrmaterial deutlich zu verkürzen.

24 Überschreitung der Belegungsgrenzen für Zivilpatienten in Bundeswehrkrankenhäusern: Einnahmeverluste des Bundes in Millionenhöhe

Die Bundeswehrkrankenhäuser haben mehr zivile Patienten stationär behandelt als mit den Krankenkassen vereinbart. Sie mussten deshalb Millionenbeträge an die Krankenkassen zurückzahlen. Leistungen des Bundes sind damit weit unter ihrem vollen Wert vergütet worden.

Bundeswehrkrankenhäuser können neben Soldatinnen und Soldaten auch Zivilpersonen stationär behandeln, um ihr medizinisches Personal auszubilden und in Übung zu halten. Die in Versorgungsverträgen mit den Krankenkassenverbänden festgelegte Bettenzahl für Zivilpatienten und das danach bemessene Budget dürfen im Jahresdurchschnitt nicht überschritten werden. Andernfalls ist ein so genannter Erlösausgleich an die Kostenträger abzuführen.

Die überwiegende Zahl der Bundeswehrkrankenhäuser überschreitet die vorgegebenen Belegungsgrenzen zum Teil deutlich. Die abzuführenden Erlösausgleiche summierten

sich allein beim Bundeswehrzentral Krankenhaus Koblenz in den Jahren 2001 bis 2003 auf rund 8,4 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, zunächst die Versorgungsverträge zu erweitern. Sollten die Krankenkassen dazu nicht bereit sein, müssten die um den Erlösausgleich geminderten Einnahmen zumindest die variablen Kosten der Krankenhausbehandlung decken. Diese Kosten sind bisher nicht bekannt. Das Bundesministerium der Verteidigung ist deshalb aufgefordert, unverzüglich Kostentransparenz herzustellen.

25 Konzept für die fliegerische Grundausbildung der Hubschrauberpilotinnen und Hubschrauberpiloten gescheitert

Das im Jahre 1992 neu gefasste Konzept für die fliegerische Grundausbildung der Hubschrauberpilotinnen und Hubschrauberpiloten hat seine Ziele in allen wesentlichen Punkten nicht erreicht und vermeidbare Mehrausgaben von einmalig rund 40 Mio. Euro und jährlich rund 20 Mio. Euro verursacht.

Die Bundeswehr strebte mit einem neuen Ausbildungskonzept an, Dauer, Kosten und Umweltbelastung zu senken. Die Ausbildung sollte auf die Heeresfliegerwaffenschule konzentriert werden, die neue Schulungshubschrauber und Simulationstechnik erhalten sollte.

Es gelang der Bundeswehr jedoch nicht, die Ausbildung für Heer, Marine und Luftwaffe zusammenzufassen. Die Kapazität an der Heeresfliegerwaffenschule wurde nicht an den zukünftigen Bedarf der Bundeswehr angepasst. Die Ausbildungszeit war bis zum Jahre 2002 auf 52 Wochen angestiegen und die Kosten pro Teilnehmerin und Teilnehmer lagen rund 100 000 Euro höher als vor der Neukonzeption. Eine Vergabe der Grundausbildung an eine zivile Flugschule hatte das Konzept von vornherein ausgeschlossen, obwohl die Ausbildungskosten dort nur bei einem Drittel liegen.

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) sagte zu, das Konzept zu überarbeiten und strebt eine Lösung für alle Teilstreitkräfte an. Es ist bereit, zumindest einen Teil der Ausbildung an zivile Einrichtungen zu verlagern. Das Bundesministerium will jedoch an der Praxis festhalten, zukünftige Strukturveränderungen der Bundeswehr bei der Planung der Ausbildungskapazität für Hubschrauberpilotinnen und Hubschrauberpiloten noch nicht zu berücksichtigen.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei der Empfehlung, die Grundausbildung der Hubschrauberpilotinnen und Hubschrauberpiloten für Heer, Marine und Luftwaffe zusammenzufassen und weitgehend auf zivile Schulungseinrichtungen zu verlagern. Die Ausbildungskapazitäten sollten dabei im Wege vorausschauender Planung bereits jetzt reduziert und an den zukünftigen Bedarf der Bundeswehr angepasst werden.

26 Einsparmöglichkeiten bei der neuen Bordkanonenmunition für Kampfflugzeuge

Die Bundeswehr hat den Bedarf an neuer Bordkanonenmunition für den Tornado und den Eurofighter zu hoch angesetzt. Sie kann rund 10 Mio. Euro sparen, wenn sie keine neue Munition für das auslaufende Kampfflugzeug Tornado beschafft.

Die Luftwaffe verfügt noch über 1,6 Millionen Schuss Bordkanonenmunition. Wegen des Alterungsprozesses des Treibladungspulvers plant die Bundeswehr, den Bestand nicht über das Jahr 2009 hinaus zu nutzen. Im Jahre 2000 entschied sie, neue Bordkanonenmunition entwickeln zu lassen. Ab dem Jahre 2007 sollten 250 000 Schuss der neuen Munition für rund 16 Mio. Euro beschafft werden.

Der Bundesrechnungshof stellte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Koblenz (Prüfungsamt) fest, dass die Bundeswehr die Entwicklung und Beschaffung der neuen Munition getrennt in zwei parallelen Vorhaben steuerte. 160 000 Schuss der neuen Munition waren für das Kampfflugzeug Tornado vorgesehen, das im Jahre 2010 bereits weitgehend außer Dienst gestellt sein wird. Das Prüfungsamt wies die Bundeswehr darauf hin, dass bis zum Jahre 2009 und ggf. darüber hinaus ausreichende Altbestände an Munition zur Verfügung stehen.

Das Bundesministerium der Verteidigung hat Anfang des Jahres 2004 die Vorhaben zur Entwicklung und Beschaffung der neuen Munition organisatorisch zusammengefasst. Es hat angekündigt, die Beschaffung von 250 000 auf 180 000 Schuss zu reduzieren, von denen allerdings noch 90 000 Schuss für den Tornado bestimmt seien.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt zunächst abzuwarten, ob im Jahre 2010 tatsächlich der gesamte Vorrat von jetzt 1,6 Millionen Schuss Bordkanonenmunition aus der Nutzung genommen werden muss. Er fordert die Bundeswehr auf, bis zu diesem Zeitpunkt nur die 90 000 Schuss neue Munition zu beschaffen, die für den Eurofighter vorgesehen sind.

27 Überlange Entwicklung eines Raketensystems für die Panzerabwehr

Die Entwicklung eines Raketensystems großer Reichweite für die Panzerabwehr hat bisher 16 Jahre gedauert und fast eine halbe Milliarde Euro gekostet. Gegenüber den ursprünglichen Planungen hat sich der Preis pro Rakete um das 15fache erhöht. Zudem erfüllt das Raketensystem nur reduzierte Leistungsanforderungen.

Nachdem im Jahre 1982 der militärische Bedarf für ein solches Raketensystem festgestellt worden war, begannen im Jahre 1988 mehrere Partnerländer mit dessen Entwicklung. Der Bundesrechnungshof beanstandete erstmals im Jahre 1997, dass sich das Vorhaben trotz Abstrichen an

den ursprünglichen Leistungsanforderungen erheblich verzögert und verteuert hatte. Die Bundeswehr hielt an dem Vorhaben fest und plante nach dem Ausstieg der anderen Partnerländer eine nationale Beschaffung. Im Jahre 2003 stellte der Bundesrechnungshof fest, dass sich die Entwicklung um weitere vier Jahre verzögert hatte. Gegenüber ursprünglich 30 000 Raketen wollte die Bundeswehr nur noch 740 bis 1 040 Systeme beschaffen. Unter Einrechnung der Entwicklung würde ein einziger Schuss damit rund 1 Mio. Euro kosten.

Das Bundesministerium der Verteidigung hat die Probleme bei der Entwicklung eingeräumt. Es hält jedoch an dem System fest, da dieses die Hauptbewaffnung des neuen Hubschraubers TIGER bilden soll und es keine gleichwertige Alternativlösung vorgesehen hat. Es hat darauf verwiesen, dass inzwischen auf Industrieseite die Verantwortung für den Hubschrauber und seine Bewaffnung auf einen Auftragnehmer konzentriert worden sei. Es erwartet, dass die Leistungsanforderungen an das Raketen-system nach der Lösung technischer Probleme noch erfüllt werden können.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass sich lange Entwicklungsvorhaben mit unzureichenden Ergebnissen und übermäßigen Kostensteigerungen häufen. Er erwartet, dass die Bundeswehr bei der Rakete zur Panzerabwehr nunmehr konsequent mit der Industrie verhandelt und im Rüstungsbereich bei überlangen Entwicklungsvorhaben früher gegensteuert.

28 Deutsche Beteiligung am Luftraumüberwachungs- und Leitsystem AWACS überprüfungsbedürftig

Deutschland hat sich seit dem Jahre 1978 an den Kosten des von der NATO betriebenen Luftraumüberwachungs- und Leitsystems AWACS (Airborne Warning And Control System) bis zu 28 % beteiligt und für Beschaffung und Modernisierung rund 1,6 Mrd. Euro gezahlt. Es trägt zudem jährlich laufende Kosten von zurzeit rund 77 Mio. Euro. Obwohl Deutschland nicht mehr an der Ostgrenze der NATO liegt, ist dieser herausgehobene Finanzierungsanteil nicht verringert worden.

Ein Hauptzweck von AWACS war ursprünglich die Überwachung des Luftraums an der Grenze zum Warschauer Pakt. Für Deutschland als Grenzstaat wurde deshalb der zweithöchste Beitrag aller NATO-Partner nach den USA vereinbart. Heute werden die AWACS-Flugzeuge weltweit eingesetzt, ohne dass ein gegenüber den anderen Partnern herausgehobener Nutzen für Deutschland erkennbar wäre.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) aufgefordert, die deutsche Beteiligung am AWACS vor dem Hintergrund der aktuellen geopolitischen Lage Deutschlands und möglicher technischer Alternativen neu zu bewerten und zu reduzieren. Er hat darüber hinaus eine Verbesserung der

nationalen Kontrolle der AWACS-Programme ange-mahnt. Auch der Haushaltsausschuss des Deutschen Bun-destages hat gefordert, die Kontrollmöglichkeiten zu ver-bessern.

Das Bundesministerium hat interne organisatorische Ver-besserungen eingeleitet, um seine Aufsicht zu verbessern. Bislang hat es aber noch nicht erklärt, eine Reduzierung des deutschen Finanzierungsanteils anzustreben. Die not-wendigen Zugangsrechte zur Kontrolle der NATO-Agen-tur für AWACS durch die nationalen Rechnungshöfe hat es nicht durchgesetzt.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei der Forderung, die deutsche Kostenbeteiligung an den heutigen Nutzen des AWACS anzupassen. Bei der NATO-Agentur für AWACS sollten die nationalen Rechnungshöfe den glei-chen Zugang erhalten, den sie bereits bei anderen interna-tionalen Rüstungsagenturen haben.

29 Beschaffung ungeeigneter Schulungs-hubschrauber und Simulatoren

Die Bundeswehr hat für 46,5 Mio. Euro Schulungshub-schrauber beschafft, die verspätet geliefert wurden und für den Ausbildungszweck ungeeignet sind. Zusätzlich angeschaffte Flugsimulatoren können bis heute nicht ge-nutzt werden.

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesmini-sterium) entschied im Jahre 1996, für die Grundausbildung der Hubschrauberpilotinnen und Hubschrauberpiloten zweimotorige statt einmotorige Schulungshubschrauber anzuschaffen. Zusätzlich sollte Simulationstechnik für rund 80 Mio. Euro beschafft werden. Das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung hatte zuvor darauf hinge-wiesen, dass das zweimotorige Modell Mängel bei der Notlandung ohne Triebwerksleistung aufwies. Dieses Manöver gehört zu den Schlüsselementen der Ausbil-dung.

Die Mängel bestätigten sich in der Praxis und führten im Jahre 2000 zu einem Flugzwischenfall. Die Bundeswehr ist deswegen darauf angewiesen, neben den neuen Hub-schraubern ältere einmotorige Modelle für die Ausbil-dung zu nutzen. Sie nahm die neuen Hubschrauber gleichwohl ab und erzielte gegenüber dem Anbieter led-iglich eine Preisreduzierung von 48 Mio. Euro auf 46,5 Mio. Euro. Die bestellte Simulationstechnik ist bis heute nicht verfügbar und entspricht nicht mehr dem Be-darf.

Das Bundesministerium hat eingeräumt, dass es bei der Simulationstechnik übermäßige Verzögerungen gegeben hat und die Hubschrauber eine Fehlbeschaffung sind. Es bestreitet aber eine Fehlentscheidung, da es bei der Be-schaffung davon ausgegangen sei, dass die technischen Probleme lösbar seien.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hat sich das Bundesministerium bei der Beschaffungsentscheidung

über eindeutige und zutreffende Bedenken des Bundes-amtes für Wehrtechnik und Beschaffung hinweggesetzt. Der Bundesrechnungshof fordert mit Nachdruck, die Ver-antwortlichkeit für diese Fehlentscheidung unverzüglich zu klären und ein Regressverfahren einzuleiten.

30 Aufwendige Bearbeitung der Zuschläge für Auslandsverwendungen im Bereich der Bundeswehr

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesmini-sterium) hat die Auslandsverwendungszuschläge für be-stimmte Einsatzgebiete nicht zeitnah angepasst, obwohl sich die Gefährdungslage nachhaltig verändert hatte. Die Bediensteten haben deshalb teilweise einen der Gefähr-dungslage unangemessenen Zuschlag erhalten. Darüber hinaus ist das Bewilligungsverfahren für den Zuschlag unzureichend, weil den zuständigen Dienststellen die für die Bearbeitung notwendigen Änderungsmeldungen nicht rechtzeitig übersandt werden. Dies führt zu erheblichen Überzahlungen, weil die Bewilligungen nicht umgehend den tatsächlichen Verhältnissen angepasst werden kön-nen.

Soldatinnen und Soldaten, die an humanitären und unter-stützenden Maßnahmen im Ausland teilnehmen, erhalten einen Zuschlag, der die jeweiligen besonderen Belastun-gen des Einsatzgebietes berücksichtigt. Der steuerfreie Zuschlag beträgt je nach Einsatzgebiet zwischen 25,56 Euro und 92,05 Euro am Tag. Derzeit erhalten rund 7 500 Soldatinnen und Soldaten diesen Zuschlag. Die Ausgaben hierfür beliefen sich nach Angaben des Bun-desministeriums im Jahre 2003 auf rund 216 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Bundesministe-rium, gemeinsam mit dem Bundesministerium des Innern die Regelungen zum Zuschlag unverzüglich ausgaben-neutral zu reformieren, damit dieser künftig angemessen und der Gefährdungslage entsprechend festgesetzt wer-den kann. Ein vom Bundesministerium in Aussicht ge-stelltes, verbindliches Regelwerk sollte bald erarbeitet und umgesetzt werden. Nur so kann eine praxisgerechte und nachhaltige Qualitätsverbesserung bei der Bearbei-tung des Auslandsverwendungszuschlages sichergestellt werden.

Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung

31 Schwerwiegende Fehlentwicklung bei der Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung in der Rentenversicherung

Die Rentenversicherungsträger und ihr Verband haben die Forderungen des Gesetzgebers nicht erfüllt, die ihnen seit dem Jahre 2001 gesetzlich vorgeschriebene Kosten- und Leistungsrechnung einheitlich zu gestalten. Sie versäum-

ten es, neue fachliche und technische Anforderungen verbindlich zu regeln. Stattdessen nutzten sie weiterhin die seit dem Jahre 1995 angewandten Kosten- und Leistungsvergleiche, obwohl die tatsächlichen Kosten dabei nicht den jeweiligen Leistungen gegenübergestellt wurden. Beispielsweise ließen sich die Kosten für die Bearbeitung eines Rentenanspruchs nicht ermitteln. Zudem entwickelten einzelne Rentenversicherungsträger unwirtschaftliche In-sellösungen. Damit wurden die vom Gesetzgeber vorgegebenen Ziele nicht erreicht.

Der Verband der Rentenversicherungsträger hat in Aussicht gestellt, nunmehr einheitliche Standards für eine Kosten- und Leistungsrechnung in der Rentenversicherung zu entwickeln. Er hat aber nicht festgelegt, bis wann dies geschehen soll.

Das Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung ist aufgefordert, die Rentenversicherungsträger und den Verband anzuhalten, die vom Gesetzgeber geforderte standardisierte Kosten- und Leistungsrechnung für die Rentenversicherung zeitnah zu entwickeln und für alle Rentenversicherungsträger verbindlich einzuführen.

Bundesministerium für Bildung und Forschung

32 Erfolg von Programmen zur Förderung der Forschung und Entwicklung auf dem Gebiet der Produktionssysteme und -technologien nicht belegt

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (Bundesministerium) hat bisher nicht untersucht, ob durch seine seit dem Jahre 1995 laufenden Programme zur Förderung der Forschung und Entwicklung auf dem Gebiet der Produktionssysteme und -technologien die von ihm angestrebten Ziele erreicht wurden. Damit ist offen, welchen Nutzen seine bisher geleisteten und noch geplanten Ausgaben von fast 700 Mio. Euro gebracht haben und noch bringen können.

Mit den Programmen will das Bundesministerium die internationalen Wettbewerbsbedingungen deutscher produzierender Unternehmen verbessern sowie Arbeitsplätze in Deutschland zukunftssicher machen und neue schaffen. Es kann nicht belegen, dass es diese Ziele erreicht hat. Das Bundesministerium hält es bei den Programmen für nicht möglich, messbare Ziele vorzugeben und entsprechende Prüfmaßstäbe zu entwickeln. Methodisch sei nur schwer feststellbar, welche eingetretenen volkswirtschaftlichen Effekte direkt auf seine Förderung oder auf andere Faktoren zurückzuführen seien. Dennoch will es nunmehr eine Erfolgsbewertung durchführen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesministerium die angekündigte Erfolgsbewertung baldmöglichst vornimmt und das Ergebnis künftigen Haushaltsaufstellungen zugrunde legt. Bestätigt sich die Einschätzung des Bundesministeriums, dass die volkswirtschaftlichen Wirkungen nicht oder nur schwer fest-

stellbar sind, hat es ggf. zu begründen, warum es trotzdem die Fortsetzung der Förderung für notwendig und zielführend hält.

Allgemeine Finanzverwaltung

33 Verlagerung des Wohnsitzes von Bordpersonal inländischer Fluggesellschaften in das Ausland führt zu jährlichen Steuerausfällen von mehr als 10 Mio. Euro

Die derzeitige Gesetzeslage zur Besteuerung der Arbeitslöhne des Bordpersonals von Fluggesellschaften ist missbrauchsanfällig. Sie verleitet dazu, den Wohnsitz tatsächlich oder scheinbar ins Ausland zu verlegen, um der vollen inländischen Besteuerung zu entgehen. Dadurch kommt es zu jährlichen Steuerausfällen von mehr als 10 Mio. Euro.

Das Bordpersonal in Flugzeugen im internationalen Verkehr muss seine Arbeitslöhne in der Regel in dem Staat versteuern, in dem die Fluggesellschaft ihren Sitz hat. So legen es zwischenstaatliche Doppelbesteuerungsabkommen fest. Deutschland begnügt sich jedoch damit, die Löhne von Bordpersonal, das nicht im Inland wohnt, nur teilweise zu besteuern: Steuerpflichtig sind danach nur Löhne für Tätigkeiten im Inland, beispielsweise auf innerdeutschen Flügen oder für die Vor- und Nachbereitung auf einem deutschen Flughafen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass immer mehr Angehörige des Bordpersonals inländischer Fluggesellschaften diesen Steuervorteil nutzen, indem sie ihren Wohnsitz tatsächlich oder scheinbar ins Ausland verlegen. Allein im Jahre 2002 betrugen die Steuerausfälle mehr als 10 Mio. Euro. Inzwischen dürften die Ausfälle noch erheblich höher sein. Die Zahl der Anträge auf Lohnsteuerabzug für beschränkt Steuerpflichtige beim fliegenden Personal in den Jahren 2001 bis 2003 hat sich nahezu verdoppelt. Das Personal meldete Wohnsitzverlegungen z. B. nach Thailand, in die Vereinigten Arabischen Emirate oder in die Schweiz. Häufig verwendeten mehrere Antragsteller dieselbe ausländische Anschrift. So gaben z. B. sieben Piloten an, unter derselben Adresse in der Schweiz zu leben. Das Haus gehörte einem Kollegen. Darüber hinaus wird im Internet auf ein entsprechendes „Steuersparmodell“ für Bordpersonal hingewiesen.

Der Bundesrechnungshof sieht keine Möglichkeiten, den Missbrauch durch einen verbesserten Verwaltungsvollzug wirksam zu bekämpfen. Er hält eine Gesetzesänderung für unumgänglich, um die Besteuerungslücke zu schließen. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium der Finanzen deshalb empfohlen, einen innerstaatlichen Steueranspruch zu schaffen, um sämtliche Arbeitslöhne von Bordpersonal bei grenzüberschreitend tätigen Luftfahrtunternehmen im Inland zu besteuern, soweit das jeweilige Doppelbesteuerungsabkommen dem deutschen Fiskus das Besteuerungsrecht zuweist.

34 Unterschiedliche Bearbeitung anonymer Kapitalübertragungen ins Ausland verursacht Steuerausfälle in Milliardenhöhe

Die Finanzbehörden der Länder haben anonyme – unter Mithilfe von Banken vorgenommene – Kapitalübertragungen ins Ausland (Bankenfälle) unterschiedlich bearbeitet und ungenügend aufgeklärt. Dadurch haben sie mehr als 2,6 Mrd. Euro Steuerausfälle verursacht. Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) ist dafür mitverantwortlich, weil es seine Kontroll- und Aufsichtsrechte gegenüber den Finanzbehörden der Länder nicht wirkungsvoll genug ausgeübt hat.

Nach Einführung einer – nur kurzzeitig geltenden – Quellensteuer auf Kapitalerträge im Jahre 1988 und der bis heute geltenden Zinsabschlagsteuer ab dem Jahre 1993 übertrugen inländische Banken auf Wunsch ihrer Kundschaft Geld und Wertpapiere gesetzeswidrig anonym an ausländische Tochterunternehmen, vornehmlich in Luxemburg und in der Schweiz. Dort legten sie diese Vermögenswerte zugunsten der Kunden ertragbringend an. Die Banken entwickelten hierfür ausgefeilte Verfahren, um Kundennamen und Kapitalbewegungen zu verschleiern.

Finanzbehörden und Staatsanwaltschaften deckten in den vergangenen Jahren auf, dass dadurch Kapitaleigner bundesweit in hohem Umfang ihre Erträge aus solchen Kapitalvermögen nicht versteuert hatten. Die zuständigen Steuerfahndungsstellen versuchten zunächst, die strafrechtlichen Ermittlungen sowohl gegen die Mitarbeiter der Banken als auch gegen die Steuerhinterzieher aus dem Kundenkreis durchzuführen. Die ohnehin hoch belasteten Steuerfahndungsstellen der Länder konnten wegen des Ausmaßes der Bankenverfahren, mangelnden Personals, uneinheitlicher und nicht zielführender Bearbeitung die Arbeit nicht bewältigen. Die dadurch entstandenen Steuerausfälle schätzt der Bundesrechnungshof auf mehr als 2,6 Mrd. Euro.

Nur vereinzelt nahmen Finanzämter die für diese Steuerausfälle mitverantwortlichen Banken in Anspruch. Ebenso unterschiedlich und zurückhaltend verfahren Finanzämter und Staatsanwaltschaften bei der Beantragung und Festsetzung von Bußgeldern und Vermögensabschöpfungen gegen die Banken. Das Bundesministerium versäumte, bei der Bewältigung der Bankenfälle für eine weitgehend einheitliche, zielführende Bearbeitung im Bundesgebiet zu sorgen und den Ländern die erforderliche Hilfestellung zu leisten.

Das Bundesministerium ist aufgefordert, seine Kontrollrechte im Rahmen der Bundesaufsicht gegenüber den Finanzbehörden der Länder künftig auszuschöpfen. Der Bundesrechnungshof regt darüber hinaus die Einrichtung einer zentralen Betrugsbekämpfungsstelle beim Bund (Bundessteuerfahndung) an.

35 Unzureichende Besteuerung ausländischer Teilnehmer an sportlichen Veranstaltungen im Inland

Die Finanzbehörden haben ausländische Teilnehmer an sportlichen Veranstaltungen in Deutschland nicht sachgerecht besteuert. Die inländischen Einkünfte werden nicht ordnungsgemäß ermittelt und daher zu einem zu geringen Teil besteuert. Steuerausfälle von bis zu 7 Mio. Euro im Jahr sind die Folge.

An den betroffenen Wettbewerben in Deutschland nehmen auch ausländische Mannschaften mit Sportlern teil. Soweit nicht Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung etwas anderes bestimmen, ist dieser Personenkreis in Deutschland beschränkt steuerpflichtig, d. h. hinsichtlich seiner inländischen Einkünfte aus der Teilnahme an den inländischen Wettbewerben. Die Einkommensteuer wird im Wege des Steuerabzuges erhoben. Mit Zustimmung des Bundesministeriums der Finanzen (Bundesministerium) kann die Einkommensteuer der ausländischen Teilnehmer ganz oder zum Teil erlassen oder in einem Steuerbetrag pauschal festgesetzt werden, wenn dies aus volkswirtschaftlichen Gründen zweckmäßig oder eine gesonderte Berechnung der Einkünfte besonders schwierig ist.

Der Bundesrechnungshof kritisierte, dass weder die betroffenen Mannschaften noch die Sportler im Inland sach- und wirklichkeitsgerecht besteuert wurden.

Die für die Mannschaften angemeldeten Abzugsteuern entsprachen überschlägig geschätzt nur etwa 20 % der Abzugsteuern, die aufgrund der erheblichen anteiligen Einkünfte aus der Verwertung der Fernsehrechte oder aus den Leistungen der zahlreichen Sponsoren zu erheben gewesen wären. Die von den Finanzbehörden geschlossene Pauschalvereinbarung zur Vereinfachung der Sportlerbesteuerung erfasste nur einen Teil der Einkünfte, die die Sportler im Zusammenhang mit den inländischen Wettbewerben erzielten. Der Bundesrechnungshof schätzte, dass eine wirklichkeitsnahe Bemessungsgrundlage für eine pauschale Besteuerung der Sportler um etwa das 15fache höher lag, als in der Pauschalierungsvereinbarung berücksichtigt war.

Das Bundesministerium ist aufgefordert, im Rahmen seiner Rechts- und Fachaufsicht dafür zu sorgen, dass die Finanzbehörden die inländischen Einkünfte der betroffenen Mannschaften und der Sportler sach- und wirklichkeitsgerecht besteuern.

36 Drohende Einnahmeausfälle bei der Besteuerung von Umsätzen aus Geldspielautomaten

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hat versäumt, rechtzeitig die drohende Lücke bei der Besteuerung von Umsätzen gewerblicher Automaten-aufsteller aus Geldspielgeräten zu schließen. Die möglichen Umsatzsteuerausfälle für die Vergangenheit werden

auf 2 Mrd. Euro geschätzt. Bund und Länder zusammen müssen mit Steuerausfällen zwischen 171 Mio. Euro und 240 Mio. Euro im Jahr rechnen.

Umsätze aus Geldspielgeräten gewerblicher Automaten-aufsteller unterliegen in Deutschland der Umsatzsteuer. Vergleichbare Umsätze in einer öffentlich zugelassenen Spielbank sind dagegen von der Umsatzsteuer befreit. Als Ausgleich für die Steuerbefreiung unterliegen Spielbanken der Spielbankabgabe.

Aufgrund EU-rechtlicher Vorgaben dürfen Umsätze aus Geldspielgeräten außerhalb von öffentlichen Spielbanken wahrscheinlich nicht mehr der Umsatzsteuer unterworfen werden. Der Bundesfinanzhof hat es bereits in einem Beschluss vom 30. November 2000 als ernstlich zweifelhaft angesehen, bei der Besteuerung der Umsätze von Geldspielgeräten danach zu unterscheiden, ob sie in und von öffentlichen Spielbanken betrieben werden oder nicht. Sollten die Gerichte die Umsatzsteuerfreiheit der Umsätze gewerblicher Automaten-aufsteller aus Geldspielgeräten endgültig bestätigen, müssen der Bund und die Länder zusammen mit Steuerausfällen zwischen 171 Mio. Euro und 240 Mio. Euro im Jahr rechnen. Für den Bund allein würde dies einen Einnahmeausfall von jährlich bis zu 123 Mio. Euro bedeuten. Die möglichen Einnahmeausfälle für die Vergangenheit werden auf 2 Mrd. Euro geschätzt.

Obwohl das Bundesministerium bereits Mitte 2001 erkannt hat, dass die eingetretene Besteuerungslücke nur durch eine Änderung des Rennwett- und Lotteriegesetzes wirksam geschlossen werden kann, ist die Gefährdung und der weitere Einbruch des Umsatzsteueraufkommens bislang nicht wirksam ausgeschlossen. Auch wenn Umsatzsteuerausfälle für die Vergangenheit nicht mehr abzuwenden waren, wären mögliche Steuerausfälle für Zeiträume nach dem November 2000 durch eine unverzügliche Gesetzesinitiative der Bundesregierung noch zu verhindern gewesen. Nach einer Schätzung des Bundesrechnungshofes hätten bei einem sofortigen Tätigwerden des Bundesministeriums Ende des Jahres 2001 rund 700 Mio. Euro gesichert werden können.

Das Bundesministerium ist aufgefordert, die eingetretene Besteuerungslücke unverzüglich zu schließen. Die Bundesregierung sollte den Anstoß zum erforderlichen Gesetzgebungsverfahren geben, indem sie eine eigene Gesetzesvorlage zur Änderung des Rennwett- und Lotteriegesetzes beim Bundestag einbringt.

37 Risiken für das Umsatzsteueraufkommen bei Ausfuhren und Einfuhren

Fehlende Kontrollen und eine unzureichende Zusammenarbeit der Steuer- und der Zollverwaltung führen bei den Ausfuhren und den Einfuhren zu erheblichen Risiken für das Umsatzsteueraufkommen.

Ausfuhrlieferungen in Staaten außerhalb der Europäischen Gemeinschaft (Drittländer) sind umsatzsteuerfrei. Bei Einfuhren aus Drittländern kann der Unternehmer

entrichtete Einfuhrumsatzsteuer als Vorsteuer abziehen. Steuer- und Zollverwaltung tragen in diesem Bereich die Verantwortung für Umsatzsteuer in Höhe von rund 75 Mrd. Euro jährlich.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Zollstellen an den Grenzen der Europäischen Gemeinschaft faktisch keine umsatzsteuerlichen Warenkontrollen der Ausfuhren vornehmen. Hinzu kommt, dass die Finanzämter den Zollvermerken häufig nicht entnehmen können, ob eine Ausfuhr aus dem Gebiet der Europäischen Gemeinschaft bestätigt wurde. Fehlende Kontrollen, unabgestimmte Verfahren und unzureichende Zusammenarbeit der Zoll- und der Steuerverwaltungen erhöhen die Risiken.

Der Bundesrechnungshof schlägt eine risikoorientierte stichprobenweise Beschau der Ausfuhren an den EG-Außengrenzen vor. Er hält es für erforderlich, dass das Bundesministerium der Finanzen auch auf entsprechende Maßnahmen in den anderen EU-Mitgliedstaaten hinwirkt. Außerdem hat er verschiedene Maßnahmen vorgeschlagen, die es der Steuerverwaltung ermöglichen sollen zu erkennen, ob eine umsatzsteuerliche Ausfuhrbestätigung vorliegt. Bescheinigungen von Frachtführern, die Ware in ein Drittland verbracht zu haben – häufig einfache Computerausdrucke – sollten die Finanzämter künftig stichprobenweise überprüfen.

Zu dem Bereich der Einfuhren empfiehlt der Bundesrechnungshof, die Kontrolle der von den Einführern selbst erstellten Abgabenberechnungen stichprobenweise daraufhin zu kontrollieren, ob die Einfuhrumsatzsteuer tatsächlich entrichtet wurde. Um der missbräuchlichen Inanspruchnahme des Vorsteuerabzugs entgegenzuwirken, hält er es außerdem für erforderlich, die Ausdrucke der elektronisch erstellten, leicht nachzumachenden Einfuhrabgabenbescheide stichprobenweise zu überprüfen.

38 Fehlerhafte Bearbeitung der Erstattung von Sonderausgaben führt zu Steuerausfällen

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hat im Jahre 2002 neu geregelt, wie die Erstattung von Sonderausgaben steuerlich zu behandeln ist. Die Länder haben die Änderung teilweise nicht beachtet und uneinheitlich umgesetzt. Das Bundesministerium hat dies hingenommen. Es ist zu befürchten, dass dadurch Steuerausfälle von rund 100 Mio. Euro eingetreten sind.

Es kommt vor, dass im Jahr der Erstattung von Sonderausgaben ein Ausgleich mit gleichartigen Aufwendungen nicht oder nicht in voller Höhe möglich ist (Erstattungsüberhang). Nach der Neuregelung sind in solchen Fällen die Sonderausgaben für das Jahr, in dem die Ausgaben getätigt wurden, um die nachträgliche Erstattung zu mindern. Das betrifft in der Regel das vorangegangene Jahr. Doch nur in einem Bundesland wurden bereits veranlagte, aber noch nicht verjährte Einkommensteuerfälle mit Erstattungsüberhängen ermittelt und die Sonderausgaben des jeweiligen Jahres gemindert. Hierdurch erhöh-

ten sich die Steuereinnahmen in diesem Bundesland um mehr als 11 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das Bundesministerium künftig sicherstellt, dass gleichartige Sachverhalte in den Ländern weitgehend gleich behandelt werden. Dies gehört zu den Rechten und Pflichten des Bundes bei der Auftragsverwaltung gegenüber den obersten Finanzbehörden der Länder.

39 Ungerechtfertigte Gewährung des erhöhten Spendenabzugs bei Stiftungen

Um erhöhte steuerliche Vergünstigungen zu erhalten, die das Stiftungsförderungsgesetz gewährt, wählen Steuerpflichtige Gestaltungsformen, die mit den erklärten Zielen des Gesetzgebers in Widerspruch stehen. So führte das Einschalten so genannter Spendensammelstiftungen zu einem erhöhten Sonderausgabenabzug beim Spender. Weil Zuwendungen in den Vermögensstock von Stiftungen nur bei Neugründungen besonders begünstigt sind, werden nicht rechtsfähige Stiftungen an bestehende – rechtsfähige – Stiftungen angehängt, um in den Genuss dieser zusätzlichen Steuerermäßigung zu gelangen. Die Finanzverwaltung sieht diese Gestaltungsformen im Einklang mit dem Gesetzeswortlaut. Der Bundesrechnungshof hält deshalb eine klarstellende Anpassung der Rechtsnormen für angebracht.

Der Gesetzgeber hat mit dem Stiftungsförderungsgesetz sowohl für Stifter als auch für Stiftungen selbst ab dem Jahre 2000 eine Vielzahl steuerlicher Vergünstigungen eingeführt. Damit sollen Anreize für die Stiftung von Vermögenswerten zum Wohl der Allgemeinheit geschaffen werden. Neben den bisherigen Vergünstigungen bei Zuwendungen für steuerbegünstigte Zwecke sind Zuwendungen an Stiftungen zusätzlich bis zur Höhe von 20 450 Euro abziehbar. Zuwendungen anlässlich der Neugründung derartiger Stiftungen können außerdem bis zu einem Betrag von 307 000 Euro zusätzlich steuermindernd geltend gemacht werden.

Nach Ansicht des Bundesministeriums der Finanzen bietet das Gesetz keine Anhaltspunkte, derartigen unerwünschten Fallgestaltungen zu begegnen und den erhöhten Spendenabzug zu versagen. Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass es nach dem Gesetzeswortlaut schwierig ist, den jeweiligen Spendenabzug zu versagen. Der Bundesrechnungshof hält daher eine klarstellende Anpassung der Rechtsnormen für angebracht.

40 Zinsverluste des Bundes durch zu lange Zahlungsfristen bei den Verbrauchsteuern

Die Fristen zur Zahlung von Verbrauchsteuern sind größtenteils unangemessen lang. Dadurch entstehen dem Bund jährlich Zinsverluste von 100 Mio. Euro.

Die gesetzlichen Zahlungsfristen variieren bei den einzelnen Verbrauchsteuern. Sie liegen durchschnittlich zwi-

schen 33 Tagen bei der Biersteuer und 70 Tagen bei der Branntwein-, Schaumwein- und Zwischenerzeugnissteuer. In diesem Zeitraum muss der Verkäufer des entsprechenden Produkts die Steuer an das Hauptzollamt zahlen.

Bei den Zahlungsfristen hatte sich der Gesetzgeber an den Zahlungszielen orientiert, die zwischen dem Verkäufer und seinem Kunden im Geschäftsverkehr üblich waren. Der Verkäufer sollte die Steuer aus dem erhaltenen Verkaufspreis bezahlen können, ohne in Vorleistung treten zu müssen. Der Händler wälzt nämlich die Verbrauchsteuer als Teil des Verkaufspreises auf seinen Kunden ab.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes bezahlen die Kunden die Waren in der Regel jedoch schon innerhalb von 30 Tagen. Daher sind die derzeitigen gesetzlichen Zahlungsfristen zu großzügig. Sie sollten bei allen Verbrauchsteuern auf durchschnittlich 35 Tage verkürzt werden. Damit würden sie auch an die kürzeren Fristen bei der Umsatzsteuer angepasst. Bei einem Verbrauchsteueraufkommen von 65 Mrd. Euro (2002) und einem Zinssatz von 4,5 %, den der Bund für Kredite zahlt, würde der Bund durch die Verkürzung der Zahlungsfristen 100 Mio. Euro Zinsen einsparen.

Bundesagentur für Arbeit

41 Auslagerung des Bau- und Liegenschaftsbereichs erfüllt gesteckte Ziele nicht

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) hat ihre Bau- und Liegenschaftsverwaltung auf zwei Gesellschaften übertragen, die sie für diesen Zweck gegründet hat und die sie finanziert. Die angestrebten Einsparungen bei Sach- und Personalausgaben sind jedoch ausgeblieben.

Die Bundesagentur gründete im Jahre 2000 zwei Immobiliengesellschaften und übertrug ihnen die baufachliche Betreuung und Bewirtschaftung ihrer rund 1 850 Liegenschaften. Der Aufbau der Gesellschaften sollte im Jahre 2001 abgeschlossen sein und jährlich zu Einsparungen in dreistelliger Millionenhöhe führen. Die im Jahre 2003 miteinander verschmolzenen Gesellschaften erwirtschafteten jedoch durchgehend Verluste. Ihre Zahlungsfähigkeit konnte nur durch Liquiditätshilfen der Bundesagentur in Höhe von 7,6 Mio. Euro sichergestellt werden.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Gesellschaften in keinem Geschäftsfeld kostengünstiger arbeiteten als die vorher zuständigen Landesbauverwaltungen oder das eigene Personal der Bundesagentur. Er hat auch die Finanzierung der Gesellschaften durch die Bundesagentur kritisiert. Dadurch wurde ihnen der Anreiz zu wirtschaftlichem Handeln genommen. Dies hat der Bundesrechnungshof als wesentliche Ursache für die Verluste angesehen.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Leistungen des Bau- und Liegenschaftsmanagements öffentlich auszuschreiben.

42 Verstöße gegen Vergaberecht bei der Unterbringung von Dienststellen

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) hat bei der Anmietung noch zu errichtender Gebäude gegen das Vergaberecht verstoßen. Sie hat zugleich den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit staatlichen Handelns verletzt, weil sie den Wettbewerb nicht ausgeschöpft hat.

Die Bundesagentur hat für ihre Dienststellen 1 300 Liegenschaften angemietet. Sie will auch künftig ihren Raumbedarf vorwiegend durch Anmietung decken. Für das Jahr 2004 hat sie hierfür einen Betrag von 162 Mio. Euro in den Haushalt eingestellt.

Auch bei noch zu errichtenden Gebäuden vergab die Bundesagentur die Mietverträge nach einem eigenen formlosen Verfahren auf regionaler Ebene. Aufgrund einer für vorhandene Gebäude geltenden Ausnahmebestimmung fühlte sie sich zur Anwendung der nationalen und europäischen Vergaberegeln nicht verpflichtet.

Der Bundesrechnungshof hat das Verfahren der Bundesagentur als Verstoß gegen das Vergaberecht beanstandet. Die Bundesagentur hätte die geplanten Anmietungen in der Regel europaweit bekannt machen müssen. Hierzu wäre sie nach den für öffentliche Auftraggeber geltenden Bestimmungen verpflichtet gewesen. Ausnahmebestimmungen hätte sie nur für vorhandene Gebäude geltend machen können. Der Bundesrechnungshof hat die Bundesagentur aufgefordert, künftig die vorgeschriebenen Verfahren einzuhalten. Er hat nachdrücklich darauf hingewiesen, dass in der Regel nur ein breiter Wettbewerb wirtschaftliche Verträge gewährleistet und dem Verdacht unlauteren Verhaltens vorbeugt. Die Anwendung des Vergaberechts wäre daher selbst bei Zweifeln über die rechtliche Verpflichtung hierzu empfehlenswert gewesen.

43 Agenturen für Arbeit setzen Forderungen gegen insolvente Arbeitgeber nur unzureichend durch

Die Agenturen für Arbeit (Agenturen) haben auf sie übergegangene Forderungen gegen insolvente Arbeitgeber nur unzureichend durchgesetzt. Sie haben selbst nahe liegende Einziehungsmöglichkeiten nicht wahrgenommen. Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) hat hierzu zwar Weisungen erlassen, deren Umsetzung aber nicht ausreichend überwacht.

Zahlt die Bundesagentur den Arbeitnehmern insolvent gewordener Arbeitgeber Insolvenz- oder Arbeitslosengeld, gehen deren Lohnforderungen gegen den Arbeitgeber auf die Bundesagentur über. Die Agenturen müssen diese Forderungen im Insolvenzverfahren geltend machen.

Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahre 1998 erhebliche Mängel bei der Einziehung übergegangener Forderungen festgestellt. Die Bundesagentur hatte daraufhin ihre Weisungen überarbeitet. Bei einer Kontrollprüfung

im Jahre 2002 stellte der Bundesrechnungshof fest, dass die Mängel im Wesentlichen weiterhin bestanden. Nach wie vor nahmen die Agenturen nicht alle gebotenen und zumutbaren Möglichkeiten wahr, übergegangene Forderungen beizutreiben. So waren sie überwiegend nicht in Gläubigerversammlungen und Prüfungsterminen vertreten und ließen damit wichtige Informationsquellen über Einziehungsmöglichkeiten ungenutzt. Unklare Zuständigkeiten in den Agenturen führten dazu, dass sie Forderungen häufig nicht anmeldeten.

Die Bundesagentur will nunmehr verstärkt auf weisungsgemäßes Handeln der Agenturen achten. Sie hat ihnen feste Berichtspflichten vorgegeben und eine verbesserte IT-Unterstützung in Aussicht gestellt. Zudem hat sie vorgeschlagen, eine eigenständige Insolvenzgeldkasse oder regionale Stützpunkte einzurichten, um die Bearbeitung zu verbessern.

Der Bundesrechnungshof hält diesen Vorschlag für geeignet, die festgestellten Mängel zu beseitigen. Die Bundesagentur muss aber unabhängig davon darauf achten, dass auch die übrigen Maßnahmen umgesetzt werden.

44 Zielorientierung bei Förderung mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds muss verbessert werden

Die Agenturen für Arbeit (Agenturen) werden künftig Arbeitsuchende umfassender und stärker nach individuellen Fähigkeiten und Bedürfnissen fördern. Dazu hat die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes ihre Anweisungen zur Förderung mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds bereits präzisiert. Allerdings muss die Bundesagentur den Erfolg ihrer Förderung künftig auch stärker überwachen.

Die Europäische Gemeinschaft fördert mit den Mitteln des Europäischen Sozialfonds Maßnahmen zur Verbesserung der Chancen Arbeitsuchender auf dem Arbeitsmarkt. Richtlinien des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (Bundesministerium) sowie Durchführungsanweisungen der Bundesagentur regeln die Verwendung der Mittel.

Die Weisungen der Bundesagentur waren allgemein formuliert und ließen den Agenturen weiten Spielraum. In Verbindung mit fehlender Erfolgskontrolle führte dies dazu, dass die Agenturen nicht auf die Ziele der Förderung achteten. Sie berücksichtigten nicht ausreichend den förderungsfähigen Personenkreis, insbesondere Personen über 50 Jahre oder unter 25 Jahren. Konzepte fehlten vor allem bei der Förderung von Existenzgründern.

Das Bundesministerium und die Bundesagentur haben die Mängel zwar weitgehend eingeräumt und auf die inzwischen geänderten Richtlinien und Weisungen verwiesen. Der Bundesrechnungshof hat die Änderung der Vorschriften als einen wichtigen Schritt zu einer zielgenaueren Förderung anerkannt. Er fordert darüber hinaus aber, stärker darauf zu achten, dass die Agenturen die Weisungen auch umsetzen. Außerdem hält er eine Erfolgskontrolle für unentbehrlich.

Teil III

Weitere Prüfungsergebnisse

Bundeskanzler und Bundeskanzleramt

45 **Presse- und Informationsamt der Bundesregierung will Informationstechnik besser planen und länger nutzen**

Aufgrund von Mängeln in der Koordinierung, Dokumentation und Vertragsgestaltung von IT-Projekten hat der Bundesrechnungshof dem Presse- und Informationsamt der Bundesregierung empfohlen, seine IT-Projekte besser aufeinander abzustimmen und die Anforderungen an die Ausstattung sowie Entscheidungen im Beschaffungsverfahren sorgfältiger zu dokumentieren. Die Verträge sollten in Übereinstimmung mit dem Haushaltsrecht gestaltet und dabei vor allem Regelungen vermieden werden, die es dem Auftragnehmer erlauben, Leistungsumfang oder Preis einseitig zu ändern.

Das Presse- und Informationsamt will diesen Empfehlungen im vollen Umfang folgen.

Bundesministerium des Innern

46 **Sachgerechte Ermittlung und Aufteilung der Sicherheitsgebühren an Flughäfen, an denen Bund und Länder sich das Gebührenaufkommen teilen**

Das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) wird den Anteil des Bundes an den Luftsicherheitsgebühren zukünftig auf der Grundlage der tatsächlichen Kosten ermitteln, die dem Bund entstehen. Damit werden die Gebühren für Sicherheitskontrollen an Flughäfen, an denen der Bund die Kontrolltechnik und die Länder das Personal stellen, sachgerecht ermittelt und aufgeteilt.

An Flughäfen wird eine Gebühr erhoben, die die Kosten für die Durchführung der Luftsicherheitsaufgaben, insbesondere der Personen- und Gepäckkontrollen, decken soll. Soweit die Länder diese Aufgaben mit ihrem Personal wahrnehmen, erhalten sie die Sicherheitsgebühr. Die Länder führen davon einen Bundesanteil ab, da der Bund die Kontrolltechnik, z. B. Durchleuchtungsgeräte oder Metallsonden, stellt.

Das Bundesministerium vereinbarte mit den Ländern im Jahre 1992 einen Bundesanteil von 0,26 Euro pro Passagier. Es hatte diesen Pauschalbetrag auf der Basis der damaligen Durchschnittsausgaben für Kontrolltechnik und

der Passagierzahlen ermittelt. Obwohl die Flughäfen zwischenzeitlich mit deutlich mehr Kontrolltechnik ausgestattet wurden und die Passagierzahlen stiegen, wurde der Bundesanteil nie angepasst.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass der Bundesanteil im Jahre 2001 bei zwei Drittel der Flughäfen nicht die Kosten des Bundes deckte und dort ein Defizit von insgesamt 1,6 Mio. Euro entstand. Dieses Defizit wurde mit dem Bundesanteil an den Gebühren des Flughafens München ausgeglichen, der erheblich höher lag als die Kosten für Kontrolltechnik an diesem Flughafen.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, die Querfinanzierung zwischen den Flughäfen zu beenden und den Bundesanteil an der Sicherheitsgebühr für jeden Flughafen auf der Grundlage der tatsächlich anfallenden Kosten zu berechnen. Das Bundesministerium stellt die Vereinbarungen mit den Ländern auf diese Berechnungsmethode um.

Bundesministerium der Justiz

47 **Bundeszentralregister spart mehrere hunderttausend Euro durch Nachverhandlung von IT-Leasingverträgen**

Das Bundeszentralregister hat den Leasingvertrag für die Computerausstattung seiner Arbeitsplätze nachverhandelt und dadurch einen Schaden von 220 000 Euro abgewendet. Der Bundesrechnungshof hatte zuvor die Zahlungsbedingungen des Vertrages beanstandet, die zu unzulässigen und unwirtschaftlichen Vorauszahlungen führten.

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat das Bundeszentralregister den Leasingvertrag gekündigt und wird die erforderlichen Geräte künftig kaufen. Dadurch spart es weitere rund 100 000 Euro im Jahr. Die Geräte sollen dann im Durchschnitt fünf statt bisher drei Jahre genutzt werden.

Bundesministerium der Finanzen

48 **Bereinigung des Kriegsfolgenrechts**

Auf Anregung des Bundesrechnungshofes hat die Bundesregierung eine kritische Bestandsaufnahme des verstreut geregelten Kriegsfolgenrechts vorgelegt. Sie hat damit die notwendige Voraussetzung für die systematische Bereinigung und Vereinfachung dieses Rechtsgebietes geschaffen.

Seit Kriegsende sind die Ansprüche aus Kriegs- und Kriegsfolgeschäden im Wesentlichen reguliert worden. Daher haben zahlreiche Bundesgesetze oder Teile davon, die dem Ausgleich der Folgen des Zweiten Weltkrieges dienen, ihre Bedeutung verloren.

Die Bundesregierung ist aufgefordert, die noch ausstehende Rechtsbereinigung voranzutreiben. Darüber hinaus sollte sie auch die entsprechenden Verwaltungen überprüfen und verkleinern oder auflösen.

49 Mindestbesteuerung aufgehoben

Der Gesetzgeber ist im Jahre 2003 dem Vorschlag gefolgt, die damals geltende Mindestbesteuerung bei der Einkommensteuer aufzuheben. Ein entsprechendes Tätigwerden des Bundesministeriums der Finanzen ging auf eine Anregung des Bundesrechnungshofes zurück.

Bis zum Jahre 1998 konnten Steuerpflichtige bei der Veranlagung zur Einkommensteuer ihre positiven Einkünfte mit ihren negativen Einkünften (Verluste) weitgehend uneingeschränkt verrechnen. Dadurch verringerten insbesondere gut verdienende Steuerpflichtige ihre positiven Einkünfte derart, dass sie keine oder nur wenig Einkommensteuer zahlten. Im Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002 vom 24. März 1999 schränkte der Gesetzgeber diese steuerlichen Verrechnungsmöglichkeiten erheblich ein. Nach den umfangreichen Vorschriften über die so genannte Mindestbesteuerung durften Verluste innerhalb der gleichen Einkunftsart zwar weiterhin unbegrenzt abgezogen werden; ein Ausgleich von positiven Einkünften aus einer Einkunftsart mit negativen Einkünften aus einer anderen Einkunftsart war jedoch nur noch begrenzt zulässig.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die mit der Mindestbesteuerung verfolgten Ziele weitgehend verfehlt wurden. Das vielgestaltige Regelwerk bewirkte weder mehr Steuergerechtigkeit noch führte es zu den erwarteten Mehreinnahmen. Eine Vereinfachung des Steuerrechts wurde auch nicht erreicht. Zudem betraf die Neuregelung nur wenige Steuerpflichtige. Die Abschaffung der Mindestbesteuerung trägt diesen kritischen Hinweisen des Bundesrechnungshofes Rechnung.

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit

50 Abnahme von Prüfungen zum Erwerb von Amateur- und Flugfunkzeugnissen wirtschaftlich gestaltet

Die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RegTP) wird auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes ihre Prüfungen zum Erwerb von Amateur- und Flugfunkzeugnissen neu organisieren. Der Bund wird dadurch bis auf weiteres jährlich um rund 440 000 Euro entlastet.

Bisher nahmen Beschäftigte der RegTP solche Prüfungen nebenamtlich ab und erhielten dafür eine zusätzliche Vergütung. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass dieses Verfahren unwirtschaftlich ist. Er schlug vor, dass die Beschäftigten der Behörde die Prüfungen in ihrer hauptamtlichen Tätigkeit abnehmen. Da die zuständige Abteilung einen Personalüberhang hat, braucht sie dazu keine neuen Stellen.

Die RegTP hat bereits begonnen, die erforderlichen Rechtsänderungen einzuleiten. Zusätzlich wird die RegTP die Prüfungsgebühren regelmäßig an die Kosten anpassen.

Bundesministerium der Verteidigung

51 Neue Verpflegungsregelungen bei der Bundeswehr mindern Ausgaben und reduzieren Verwaltungsaufwand

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) hat nach einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes die Bereitstellung zusätzlicher Verpflegung bei außerordentlicher dienstlicher Beanspruchung neu geregelt und auf Sonderfälle reduziert. Dies wird zu jährlichen Einsparungen in Millionenhöhe führen und den Verwaltungsaufwand senken.

Bei außerordentlicher dienstlicher Beanspruchung wird den Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr neben der normalen Verpflegung auch noch Zusatzkost bereitgestellt. Dafür werden jährlich rund 6 Mio. Euro ausgegeben.

Die Prüfung des Bundesrechnungshofes ergab, dass aufgrund der Vorgabe knapp bemessener Geldwerte als Zusatzkost zumeist relativ preiswerte, aber ernährungsmedizinisch bedenkliche Verpflegungsmittel ausgegeben wurden. Die Bereitstellung und Abrechnung der Zusatzkost verursachte zudem einen erheblichen Verwaltungsaufwand. Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen zu prüfen, ob die Bereitstellung von Zusatzkost überhaupt notwendig ist.

Das Bundesministerium hat daraufhin die Verpflegungsbereitstellung bei außerordentlicher dienstlicher Belastung neu geregelt. Danach gibt es künftig nur noch in wenigen Sonderfällen Zusatzkost. Deren Zusammensetzung wird sich nach Maßgabe des zuständigen Bundeswehrarztes ausschließlich an ernährungsphysiologischen Grundsätzen und nicht mehr am Geldwert orientieren.

52 Ungeeignete Unterwasserschwimmhilfen für Kampfschwimmer werden ausgesondert

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) wird aufgrund einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes die Unterwasserschwimmhilfen für Kampfschwimmer aussondern. Die Marine hat die für ihre Einsatzzwecke nur sehr eingeschränkt geeigneten Geräte

in einem Zeitraum von nahezu 20 Jahren mit einem Mittelaufwand von rund 3,8 Mio. Euro entwickelt und beschafft, aber bisher kaum genutzt.

Im April 1983 forderte die Marine, eine Unterwasserschwimmhilfe zu beschaffen, mit der Kampfschwimmer ihre Reichweite auf See erhöhen, ihre Einsatzzeit für die jeweilige Mission verkürzen und ihre physischen Kräfte schonen können.

Der Bundesrechnungshof stellte im Jahre 2002 fest, dass die acht ausgelieferten Geräte zahlreiche, zum Teil sicherheitsrelevante Mängel aufwiesen. Die Marine hatte deshalb im Januar 2000 die Nutzung der Schwimmhilfen gesperrt. Die Gesamtbetriebszeit aller Geräte belief sich zu diesem Zeitpunkt auf weniger als 100 Stunden. Aufgrund der geringen Nutzungszeit hat der Bundesrechnungshof empfohlen, die Notwendigkeit einer Unterwasserschwimmhilfe nochmals zu überprüfen.

Das Bundesministerium hat daraufhin die Aussonderung der Geräte eingeleitet. Eine Unterwasserschwimmhilfe hält es weiterhin für erforderlich, weil die operative Mobilität von Spezialkräften eine besondere Ausrüstung erfordert.

53 Bundeswehr beschafft weniger Transportflugzeuge nach Hinweisen auf überhöhte Bedarfsberechnungen sowie Kostenrisiken beim Erwerb und Betrieb der Flugzeuge

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) will nur noch 60 statt 73 neue Transportflugzeuge A400M beschaffen und spart dadurch mehr als 3 Mrd. Euro. Der Bundesrechnungshof hatte zuvor empfohlen, die Stückzahl zu reduzieren, sowie auf finanzielle Risiken bei der geplanten Beschaffung und dem künftigen Betrieb hingewiesen.

Die Bundeswehr plante, ihre veralteten Transportflugzeuge des Typs C-160 Transall durch 73 Maschinen des Typs Airbus A400M zu ersetzen. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass damit die vorhandene Transportkapazität mehr als verdoppelt werden sollte. Die Betriebskosten des neuen Airbus liegen pro Maschine fast doppelt so hoch wie die der bisherigen Flugzeuge. Der Bundesrechnungshof hat zudem auf den hohen Kaufpreis und Risiken bei der Finanzierung der neuen Transportflugzeuge hingewiesen.

Das Bundesministerium hat die Bedenken des Bundesrechnungshofes in vielen Punkten nicht geteilt. Es ist jedoch auf die Empfehlungen insoweit eingegangen, dass es die Beschaffungstückzahl um 13 Flugzeuge reduziert hat. Hierdurch spart es 1,34 Mrd. Euro beim Kauf und über 30 Jahre rund 2 Mrd. Euro beim Betrieb ein.

Der Bundesrechnungshof wird das Rüstungsvorhaben weiter verfolgen und insbesondere untersuchen, ob bei der Versorgung und Instandhaltung der neuen Flugzeuge Einsparungen möglich sind.

54 Bundeswehr verbessert das Vergabeverfahren für Lufttransporte nach Afghanistan

Die Bundeswehr hat nach einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes begonnen, die Aufträge für Lufttransporte nach Afghanistan ordnungsgemäß auszuschreiben. Auf Anregung des Bundesrechnungshofes hat sie außerdem erstmals die günstigere Alternative des Landtransports gewählt.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Bundeswehr ihre Versorgungsgüter für Afghanistan ausschließlich auf dem Luftweg transportieren ließ und die Aufträge ohne Ausschreibung vergab. Die Preise pro Flug differierten sehr stark und bei allen Flügen nach Kabul kam stets der gleiche Anbieter zum Zuge. Mit diesem Anbieter bestand zudem ein Rahmenvertrag über weltweite Versorgungsflüge. Nach der Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention waren damit mehrere Alarmindikatoren gegeben. Das Bundesministerium der Verteidigung schaltete sein Referat zur Ermittlung in Sonderfällen, seine Innenrevision sowie die Staatsanwaltschaft ein.

Der Bundesrechnungshof hat auf die Fehler im Vergabeverfahren hingewiesen und Empfehlungen zur Verbesserung der Ausschreibungen gemacht. Er hat vorgeschlagen, den bestehenden Luftfracht-Rahmenvertrag zu kündigen und in geeigneten Fällen den kostengünstigeren Transport auf dem Land- und Seeweg zu wählen.

Die Bundeswehr hat die Empfehlungen weitgehend umgesetzt und schreibt die Aufträge seit April 2003 offen europaweit aus. Der Luftfracht-Rahmenvertrag ist an einen anderen Anbieter vergeben worden. Im Jahre 2003 hat die Bundeswehr 600 000 Euro gespart, indem sie erstmals einen Landtransport nach Usbekistan durchführen ließ.

Der Bundesrechnungshof wird weiter darauf hinwirken, dass bei der Vergabe von Lufttransportleistungen ein wirksamer Wettbewerb stattfindet und kostengünstigere Transportalternativen berücksichtigt werden. Er wird zudem die Umsetzung der Vorgaben zur Korruptionsprävention in der Bundeswehr beobachten.

Bundesministerium für Bildung und Forschung

55 Verfahren der Auftragsvergabe wird verbessert

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung ist Empfehlungen des Bundesrechnungshofes nachgekommen und wird sein Verfahren zur Auftragsvergabe verbessern. Es hat vor allem die Dienstaufsicht verschärft und Fortbildungsmaßnahmen eingeleitet. Damit hat es die notwendigen Folgerungen aus den vom Bundesrechnungshof festgestellten zahlreichen Mängeln gezogen.

Bundesagentur für Arbeit

56 Unzulängliche Personalkosten-Berechnung bei geplanter Kosten- und Leistungsrechnung

Das Fachkonzept der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) zur Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) hat keine geeigneten Methoden vorgesehen, Personalkosten zuverlässig zu ermitteln und den Kostenträgern (Produkten) zuzurechnen.

Die Bundesagentur wird als Grundlage für ihr Finanzcontrolling eine KLR einführen. Dabei wollte sie die zu verrechnenden Personalkosten nicht mit einer Zeitaufschreibung ermitteln (Ist-Daten), sondern mit den Soll-Daten der Personalbemessung.

Auf diese Weise würde die Bundesagentur die Personalkosten weder dem tatsächlichen Arbeitsaufwand entsprechend noch verursachungsgerecht erfassen. Der Bundesrechnungshof hat deshalb der Bundesagentur empfohlen, die Personalkosten für die KLR mit einer dauerhaften oder periodischen Zeitaufschreibung zu ermitteln.

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes wird sie dabei die zu verrechnenden Personalkosten durch Zeitaufschreibung für alle Beschäftigten ermitteln. Sie hat dieses

Verfahren inzwischen bei über 20 Agenturen für Arbeit eingeführt.

57 Tagesgenaue Rückzahlung nicht benötigter Liquiditätshilfen spart Zinsen in Millionenhöhe

Auf Anregung des Bundesrechnungshofes zahlt die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) nicht benötigte Liquiditätshilfen künftig tagesgenau statt monatlich zurück. Der Bund wird dadurch jährlich Millionenbeträge einsparen.

Damit die Bundesagentur jederzeit zahlungsfähig ist, gewährt ihr der Bund Liquiditätshilfen als zinslose Darlehen. Dafür muss der Bund seinerseits Kreditzinsen entrichten. Nach der bisherigen gesetzlichen Regelung zahlte die Bundesagentur nicht benötigte Liquiditätshilfen frühestens nach einem Monat zurück. In diesem Zeitraum entstandene Überschüsse legte die Bundesagentur kurzfristig am Kapitalmarkt an. Sie erzielte hierbei einen geringeren Zins, als der Bund für die von ihm aufgenommenen Kredite zahlte.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb angeregt, das Gesetz so zu ändern, dass die Bundesagentur die nicht benötigten Liquiditätshilfen arbeitstäglich zurückzahlt. Diese Anregung hat der Gesetzgeber umgesetzt.

Teil I

1 Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2003

1.0

Bei der Prüfung der Jahresrechnung für das Haushaltsjahr 2003 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. Der Anteil der formalen Fehler ist gegenüber dem Vorjahr gesunken.

Im Vollzug des Haushalts 2003 waren die Einnahmen (ohne Münzeinnahmen und Krediteinnahmen) mit rund 217,5 Mrd. Euro um rund 1,1 Mrd. Euro höher als im Nachtragshaushalt veranschlagt (rund 216,4 Mrd. Euro); die Ausgaben lagen mit rund 256,7 Mrd. Euro unter dem veranschlagten Soll einschließlich Nachtrag (rund 260,2 Mrd. Euro). Das im Nachtragshaushaltsgesetz 2003 vorgesehene Finanzierungsdefizit von rund 43,8 Mrd. Euro wurde mit rund 39,2 Mrd. Euro um rund 4,6 Mrd. Euro unterschritten. Es war aber um rund 6,5 Mrd. Euro höher als im Vorjahr (rund 32,7 Mrd. Euro).

Gegenüber dem ursprünglichen Haushaltsplan (ohne Nachtrag) lagen die Ausgaben um 8,5 Mrd. Euro und das Finanzierungsdefizit um 19,9 Mrd. Euro über dem Soll, die Einnahmen dagegen um 11,4 Mrd. Euro unter dem Soll.

Die Nettoneuverschuldung stieg deutlich an. Mit rund 38,6 Mrd. Euro lag sie um rund 6,7 Mrd. Euro über dem Ist des Jahres 2002. Sie war damit zwar um rund 4,8 Mrd. Euro geringer als im Nachtragshaushalt veranschlagt (rund 43,4 Mrd. Euro), überschritt jedoch die Summe der Investitionsausgaben von rund 25,7 Mrd. Euro um rund 12,9 Mrd. Euro. Die verfassungsrechtliche Obergrenze für die Kreditaufnahme wurde somit **nicht** eingehalten. Die Überschreitung wurde mit der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts begründet. Da die Nettokreditaufnahme geringer war als im Nachtrag vorgesehen, wurde trotz dieser Überschreitung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze eine weiter geltende Restkreditermächtigung in Höhe von insgesamt rund 15 Mrd. Euro angesammelt. Dies war möglich, weil das Bundesministerium – in Fortsetzung der bisherigen Praxis – die nicht ausgenutzten Kreditermächtigungen der Vorjahre vor den bewilligten Ermächtigungen für das laufende Haushaltsjahr in Anspruch genommen hatte. Zumindest die durch die zu hohe Veranschlagung in den Nachtragshaushalten 2002 und 2003 entstandenen Rest-

kreditermächtigungen in Höhe von 7,5 Mrd. Euro sollten in Abgang gestellt werden.

Das Bundesministerium hat Vorgriffskreditermächtigungen gemäß § 2 Abs. 3 Haushaltsgesetz 2003 in Höhe von 8,0 Mrd. Euro in Anspruch genommen, da die ursprünglich veranschlagten Kreditermächtigungen nicht ausreichten, um Ausgaben des Haushaltsjahres 2003 zu decken. Es „verrechnete“ diese Inanspruchnahme nachträglich mit der durch den Nachtrag 2003 erhöhten Ermächtigung zur Nettokreditaufnahme. Die Vorgriffskreditermächtigung dient nach der Gesetzesbegründung der Leistung von Ausgaben, die – wie die Januargehälter von Bundesbediensteten – dem Folgejahr zuzurechnen sind. Die Ausnutzung der Vorgriffskreditermächtigung für Ausgaben, die dem laufenden Jahr zuzurechnen sind, entspricht nicht dem Sinn und Zweck der gesetzlichen Regelung.

Das Volumen der über- und außerplanmäßigen Ausgaben war mit rund 0,8 Mrd. Euro wesentlich geringer als im Vorjahr (rund 2,4 Mrd. Euro). Die – zunächst als überplanmäßige Ausgaben geleisteten – Mehrausgaben für den Arbeitsmarkt in Höhe von rund 10,5 Mrd. Euro wurden durch den Nachtragshaushalt abgedeckt.

Die in das Haushaltsjahr 2003 übertragenen Ausgabe-reste sind gegenüber dem Vorjahr um rund 2,8 Mrd. Euro stark angewachsen und haben mit rund 13,4 Mrd. Euro abermals einen neuen Höchststand erreicht. Die in das Haushaltsjahr 2004 übertragbaren Ausgaben liegen sogar bei rund 16,2 Mrd. Euro.

1.1 Stand der Entlastungsverfahren

1.1.1 Entlastung für das Haushaltsjahr 2002

Für das Haushaltsjahr 2002 haben der Bundesrat am 13. Februar 2004 (Bundesratsdrucksache 200/03) und der Deutsche Bundestag am 1. Juli 2004 (Plenarprotokoll 15/118 i. V. m. Bundestagsdrucksache 15/3387) der Bundesregierung die Entlastung erteilt.

1.1.2 Vorlage der Jahresrechnung 2003

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hat mit Schreiben vom 31. März 2004 dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat gemäß Artikel 114 Abs. 1 Grundgesetz die Haushalts- und Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2003 (Bundestagsdrucksache 15/2884) als Grundlagen für das parlamentarische Verfahren zur Entlastung der Bundesregierung vorgelegt.

1.2 Prüfung der Jahresrechnung 2003

1.2.1 Ordnungsmäßigkeit der Jahresrechnung 2003 (Mitteilung nach § 97 Abs. 2 Nr. 1 BHO)

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

Der Bundesrechnungshof hat die Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2003 mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes geprüft. Er hat hinsichtlich des kassenmäßigen Ergebnisses keine für die Entlastung wesentlichen Abweichungen zwischen den Beträgen festgestellt, die in diesen Rechnungen und in den Büchern aufgeführt sind; dies gilt auch für die Rechnungen der Sondervermögen.

Soweit die Einnahmen und Ausgaben stichprobenweise geprüft wurden, waren diese im Allgemeinen ordnungsgemäß belegt. Es wurden jedoch formale Fehler festgestellt (fehlende oder fehlerhafte Feststellungsvermerke auf den begründenden Unterlagen, unvollständige Unterlagen, fehlende oder nicht hinterlegte Unterschriften der Anordnungsbefugten). Der Anteil der fehlerhaften Belege ging – bei rund 13 000 geprüften Fällen – auf rund 13 % zurück, nachdem er im Vorjahr noch rund 18 % betragen hatte. Damit scheinen die Bemühungen des Bundesministeriums, zusammen mit den Bundeskassen und den Beauftragten für den Haushalt der Ressorts den Fehlerursachen nachzugehen und Maßnahmen zur Vermeidung formaler Fehler zu ergreifen, erste Erfolge zu zeigen.

Insgesamt ist der Anteil der formalen Fehler allerdings immer noch zu hoch. Er belegt einen nicht hinreichend sorgfältigen Umgang mit den Vorschriften und Grundsätzen über die ordnungsgemäße Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln. Damit besteht weiterhin Gefahr, dass sich Fehler oder Unregelmäßigkeiten finanziell nachteilig für den Bundeshaushalt auswirken.

Das Bundesministerium sollte daher – ggf. im Haushaltsaufstellungsschreiben oder im Haushaltsführungserlass – die Beauftragten für den Haushalt der Ressorts sowie der

nachgeordneten Dienststellen erneut nachdrücklich auffordern, 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 Aussagekraft der Vermögensrechnung

Zur Aussagekraft der Vermögensrechnung hat sich der Bundesrechnungshof bereits in seinen Bemerkungen der Jahre 2002 und 2003 (Bundestagsdrucksachen 15/60, 15/2020) geäußert. Er hat dabei festgestellt, dass die Vermögensrechnung nur unzureichende oder überhaupt keine Angaben für eine Bewertung der Immobilien und des mobilen Sachanlagevermögens enthält. Daher ist auch nicht erkennbar, inwieweit den Schulden des Bundes Vermögenswerte gegenüberstehen. Nutzen und Aussagekraft der Vermögensrechnung sind erheblich eingeschränkt.

Das Bundesministerium hat die Anregung des Bundesrechnungshofes aufgenommen, die Vermögensrechnung des Bundes mittelfristig zu einem belastbaren Informations- und Steuerungsinstrument umzugestalten. Um dieses Ziel zu erreichen, hat es eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die sich mit den Möglichkeiten einer aussagekräftigeren Vermögensrechnung befasst. Das Bundesministerium hat Maßnahmen eingeleitet, den Wert der Liegenschaften zu erfassen und in der Vermögensrechnung auszuweisen.

1.3 Haushaltsführung

1.3.1 Abschlussergebnisse im Überblick

Das (ursprüngliche) Haushaltsgesetz 2003 vom 30. April 2003 sah Einnahmen und Ausgaben des Bundes für das Haushaltsjahr 2003 von rund 248,2 Mrd. Euro vor. Es ermächtigte das Bundesministerium zu einer Nettokreditaufnahme bis zur Höhe von rund 18,9 Mrd. Euro.

Wegen geringerer Steuereinnahmen und höherer Ausgaben für den Arbeitsmarkt sah sich der Gesetzgeber veranlasst, die Eckwerte des Haushalts 2003 durch ein **Nachtragshaushaltsgesetz** anzupassen, das am 18. Februar 2004 verabschiedet wurde. Das Haushalts-Soll stieg damit auf rund 260,2 Mrd. Euro und die Ermächtigung zur Nettokreditaufnahme erhöhte sich auf rund 43,4 Mrd. Euro (vgl. **Tabelle 1**).

Tabelle 1

Wesentliche Abschlussergebnisse

Haushaltsjahr	2003					Vorjahr 2002		
	ur-sprüngl. Soll	Soll einschl. Nachtrag	Ist	Abweichung ggü. ursprüngl. Soll	Abweichung ggü. Soll einschl. Nachtrag	Soll	Ist	Abweichung
	Mrd. Euro							
Einnahmen¹	228,9	216,4	217,5	– 11,4	1,1	215,2	216,6	1,4
– Steuereinnahmen	203,3	190,8	191,9	– 11,4	1,1	190,7	192,0	1,3
– Sonstige Einnahmen	25,6	25,6	25,6	–	–	24,5	24,6	0,1
Ausgaben²	248,2	260,2	256,7	8,5	– 3,5	252,5	249,3	– 3,2
davon:								
Zinsausgaben ³	37,9	37,9	36,9	– 1,0	– 1,0	38,8	37,1	– 1,7
Investitionsausgaben	26,7	26,7	25,7	– 1,0	– 1,0	25,0	24,1	– 0,9
Saldo der durchlaufenden Mittel	–	–	0,1			–	0,1	
Finanzierungssaldo	– 19,3	– 43,8	– 39,2	– 19,9	4,6	– 37,3	– 32,7	4,6
Münzeinnahmen	0,4	0,4	0,6	0,2	0,2	2,7	0,9	– 1,8
Nettokreditaufnahme	18,9	43,4	38,6	19,7	4,8	34,6	31,9	– 2,7

¹ Ist-Einnahmen sind bereinigt (ohne Münzeinnahmen, Haushaltskredite, haushaltstechnische Verrechnungen und durchlaufende Mittel).

² Ist-Ausgaben sind bereinigt (ohne haushaltstechnische Verrechnungen und durchlaufende Mittel).

³ Zinsausgaben laut Kapitel 3205.

1.3.2 Einnahmen

Bei den **Steuern** sind Mehreinnahmen von insgesamt rund 1,1 Mrd. Euro gegenüber dem Soll des Nachtragshaushalts 2003 zu verzeichnen (vgl. Nr. 3.4 der Haushaltsrechnung). Die Steuereinnahmen waren jedoch um rund 11,4 Mrd. Euro geringer als der ursprüngliche Sollansatz. Abweichungen gegenüber dem ursprünglichen Soll ergaben sich insbesondere durch Mindereinnahmen bei der Lohnsteuer, bei der Umsatzsteuer, bei der Mineralölsteuer und bei den Maßnahmen zur Förderung der Steuerehrlichkeit sowie zum Abbau von Steuervergünstigungen. Gegenüber dem **Vorjahr** sind die Steuereinnahmen leicht (um rund 0,1 Mrd. Euro) gesunken.

Die **sonstigen Einnahmen** (einschließlich des Bundesbankgewinns) erreichten mit rund 25,6 Mrd. Euro den Sollansatz 2003. Gegenüber dem **Vorjahr** stiegen sie,

insbesondere aufgrund der Rückforderung einer Postbeihilfe von rund 900 Mio. Euro, um 1,0 Mrd. Euro.

Die **Deutsche Bundesbank** führte im Haushaltsjahr 2003 den Bilanzgewinn des Geschäftsjahres 2002 von rund 5,4 Mrd. Euro in voller Höhe an den Bund ab. Davon wurden im Bundeshaushalt 3,5 Mrd. Euro zur Ausgabenfinanzierung vereinnahmt. Der restliche Betrag in Höhe von rund 1,9 Mrd. Euro wurde entsprechend den gesetzlichen Vorschriften¹ dem Erblastentilgungsfonds zur Erfüllung von Zins- und Tilgungsverpflichtungen zugeführt (vgl. Nr. 1.7.3).

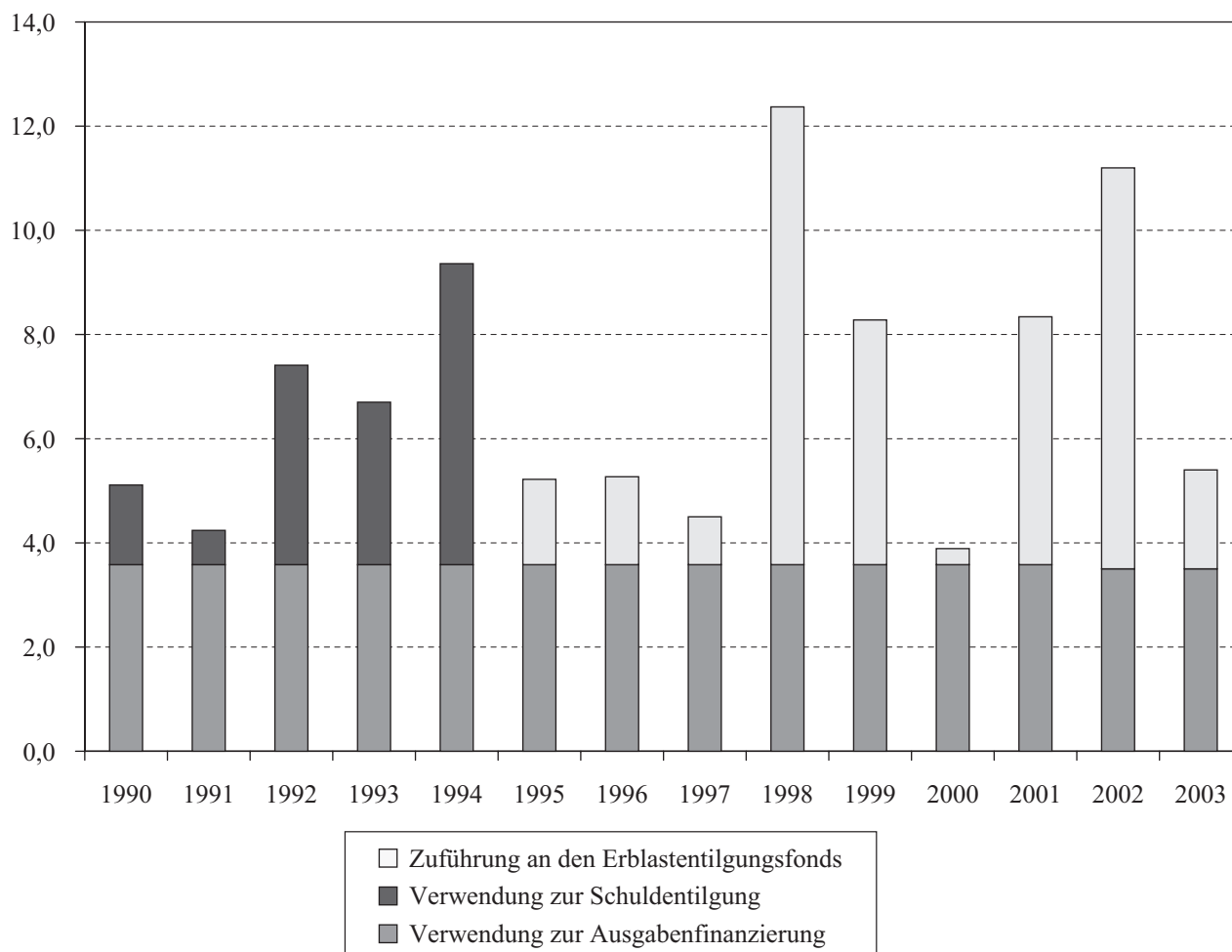
Die Gewinnablieferung der Deutschen Bundesbank war im Haushaltsjahr 2003 um fast 5,8 Mrd. Euro geringer als im Vorjahr, sie betrug damit weniger als die Hälfte des Vorjahresergebnisses (vgl. **Abbildung 1**).

¹ § 4 Haushaltsgesetz 2003, § 6 Abs. 1 Erblastentilgungsfondsgesetz.

Abbildung 1

Verwendung der Gewinnablieferung der Deutschen Bundesbank

Mrd. Euro



1.3.3 Ausgaben

Die **Ist-Ausgaben** des Bundeshaushalts 2003 betrugen rund 256,7 Mrd. Euro (vgl. **Tabelle 1**). Sie lagen um rund 8,5 Mrd. Euro über dem ursprünglichen Soll 2003, aber rund 3,5 Mrd. Euro unter dem Soll des Nachtragshaushalts. Gegenüber dem **Vorjahr** erhöhten sich die Ausgaben um 7,4 Mrd. Euro. Diese Erhöhung geht auf Mehrausgaben in den Bereichen Rentenversicherung (+ 4,4 Mrd. Euro), Bundesagentur für Arbeit (+ 0,6 Mrd. Euro) und Arbeitslosenhilfe (+ 1,8 Mrd. Euro) zurück.

Insbesondere für **Zuweisungen und Zuschüsse** (ohne Investitionen) entstanden im Haushaltsjahr 2003 Mehrausgaben gegenüber dem Soll des Nachtragshaushalts, die im Wesentlichen über- und außerplanmäßig geleistet wurden (vgl. Nr. 1.6.1 sowie Nr. 6.1.1 der Jahresrechnung). Ein erheblicher Teil dieser Mehrausgaben entfiel auf

- Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz (rund 140 Mio. Euro, Kapitel 1225 Titel 632 01) aufgrund der ungünstigen Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage

- Prämien nach dem Wohnungsbauprämien-gesetz (rund 110 Mio. Euro, Kapitel 1225 Titel 893 01) durch vorzeitige Zuteilung von Bausparverträgen.

Diese Mehrausgaben wurden überkompensiert durch Minderausgaben gegenüber dem Soll des Nachtragshaushalts 2003 vor allem bei der Bundesagentur für Arbeit (rund –1,3 Mrd. Euro) und bei den Zinsausgaben (rund –1,0 Mrd. Euro).

Die gegenüber dem Soll um rund 1,0 Mrd. Euro geringeren **Investitionsausgaben** sind im Wesentlichen zurückzuführen auf die niedrigeren Ausgaben für Gewährleistungen von rund 0,8 Mrd. Euro (Kapitel 3208 Titel 870 01). Die Investitionsausgaben waren allerdings um rund 1,6 Mrd. Euro höher als im Vorjahr.

1.3.4 Finanzierungsdefizit

Zur Deckung des im Haushaltsplan 2003 (einschließlich Nachtrag) ausgewiesenen Finanzierungsdefizits von rund 43,8 Mrd. Euro wurden eine Nettokreditaufnahme von

rund 43,4 Mrd. Euro und Münzeinnahmen von rund 0,4 Mrd. Euro im Haushaltsplan veranschlagt. Da die Nettokreditaufnahme im Ist-Ergebnis nur rund 38,6 Mrd. Euro und die Münzeinnahmen rund 0,6 Mrd. Euro erreichten, fiel das Defizit mit insgesamt rund 39,2 Mrd. Euro um rund 4,6 Mrd. Euro² geringer aus. Es betrug damit allerdings mehr als das Doppelte des ursprünglichen Sollansatzes 2003 und war um 6,5 Mrd. Euro höher als das Vorjahresdefizit (vgl. Nr. 3.1.2 der Jahresrechnung).

Der Bund hat die gesamte Schuldenaufnahme zur „Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH“ ausgelagert. § 2 Abs. 6 Haushaltsgesetz 2003 enthält eine Ermächtigung, im Berichtsjahr im Rahmen der Kreditfinanzierung ergänzende Verträge zur Optimierung der Zinsstruktur und zur Begrenzung von Zinsänderungsrisiken (Swapgeschäfte) bis zu einem Vertragsvolumen von 40 Mrd. Euro abzuschließen. Die Finanzagentur GmbH nutzte diese Ermächtigung teilweise. Bei den Zinsderivaten (Kapitel 3205 Titel 575 15) erzielte sie Einnahmen³ in Höhe von rund 61,5 Mio. Euro (Soll: Leertitel ohne Ansatz). Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass

² Einschließlich Saldo der durchlaufenden Mittel (56 Mio. Euro).

³ Veranschlagt als negative Ausgaben.

aus den zugrunde liegenden Geschäften Ausgaben teilweise erst im Folgejahr anfallen.

1.4 Nettokreditaufnahme, Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen

1.4.1 Nettokreditaufnahme des Bundes

Durch den Nachtragshaushalt 2003 wurde die Ermächtigung zur Nettokreditaufnahme von 18,9 Mrd. Euro auf 43,4 Mrd. Euro erhöht. Sie überschritt damit die veranschlagten Ausgaben für Investitionen von 26,7 Mrd. Euro um 16,7 Mrd. Euro und damit auch die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze des Artikels 115 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz deutlich. Die Bundesregierung erklärte dazu, dies sei zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts erforderlich. Die Überschreitung der Kreditobergrenze sei eingebettet in eine Gesamtpolitik, die auf einen höheren Beschäftigungsstand und eine Beschleunigung des Wirtschaftswachstums ausgerichtet sei.

Gegenüber dem Vorjahr ist die Nettokreditaufnahme wiederum deutlich angestiegen und zwar um 6,7 Mrd. Euro (vgl. **Abbildung 2**).

Abbildung 2

Entwicklung von Nettokreditaufnahme und Investitionsausgaben

Mrd. Euro



1.4.2 Kreditermächtigungen des Bundes

Im Rahmen des Haushaltsvollzugs stehen dem Bundesministerium, neben der Ermächtigung für die Nettokreditaufnahme zur Deckung der Ausgaben (einschließlich Restkreditermächtigungen), 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, § 3 Haushaltsgesetz 2003) zur Verfügung. Eine Übersicht über die Ermächtigungsbeiträge und deren Inanspruchnahme enthält **Tabelle 2** (vgl. auch Nr. 5.2.5 der Jahresrechnung).

Tabelle 2

Kreditermächtigungen und Inanspruchnahme¹

	ursprünglicher Ermächtigungsbeitrag 2003	Ermächtigungsbeitrag einschl. Nachtrag 2003	Inanspruchnahme 2003	Abweichung	Inanspruchnahme 2002
	Mrd. Euro				
Restliche Kreditermächtigung aus dem Vorjahr (§ 18 Abs. 3 BHO)	10,3	10,3	10,3	–	7,5
Kreditermächtigung nach dem Haushaltsgesetz 2003 zur Deckung von Ausgaben (§ 2 Abs. 1)	18,9 (davon 9,1 gesperrt)	43,4 (davon 9,0 gesperrt)	28,3	– 15,0 ²	24,3
Kreditermächtigungsrahmen (einschl. des gesperrten Betrags)	29,2	53,7			
Ermächtigungsrahmen für die Nettokreditaufnahme (ohne den gesperrten Betrag)	20,1	44,7	38,6	– 6,1	31,9
Weitere Kreditermächtigungen nach dem Haushaltsgesetz 2003					
a) zur Tilgung (§ 2 Abs. 2)	186,9	186,9	186,9	–	149,1
b) zur Marktpflege (§ 2 Abs. 5) ³			– 4,7		4,4
c) Bundesbankmehrgewinn (§ 4 S. 2) ⁴			(1,9)		7,7
d) zum Vorgriff auf das folgende Haushaltsjahr (§ 2 Abs. 3)	9,9	10,4	–	– 10,4	–
Gesamtermächtigung (Kreditermächtigungsrahmen und weitere Kreditermächtigungen)	226,0	251,0			
Gesamtinanspruchnahme, zugleich Bruttokreditaufnahme in haushaltsmäßiger Abgrenzung ⁵			220,8		193,3
Tilgungen aus Kreditmarktmitteln (a, b, c)			– 182,2		– 161,4
Nettokreditaufnahme in haushaltsmäßiger Abgrenzung	18,9	43,4	38,6	– 4,8	31,9
nachrichtlich: Summe der Ausgaben für Investitionen	26,7	26,7	25,7	– 1,0	24,1

¹ Differenzen durch Rundung.

² Dieser Betrag ist gleichzeitig die in das Jahr 2004 fortgeltende Restkreditermächtigung.

³ Bis 10 % des Betrages der umlaufenden Bundesanleihen, -obligationen und -schatzanweisungen.

⁴ Die über 3,5 Mrd. Euro liegenden Mehreinnahmen aus dem Bundesbankgewinn vermindern gemäß § 4 Satz 2 Haushaltsgesetz 2003 die Kreditermächtigung nach § 2 Abs. 2 Haushaltsgesetz 2003.

⁵ Im Ist-Ergebnis der Bruttokreditaufnahme enthalten sind Umbuchungen aus dem Jahre 2003 in das Jahr 2004 von 0,9 Mrd. Euro sowie aus dem Jahre 2003 in das Jahr 2002 von 4,0 Mrd. Euro.

1.4.2.1 Restkreditermächtigungen

Das Haushaltsgesetz 2003 in der Fassung des Nachtrags-
haushaltsgesetzes enthält eine Kreditermächtigung zur
Deckung von Ausgaben in Höhe von 43,4 Mrd. Euro (da-
von Nachtrag: 24,5 Mrd. Euro). Hinzu kommt eine Rest-
kreditermächtigung (§ 18 Abs. 3 BHO) aus dem Vorjahr
in Höhe von rund 10,3 Mrd. Euro. Damit ergab sich ein
Gesamtkreditermächtigungsrahmen in Höhe von rund
53,7 Mrd. Euro. Seit dem Haushaltsjahr 1999 schreiben
die jährlichen Haushaltsgesetze vor, dass die neue Kredit-
ermächtigung in Höhe des Betrags gesperrt ist, in der die
Restkreditermächtigungen des Vorjahres 0,5 % der fest-
gestellten Gesamtausgaben übersteigen (vgl. § 2 Abs. 9
Haushaltsgesetz 2003).

Somit stand – auf der Grundlage des Nachtrags für den
Haushaltsvollzug 2003 ein Betrag von insgesamt rund
44,7 Mrd. Euro zur Haushaltsfinanzierung ohne Einschalt-
ung des Parlaments zur Verfügung. Er setzt sich zusam-
men aus der bewilligten Nettokreditaufnahme von
43,4 Mrd. Euro sowie der Restkreditermächtigung in
Höhe von rund 1,3 Mrd. Euro (0,5 % von 260,2 Mrd.
Euro). Der darüber hinaus bis zur Kreditermächtigungs-
obergrenze von rund 53,7 Mrd. Euro bestehende Saldo
von rund 9,0 Mrd. Euro war gesperrt. Einer vollständigen
oder teilweisen Inanspruchnahme dieses Betrags für Zwe-
cke der Kreditaufnahme hätte der Haushaltsausschuss des
Deutschen Bundestages zustimmen müssen. Da die Ermä-
chtigung zur Nettokreditaufnahme im Haushaltsjahr
2003 nur in Höhe von rund 38,6 Mrd. Euro in Anspruch
genommen wurde, war die Anrufung des Haushalts-
ausschusses insoweit nicht erforderlich (vgl. aber
Nr. 1.4.2.2.2).

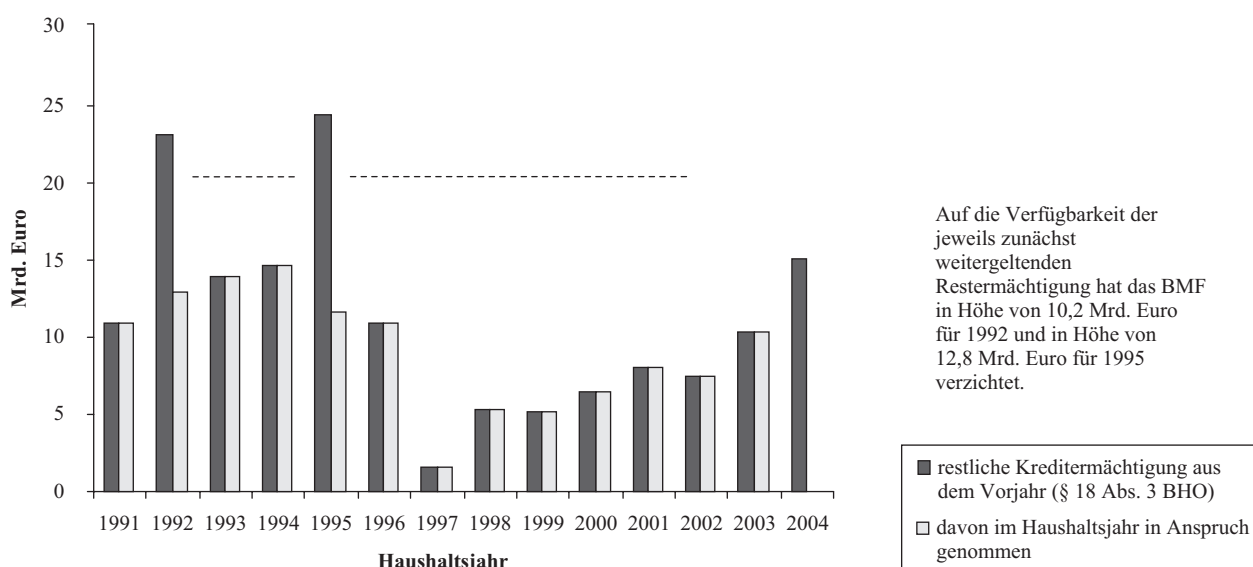
Das Bundesministerium nimmt in ständiger Haushalts-
praxis zuerst die weiter geltende Kreditermächtigung des
Vorjahres in Anspruch und schont damit in gleicher Höhe
die für das laufende Haushaltsjahr vom Parlament erteilte
Ermächtigung. Dies hat zusammen mit der hohen Ermä-
chtigung zur Nettokreditaufnahme im Nachtragshaushalt
(wovon 4,8 Mrd. Euro nicht genutzt wurden) dazu
geführt, dass – trotz der Überschreitung der Verschul-
dungsobergrenze nach Artikel 115 Abs. 1 Satz 2 Grund-
gesetz – die Restkreditermächtigungen gegenüber dem
Vorjahr erneut auf nunmehr rund 15 Mrd. Euro ange-
wachsen sind (vgl. **Abbildung 3**).

Insgesamt sind allein in den letzten beiden Haushaltsjah-
ren durch die Nachtragshaushalte 2002 und 2003 rund
7,5 Mrd. Euro an Kreditermächtigungen „übrig geblie-
ben“. Der Bundesrechnungshof hält diese Praxis für haus-
haltsrechtlich unzulässig, weil die in § 18 Abs. 3 BHO
festgelegte Verfallsfrist von grundsätzlich einem Jahr da-
mit leer läuft (vgl. Bemerkungen 2001, Bundestagsdruck-
sache 14/7018 Nr. 1.5.1). Zumindest sollten die durch
eine zu üppige Veranschlagung im Nachtragshaushalt ent-
standenen Restkreditermächtigungen jeweils im Folge-
jahr in Abgang gestellt werden (vgl. Nr. 2.5).

Das Bundesministerium hat hierzu ausgeführt, auch künf-
tig die fortgeltende Kreditermächtigung des Vorjahres
vorrangig nutzen zu wollen. Ein Verstoß gegen Haus-
haltsrecht liege nicht vor. § 2 Abs. 1 des Haushaltsgeset-
zes 2003 beschränke die qualifizierte Sperre des Ermäc-
htigungsrahmens ausdrücklich auf das Haushaltsjahr 2003.
Dass ein Verbrauch der ungesperrten Restkreditermächti-
gungen erst nach Entsperrung des qualifiziert gesperrten
Betrages möglich wäre, sei dem Gesetzeswortlaut nicht
zu entnehmen. Der Gesetzgeber habe im Falle der Inan-

Abbildung 3

Restliche Kreditermächtigungen aus dem Vorjahr und deren Inanspruchnahme



spruchnahme der Kreditermächtigung, die zunächst durch die Ermächtigung nach § 18 Abs. 3 BHO verstärkt wird, den nach § 2 Abs. 8 Haushaltsgesetz 2003 zu berechnenden Teilbetrag seiner Zustimmung vorbehalten wollen. Damit sei sichergestellt, dass alle zur Verfügung stehenden Kreditermächtigungen eingesetzt würden, bevor auf den zusätzlich gesperrten Betrag zurückgegriffen werde.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass die Praxis des Bundesministeriums, zunächst die Restkreditermächtigungen in Anspruch zu nehmen statt die für das laufende Haushaltsjahr bewilligten Kreditermächtigungen zu nutzen, die in § 18 Abs. 3 BHO enthaltene Verfallsregelung ins Leere laufen lässt und damit gegen Sinn und Zweck der gesetzlichen Regelung verstößt. Zumindest die erst am Ende des Haushaltsjahres durch eine zu üppige Veranschlagung im Nachtragshaushalt entstandenen Restkreditermächtigungen sollten jeweils im Folgejahr in Abgang gestellt werden.

1.4.2.2 Vorgriffskreditermächtigungen

1.4.2.2.1

§ 2 Abs. 3 des Haushaltsgesetzes vom 30. April 2003 ermächtigte die Bundesregierung, ab Oktober des laufenden Haushaltsjahres Kredite im Vorgriff und unter Anrechnung auf die Ermächtigung des Folgejahres von rund 9,9 Mrd. Euro aufzunehmen. Die Jahresrechnung enthält keinen Hinweis darauf, ob von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht worden ist. Tatsächlich hat das Bundesministerium Vorgriffskreditermächtigungen von 8 Mrd. Euro in Anspruch genommen, da die ursprünglich veranschlagten Kreditermächtigungen im Haushaltsvollzug nicht ausreichten und der Nachtragshaushalt mit den höheren Ermächtigungen zur Nettokreditaufnahme erst im Februar 2004 verabschiedet wurde. Ein Großteil der in Anspruch genommenen Vorgriffskreditermächtigung wurde zur Deckung von Ausgaben eingesetzt, die dem Haushaltsjahr 2003 zuzurechnen sind. Das Bundesministerium „verrechnete“ die in Anspruch genommene Vorgriffskreditermächtigung nachträglich mit der durch den Nachtragshaushalt 2003 erhöhten Ermächtigung zur Nettokreditaufnahme. Auf Nachfrage informierte es den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages am 9. Januar 2004 darüber.

1.4.2.2.2

In der Gesetzesbegründung zu den Vorgriffskreditermächtigungen wird darauf hingewiesen, dass zum Ende eines jeden Haushaltsjahres **kassenmäßig** beträchtliche Zahlungen zu leisten sind, die jedoch **haushaltsmäßig** als Ausgaben des **neuen Haushaltsjahres** zu behandeln sind. Ein typisches Beispiel hierfür bilden die im Dezember des alten Haushaltsjahres zu leistenden Gehaltszahlungen für den Januar des Folgejahres. Auch aus kreditpolitischen Erwägungen und aus Gründen der Wirtschaftlichkeit eröffnet die haushaltsgesetzliche Ermächtigung die Möglichkeit, günstige Situationen am Kreditmarkt flexibel zu nutzen. Diese Voraussetzungen lagen

hier nicht vor. Der Bundesrechnungshof ist daher der Auffassung, dass die Vorgriffskreditermächtigung insofern nicht ihrem gesetzlich vorgesehenen Zweck entsprechend eingesetzt worden ist.

Die Inanspruchnahme der Vorgriffskreditermächtigung hätte nach Ansicht des Bundesrechnungshofes vermieden werden können, wenn die Bundesregierung den **Nachtragshaushalt 2003 früher eingebracht** hätte, so dass er zu einem früheren Zeitpunkt als dem 30. Oktober 2003 dem Bundestag und dem Bundesrat hätte zugeleitet werden können. Deutliche Hinweise darauf, dass die Kreditermächtigung nach § 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2003 zum Haushaltsausgleich bei weitem nicht ausreichen würde, gab es bereits **Ende Mai 2003**. Dem Bundesministerium lagen zu diesem Zeitpunkt interne Schätzungen vor, dass die Nettokreditaufnahme – bedingt durch höhere Arbeitsmarktausgaben und Steuermindereinnahmen – voraussichtlich um rund 19 Mrd. Euro überschritten werden würde. Es zeichnete sich damit bereits zu diesem Zeitpunkt eine Verdoppelung der Nettoneuverschuldung gegenüber dem Haushaltssoll ab. Das Bundesministerium hätte darum aus Sicht des Bundesrechnungshofes prüfen müssen, ob der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages gemäß § 7 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2003 über diesen Sachverhalt zu informieren ist, um eine Entscheidung über ein Nachtragshaushaltsverfahren herbeizuführen. Ein Nachtragsentwurf 2003 hätte dann ggf. – z. B. zusammen mit dem Haushaltsentwurf 2004 – noch vor der Sommerpause dem Deutschen Bundestag zugeleitet werden können.

Mit einer früheren Zuleitung des Nachtragshaushaltsgesetzes hätte für das Parlament die Möglichkeit bestanden, noch über etwaige Maßnahmen zur Gegensteuerung zu entscheiden und damit sein Budgetrecht effektiv auszuüben. Durch die späte Vorlage des Nachtragsentwurfs wurde das Parlament vor „vollendete Tatsachen“ gestellt, da die entsprechenden Ausgaben bereits überplanmäßig geleistet worden waren (vgl. Nr. 1.6.1). Möglichkeiten, den Nachtrag 2003 noch parlamentarisch mitzugestalten, gab es zu diesem Zeitpunkt kaum mehr. Das Bundesministerium sollte daher künftig die frühzeitige und umfassende Einbindung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages sicherstellen.

Im Übrigen hätte das Bundesministerium auch einen Antrag gemäß § 2 Abs. 9 Haushaltsgesetz 2003 zur Freigabe der im Bundeshaushalt 2003 qualifiziert gesperrten Kreditermächtigungen in Höhe von rund 9,0 Mrd. Euro stellen können (vgl. Nr. 1.4.2.1). Durch eine Aufhebung der Sperre mit Einwilligung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hätten diese Kreditermächtigungen ganz oder teilweise für den Haushaltsvollzug bis zur Verkündung eines Nachtragshaushalts 2003 eingesetzt werden können.

1.4.2.2.3

Das Bundesministerium der Finanzen hat die Auffassung vertreten, die Vorgriffskreditermächtigung in Höhe von 8,0 Mrd. Euro für Haushaltskredite bei der Haushalts-

führung 2003 sei rechtmäßig in Anspruch genommen worden. Nach dem Gesetzeswortlaut könnten Vorgriffskreditermächtigungen ab Oktober eines laufenden Haushaltsjahres ohne Einschränkungen genutzt werden. Angesichts der Einschätzung höherer Zinsen für Haushaltskredite im Jahre 2004 sei es unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten geboten gewesen, keine Zwischenfinanzierung über Kassenverstärkungskredite vorzunehmen. Das parlamentarische Informationsrecht sei im Übrigen gewahrt worden, da das hierfür zuständige Gremium für Fragen der Kreditfinanzierung des Bundes am 10. Dezember 2003 über die Vorgehensweise unterrichtet worden sei. Es sei sachgerecht, zunächst die Vorgriffskreditermächtigung in Anspruch zu nehmen, um sie später mit der – im Zeitpunkt der Kreditaufnahme bereits vom Haushaltsausschuss gebilligten – zusätzlichen Kreditermächtigung des Nachtragshaushalts 2003 zu verrechnen. Aufgrund des bei Kapitel 3201 ausgebrachten Haushaltsvermerks sei es erlaubt, am Anfang eines folgenden Haushaltsjahres eingehende Einnahmen aus Kreditaufnahmen noch zugunsten des abzuschließenden Haushaltsjahres umzubuchen.

1.4.2.2.4

Der Bundesrechnungshof hält auch unter Würdigung der Ausführungen des Bundesministeriums an seiner Auffassung fest. Die Inanspruchnahme der Vorgriffskreditermächtigung in Höhe von 8,0 Mrd. Euro entsprach nicht dem Ziel und Zweck der gesetzlichen Regelung. Nach der Rechtsauffassung des Bundesministeriums würde die Vorgriffskreditermächtigung eine ab Oktober des jeweiligen Haushaltsjahres ohne Einschränkungen zusätzlich nutzbare Kreditermächtigung darstellen, die zu dem Kreditermächtigungsrahmen des § 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2003 (Nettokreditaufnahme) hinzutritt. Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes schränkt jedoch der Einsatz von Vorgriffskreditermächtigungen für die Deckung von Ausgaben, die dem laufenden Haushaltsjahr zuzurechnen sind, den Haushaltsgrundsatz der Jährlichkeit substantiell ein. Der Bundesrechnungshof bezweifelt, dass der Haushaltsgesetzgeber eine derart „großzügige“ Kreditaufnahmepaxis mit der Regelung des § 2 Abs. 3 Haushaltsgesetz 2003 ermöglichen wollte, zumal – anders als bei der Freigabe von Deckungskrediten gemäß § 2 Abs. 9 Haushaltsgesetz 2003 – eine Zustimmung des Haushaltsausschusses hierfür nicht vorgesehen ist. Die Information des Gremiums für Fragen der Kreditfinanzierung des Bundes durch das Bundesministerium am 10. Dezember 2003 kann nach Auffassung des Bundesrechnungshofes eine Beteiligung des Haushaltsausschusses in dieser Frage nicht ersetzen. Im Übrigen kann sich das Bundesministerium nicht darauf berufen, dass zum Zeitpunkt der Inanspruchnahme der Vorgriffskreditermächtigung bereits die Billigung des Haushaltsausschusses zu der erhöhten Kreditermächtigung vorlag. Zwar wird damit der politische Wille des Haushaltsgesetzgebers dokumentiert, die Ermächtigung selbst bestand allerdings erst mit dem Inkrafttreten des Nachtragshaushaltsgesetzes im Februar 2004.

Auch die vom Bundesministerium angeführten wirtschaftlichen Erwägungen sind nicht zwingend. Im Rahmen eines aktiven Schuldenmanagements ist es durchaus möglich, sich ein als günstig eingeschätztes Zinsniveau – etwa durch den Einsatz so genannter Zins-Swap-Geschäfte (vgl. § 2 Abs. 6 und 10 Haushaltsgesetz 2003) – zu sichern.

Die vom Bundesministerium durchgeführte nachträgliche „Verrechnung“ der Vorgriffskreditermächtigung mit der durch den Nachtragshaushalt 2003 erhöhten Ermächtigung zur Nettokreditaufnahme (§ 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2003) erscheint ebenfalls nicht unproblematisch, denn der Haushaltsvermerk bei Kapitel 3201 hat den Zweck, den **kassenmäßigen Haushaltsausgleich** ohne Überschüsse oder Fehlbeträge zu ermöglichen. Danach können Einnahmen aus Kreditaufnahmen des laufenden Haushaltsjahres in das folgende Haushaltsjahr umgebucht oder am Anfang des folgenden Haushaltsjahres eingehende Einnahmen aus Kreditaufnahmen noch zugunsten des abzuschließenden Haushaltsjahres gebucht oder umgebucht werden. Ob dieser Haushaltsvermerk auch die nachträgliche „Verrechnung“ von in Anspruch genommenen Vorgriffskreditermächtigungen mit Kreditermächtigungen des abgeschlossenen Haushaltsjahres ermöglichen soll, ist danach äußerst zweifelhaft. Es liegt vielmehr nahe, dass sich die Umbuchungsmöglichkeit nur auf „reguläre“ Kreditermächtigungen nach § 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2003 bezieht.

Angesichts der zentralen Bedeutung der haushaltsgesetzlich festgelegten Kreditermächtigungen für die Sicherung des parlamentarischen Budgetrechts hält der Bundesrechnungshof es für erforderlich, den Haushaltsausschuss möglichst frühzeitig einzuschalten, wenn sich im Haushaltsvollzug eine Überschreitung der im Haushaltsplan veranschlagten Kreditermächtigungen abzeichnet. Ansonsten besteht die Gefahr, dass durch die Haushaltsdurchführung Fakten geschaffen werden, die den Haushaltsgesetzgeber bei späteren haushaltsrelevanten Entscheidungen präjudizieren.

1.4.3 Gemeinsame Kreditaufnahme mit Sondervermögen

Dem Kreditrahmen zur Tilgung von fällig werdenden Krediten wachsen die vom Bund übernommenen Kredite für die Sondervermögen Fonds „Deutsche Einheit“ und „ERP-Sondervermögen“ zu. In § 2 Abs. 7 Haushaltsgesetz 2003 wird dem Bund die Möglichkeit eingeräumt, im Haushaltsjahr fällig werdende Kredite dieser beiden Sondervermögen bis zu insgesamt rund 10,7 Mrd. Euro 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 2003 Schulden der beiden o. a. Sondervermögen in Höhe von rund 5,0 Mrd. Euro vom Bund mit übernommen (vgl. hierzu auch Nr. 1.7).

1.5 Gesamtverschuldung

Die Bundesschuld betrug zum Ende des Haushaltsjahres 2003 insgesamt rund 760,4 Mrd. Euro (vgl. Nr. 5.2.4 der Vermögensrechnung); hinzu kamen Kassenverstärkungskredite in Höhe von rund 7 Mrd. Euro.

Die Finanzschulden der nicht in den Bundeshaushalt eingegliederten Sondervermögen beliefen sich zum Ende des Jahres 2003 auf rund 58,9 Mrd. Euro. Die Gesamtverschuldung, d. h. die Verschuldung des Bundes aus seinen Finanzkrediten sowie die Schulden der Sondervermögen des Bundes, betrugen somit insgesamt rund 819,3 Mrd. Euro (vgl. **Abbildung 4**).

1.6 Haushaltsüberschreitungen

1.6.1 Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben

Im Haushaltsjahr 2003 wurden überplanmäßige Ausgaben in Höhe von rund 640 Mio. Euro und außerplanmäßige Ausgaben in Höhe von rund 128 Mio. Euro geleistet

(vgl. Nr. 6.1.1 der Haushaltsrechnung). Der Gesamtbeitrag in Höhe von rund 768 Mio. Euro entspricht rund 0,3 % des Haushalts-Solls (260,2 Mrd. Euro) und liegt damit wesentlich niedriger als im Vorjahr (rund 2,4 Mrd. Euro, vgl. **Abbildung 5**). Dabei ist jedoch zu beachten, dass sehr hohe Mehrausgaben für den Arbeitsmarkt in Höhe von rund 10,5 Mrd. Euro durch den Nachtragshaushalt abgedeckt wurden. Diese Mehrausgaben waren zunächst als überplanmäßige Ausgaben bewilligt worden. Die rückwirkende Anhebung der jeweiligen Titelanträge hat bewirkt, dass diese überplanmäßigen Ausgaben in der Jahresrechnung nicht mehr ausgewiesen werden mussten.

Bei einer frühzeitigen Vorlage des Nachtragshaushalts aufgrund der Erkenntnisse vom Mai 2003 wäre zumindest ein Teil der Genehmigungsverfahren zu den über- und außerplanmäßigen Ausgaben entbehrlich gewesen (vgl. Nr. 1.4.2.2.2).

Die noch ausgewiesenen überplanmäßigen Ausgaben erstrecken sich vorwiegend auf zusätzliche Ausgaben im Einzelplan 12 für Wohngeld und Wohnungsbauprämien

Abbildung 4

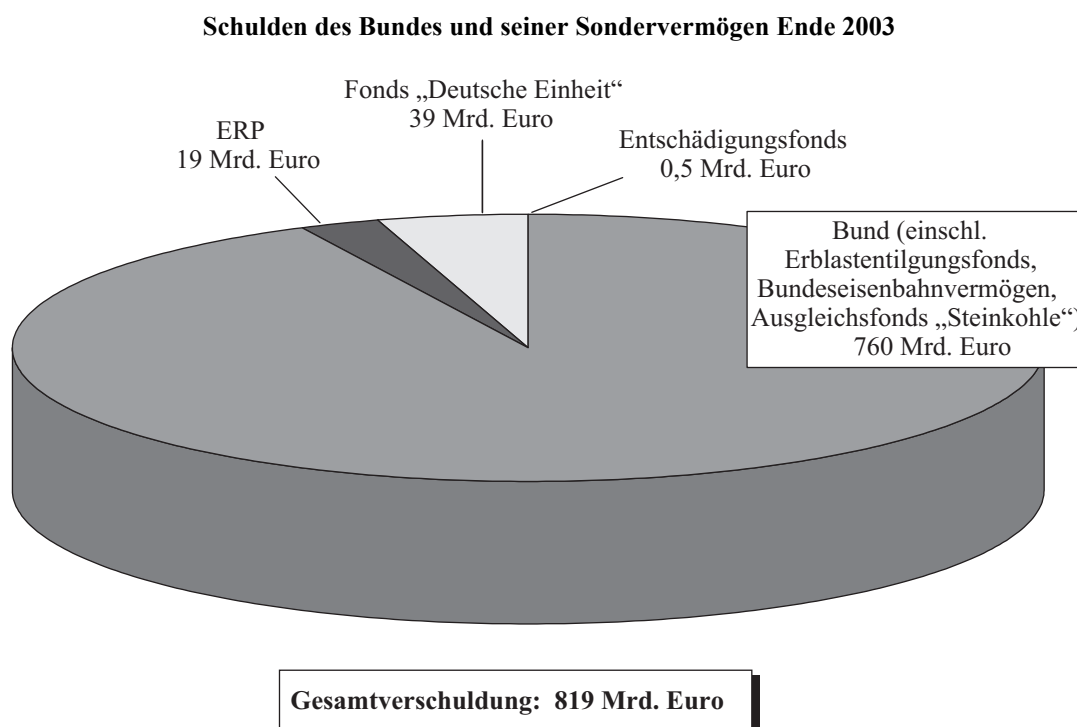
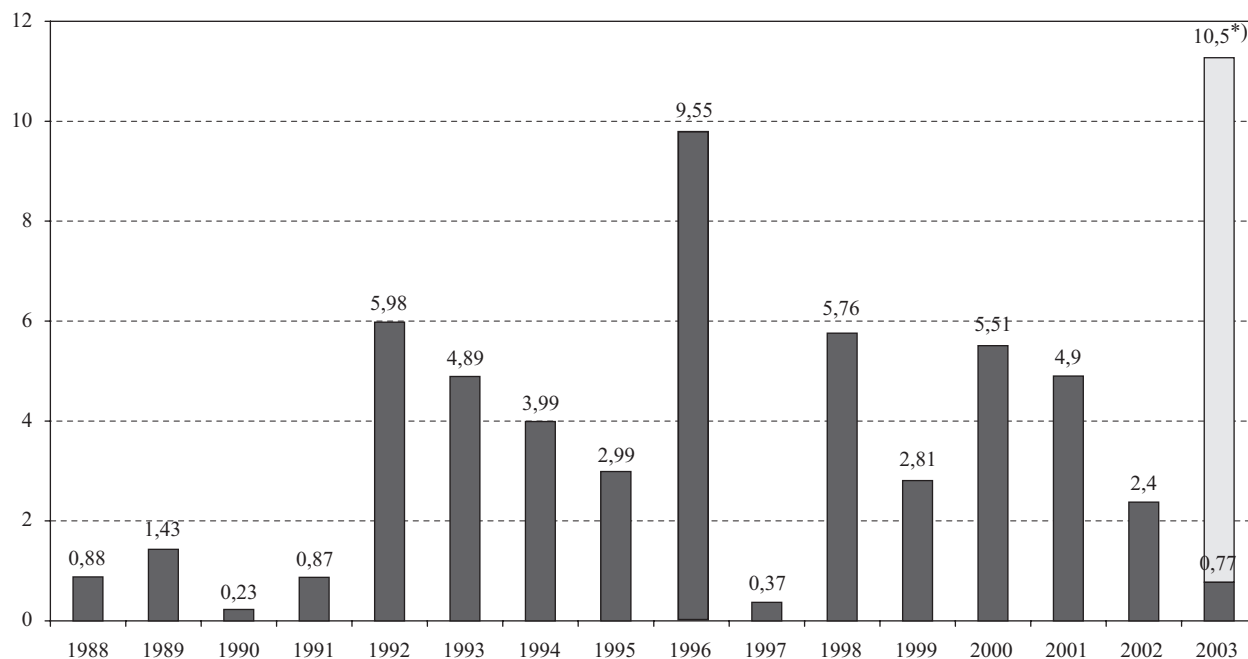


Abbildung 5

Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben*

Mrd. Euro



* 2003: Überplanmäßige Ausgaben für den Arbeitsmarkt in Höhe von rund 10,5 Mrd. Euro werden nicht in der Jahresrechnung ausgewiesen, weil das Haushaltssoll durch den Nachtragshaushalt entsprechend erhöht wurde.

(rund 0,3 Mrd. Euro) und im Einzelplan 15 für die Erstattung einigungsbedingter Leistungen an die Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten (rund 70 Mio. Euro, vgl. **Tabelle 3**).

Außerplanmäßige Ausgaben sind vor allem in den Einzelplänen 09 (rund 80 Mio. Euro) bei Sonderprogrammen für arbeitslose Jugendliche und Langzeitarbeitslose sowie im Einzelplan 10 (rund 40 Mio. Euro) für durch Hitze und Trockenheit geschädigte Landwirte angefallen (vgl. **Tabelle 3**).

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben wurden im Haushaltsjahr 2003 im Bundeshaushalt in voller Höhe durch Minderausgaben gedeckt (vgl. Nr. 4.3.4.1 der Haushaltsrechnung).

1.6.2 Haushaltsüberschreitungen ohne Zustimmung des Bundesministeriums

Von den im Haushaltsjahr 2003 entstandenen Haushaltsüberschreitungen wurden in fünf Fällen (Vorjahr sechs Fälle) insgesamt rund 6,7 Mio. Euro (Vorjahr rund 444,1 Mio. Euro) **ohne** die notwendige Zustimmung des Bundesministeriums geleistet, und zwar bei fünf Einzelplänen. Gegenüber dem Vorjahr ist damit ein Rückgang sowohl der Gesamtsumme als auch der Anzahl der über-

und außerplanmäßigen Ausgaben zu verzeichnen, denen das Bundesministerium **nicht** zugestimmt hat (vgl. **Abbildung 6**). Das Bundesministerium hat in drei Fällen in der Haushaltsrechnung bestätigt, dass es bei rechtzeitiger Vorlage des Antrags seine Zustimmung zu der Haushaltsüberschreitung erteilt hätte. In einem Fall handelte es sich um eine Fehlbuchung, die als Vorgriff auf die nächstjährige Bewilligung angerechnet wird, in einem weiteren Fall konnte die Mehrausgabe nicht als Vorgriff behandelt werden, da der Titel wegfällt.

Angeichts der hohen Beträge von insgesamt rund 444 Mio. Euro, die von den Ressorts im vorangegangenen Haushaltsjahr 2002 ohne haushaltsrechtliche Genehmigung ausgegeben worden waren, hatte der Bundesrechnungshof das Bundesministerium der Finanzen und die Bundesressorts aufgefordert, energische Maßnahmen zu ergreifen, um über- und außerplanmäßige Ausgaben ohne Zustimmung des Bundesministeriums zu vermeiden.

Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, dass eine Begrenzung von nicht genehmigten überplanmäßigen Ausgaben mit technischen Mitteln prinzipiell nicht möglich sei. Die Ressorts würden aber bei Ausgaben mit Rechtsanspruch der Empfänger durch gesonderte

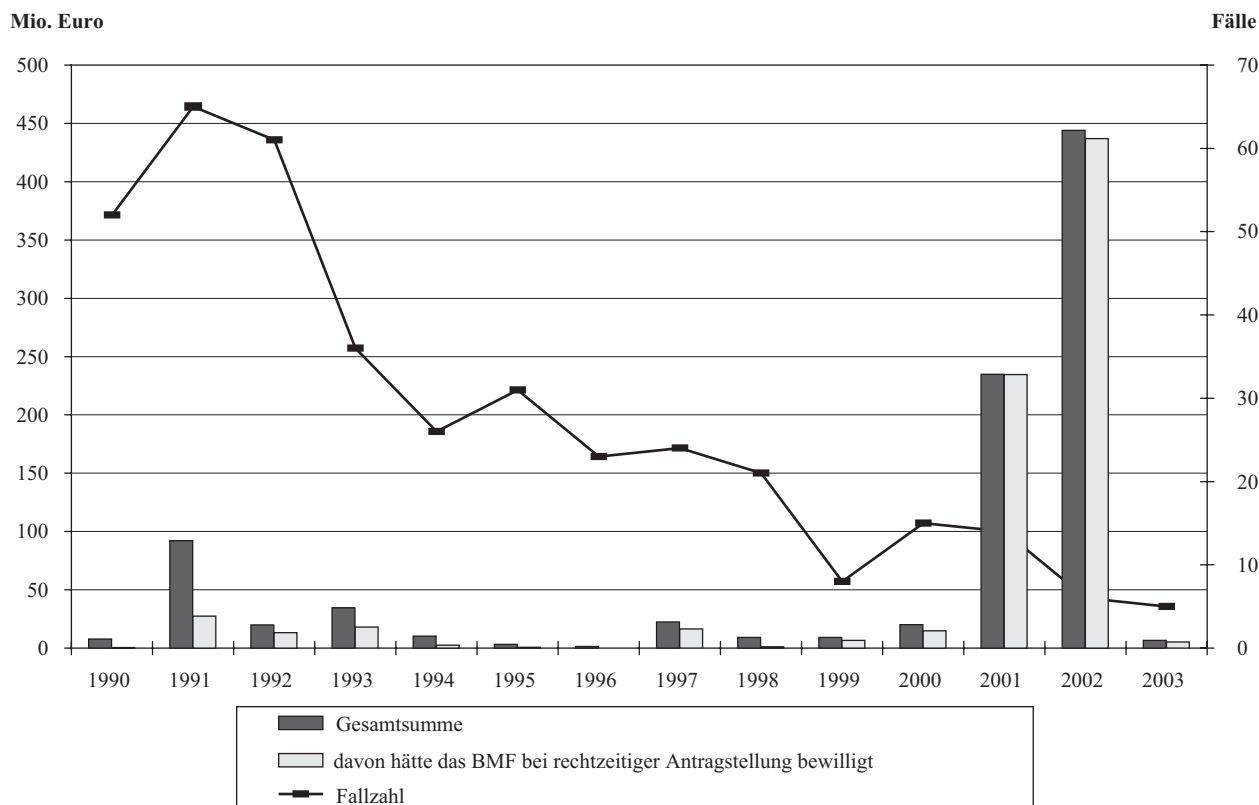
Tabelle 3

Haushaltsüberschreitungen nach Ressorts und Hauptgruppen

	Personal- ausgaben	Sächl. Verwal- tungs- aus- gaben	Zuweisun- gen und Zuschüsse	Baumaß- nahmen	sonst. Inves- titionen	besondere Finan- zierungs- maßnahmen	
Epl.	HGr. 4	HGr. 5	HGr. 6	HGr. 7	HGr. 8	HGr. 9	Gesamt
	in Euro						
01							
02						2 920	2 920
03							
04			140 556	290 193			430 748
05			8 724 209		37 000		8 761 209
06		1 150 313	20 108 896				21 259 209
07			16 384				16 384
08			5 704 595				5 704 595
09		592 879	119 390 428				119 983 307
10			40 508 042				40 508 042
12		5 280 863	151 769 164	589 265	118 352 103		275 991 394
14		38 633 993	3 519 000				42 152 993
15		1 678 358	150 724 453				152 402 812
16			29 776				29 776
17			3 283 703				3 283 703
19							
20							
23							
30			89 482 643				89 482 643
32							
33							
60			8 234 428				8 234 428
Summe		47 336 406	601 636 277	879 458	118 389 103	2 920	768 244 163

Abbildung 6

Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben ohne Zustimmung des Bundesministeriums der Finanzen nach Artikel 112 GG für die Jahre 1990 bis 2003



Kontoauszüge auf die Gefahr der Ausschöpfung der Haushaltsmittel hingewiesen.

Der Rückgang von Anzahl und Gesamtsumme der über- und außerplanmäßigen Ausgaben ohne Zustimmung des Bundesministeriums gegenüber dem Vorjahr deutet darauf hin, dass die Maßnahme des Bundesministeriums erfolgreich war.

1.6.3 Beteiligung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages

Das Haushaltsgesetz 2003 (§ 7 Abs. 1 Satz 2) sieht vor, dass über- und außerplanmäßige Ausgaben zur Erfüllung von Rechtsverpflichtungen von mehr als 50 Mio. Euro im Einzelfall vor Einwilligung des Bundesministeriums dem Haushaltsausschuss 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.

Die Jahresrechnung weist insgesamt vier Fälle mit über- und außerplanmäßigen Ausgaben zur Erfüllung von Rechtsverpflichtungen von mehr als 50 Mio. Euro aus. In drei Fällen hat das Bundesministerium diese vor seiner

Einwilligung dem Haushaltsausschuss vorgelegt. Der vierte Fall betraf Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz für Schülerinnen und Schüler. Für die dafür entstandenen Mehrausgaben in Höhe von rund 50,5 Mio. Euro hat das Bundesministerium einer überplanmäßigen Ausgabe in Höhe von 46 Mio. Euro zugestimmt. Für den restlichen Betrag von rund 4,5 Mio. Euro hat das Bundesministerium für Bildung und Forschung einen entsprechenden Antrag nicht mehr rechtzeitig vorgelegt. Damit konnte das Bundesministerium der Finanzen auch keine Zustimmung nach Artikel 112 Grundgesetz erteilen; es hat allerdings erklärt, dass es bei rechtzeitiger Vorlage eines Antrags seine Einwilligung gegeben hätte. Aufgrund des nicht rechtzeitigen Antrags des Ressorts konnte das Bundesministerium den Haushaltsausschuss auch nicht vorab in Kenntnis setzen. Er wurde allerdings nachträglich über die überplanmäßige Ausgabe unterrichtet. Damit ist das Bundesministerium einer entsprechenden Forderung des Bundesrechnungshofes nachgekommen (vgl. Bemerkungen 2003 Nr. 1.3.3.3).

1.7 Globale Minderausgaben

Der Haushaltsplan 2003 enthält globale Minderausgaben in Höhe von insgesamt rund 1 Mrd. Euro. Die in insgesamt elf Einzelplänen ausgebrachten globalen Minderausgaben wurden erwirtschaftet (vgl. Nr. 6.8 der

Jahresrechnung). Die Effizienzrendite aus dem Bereich der flexibilisierten Ausgaben wird seit mehreren Jahren nicht mehr als globale Minderausgabe veranschlagt, sondern ist auf die entsprechenden Titel aufgeteilt worden.

1.8 Ausgabereste

1.8.1

Von den am Ende des Haushaltsjahres 2002 übertragbaren Mitteln in Höhe von rund 14,2 Mrd. Euro wurden für das Haushaltsjahr 2003 **Ausgabereste** in Höhe von rund **13,4 Mrd. Euro** gebildet (vgl. Nr. 4.3.3.2 der Haushaltsrechnung); dies waren 2,8 Mrd. Euro mehr als im Vorjahr. Zum Ende des Haushaltsjahres 2003 weist die Haushaltsrechnung in das Folgejahr übertragbare Mittel in Höhe von rund **16,2 Mrd. Euro** aus (davon rund 1,2 Mrd. Euro Reste aus flexibilisierten Ausgaben). Aus der Differenz der in das Jahr 2003 tatsächlich übertragenen Reste und der in das Jahr 2004 übertragbaren Reste ergibt sich das vorläufige rechnungsmäßige Jahresergebnis von 2,8 Mrd. Euro (vgl. Nr. 4.2.2.2 und 6.7 der Haushaltsrechnung).

Das rechnungsmäßige Ergebnis des Haushaltsjahres 2003 ist nur vorläufig, weil nicht die tatsächlich übertragenen, sondern nur die übertragbaren Mittel ausgewiesen werden

(vgl. § 83 Nr. 2b und 2d BHO). Die tatsächliche Bildung von Haushaltsresten und das daraus abgeleitete endgültige rechnungsmäßige Ergebnis des Jahres 2003 wird das Bundesministerium erst in der Haushaltsrechnung 2004 darlegen.

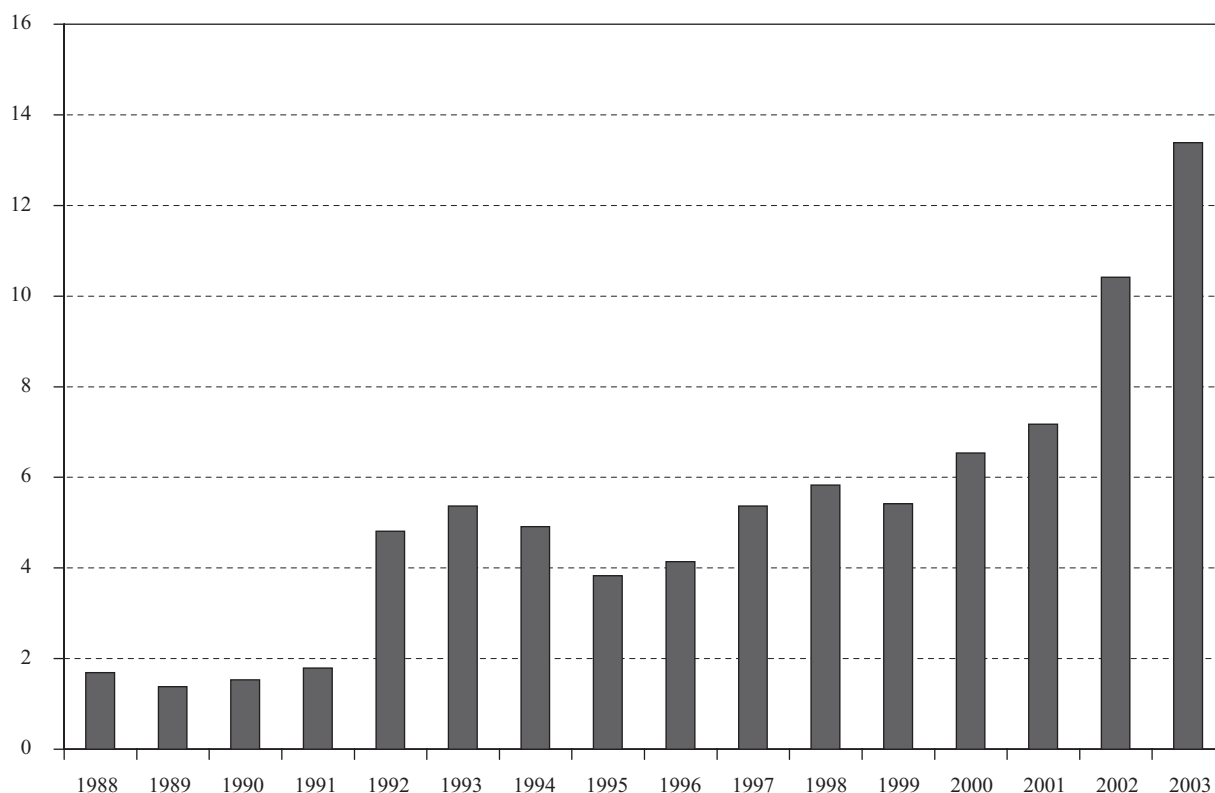
Die gebildeten Ausgabereste sind seit dem Jahre 1992 deutlich höher als in den Jahren davor. Seit dem Jahre 1996 stiegen sie – mit Ausnahme des Jahres 1999 – kontinuierlich an (vgl. **Abbildung 7**). Die Ausgabereste belasten den Haushalt des folgenden Jahres in dem Ausmaß, in dem sie in Anspruch genommen werden. Zwar setzt die Inanspruchnahme der Ausgabereste außerhalb der flexibilisierten Verwaltungsausgaben grundsätzlich eine kassenmäßige Einsparung an anderer Stelle im Haushalt voraus, sodass sich damit die Gesamtausgaben des Folgejahres insoweit nicht erhöhen. Die in den letzten Jahren stark gestiegenen Ausgabereste geben jedoch Veranlassung, bei der Veranschlagung besonderes Augenmerk auf die aus den Vorjahren übertragenen Ausgabeermächtigungen zu richten.

Hierzu hat das Bundesministerium die Ressorts in Nr. 4 des Haushaltsaufstellungs Rundschreibens vom 19. Januar 2004 aufgefordert, den Abgeordneten des Deutschen Bundestages im parlamentarischen Verfahren zur Haus-

Abbildung 7

Übertragene Ausgabereste

Mrd. Euro



haufstellung 2005 Gelegenheit zu geben, die Ausgabenentwicklung im Zusammenhang mit den jeweiligen Neubewilligungen zu bewerten. Dazu sollen rechtzeitig zu den Berichterstattergesprächen Übersichten zu den wesentlichen Ausgaberesten als Beratungsunterlage zur Verfügung gestellt werden, aus denen die Entwicklung der übertragbaren und gebildeten Ausgabereste, die damit in Zusammenhang stehenden Maßnahmen und die zusätzlich im letzten Haushaltsjahr neu entstandenen Ausgabe-reste ersichtlich sind.

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes kann dies zu einer bedarfsgerechten Veranschlagung der flexibilisierten Ausgaben beitragen, da die Parlamentarier titelgenau über die insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel (einschl. Ausgabereste) informiert werden. Der Hinweis des Bundesministeriums auf die Nr. 4 des Haushaltsaufstellungsschreibens bezieht sich allerdings nur auf die Ausgabereste aus flexibilisierten Ausgaben. Einen Einfluss auf die kontinuierlich anwachsenden und sehr viel höheren übrigen Ausgabereste hat dies nicht. Das Bundesministerium sollte deshalb prüfen, ob entsprechende Übersichten bei der Haushaltsaufstellung im nicht flexibilisierten Bereich zu einer bedarfsgerechten Veranschlagung führen können.

1.8.2

Die in das Folgejahr übertragbaren Mittel aus **flexibilisierten Ausgaben** lagen mit rund 1,2 Mrd. Euro im Jahre 2003 auf dem Niveau der beiden Vorjahre. Damit hat sich die ursprüngliche Tendenz steigender Ausgabereste im Bereich der flexibilisierten Ausgaben auch im Haushaltsjahr 2003 nicht weiter fortgesetzt. Insoweit scheinen die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Begrenzung der Ausgabereste Wirkung gezeigt zu haben (vgl. Bemerkungen 2000 Nr. 3.6.6.2).

Die im Haushaltsplan 2003 vorgesehenen Ausgabemittel zur Deckung für die Inanspruchnahme von Ausgaberesten bei den flexibilisierten Verwaltungskapiteln (Kapitel 6002 Titel 971 02) in Höhe von 255,6 Mio. Euro wurden im Haushaltsjahr 2003 – wie in den Vorjahren – nicht benötigt.

1.9 Verpflichtungsermächtigungen

1.9.1 Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen

1.9.1.1

Nach dem Haushaltsplan 2003 standen dem Bund Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen in Höhe von insgesamt rund 56,9 Mrd. Euro zur Verfügung (vgl. **Tabelle 4**). Die veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen, die in künftigen Haushaltsjahren zur Leistung von Ausgaben führen können, waren damit wiederum um rund 8,9 Mrd. Euro höher als im Vorjahr (rund 48,0 Mrd. Euro). Ausweislich der Jahresrechnung wurden im Haushaltsjahr 2003 Verpflichtungen in Höhe von rund 32,9 Mrd. Euro eingegangen. Das sind 1,8 Mrd. Euro

mehr als im Vorjahr (rund 31,1 Mrd. Euro). Die Ermächtigungen wurden demnach zu rund 58 % (Vorjahr: rund 65 %) in Anspruch genommen (vgl. **Abbildung 8**).

Tabelle 4

Verpflichtungsermächtigungen und deren Inanspruchnahme

Jahr	Verpflichtungsermächtigungen lt. Haushaltsplan	eingegangene Verpflichtungen (einschl. üpl./apl. VE)	
	Mrd. Euro	Mrd. Euro	%
1988	27,4	19,1	69,8
1989	32,5	25,9	79,7
1990	44,6	27,0	60,7
1991	35,4	25,7	72,7
1992	41,1	22,0	53,6
1993	34,8	25,1	72,1
1994	33,0	19,6	59,4
1995	63,0	24,7	39,3
1996	53,4	27,8	52,1
1997	45,1	23,2	51,4
1998	57,8	35,5	61,5
1999	38,9	14,9	38,3
2000	30,9	18,8	60,8
2001	39,8	19,2	48,3
2002	48,0	31,1	64,8
2003	56,9	32,9	57,8
2004	43,4		
2005 (Haushaltsentwurf)	46,0		

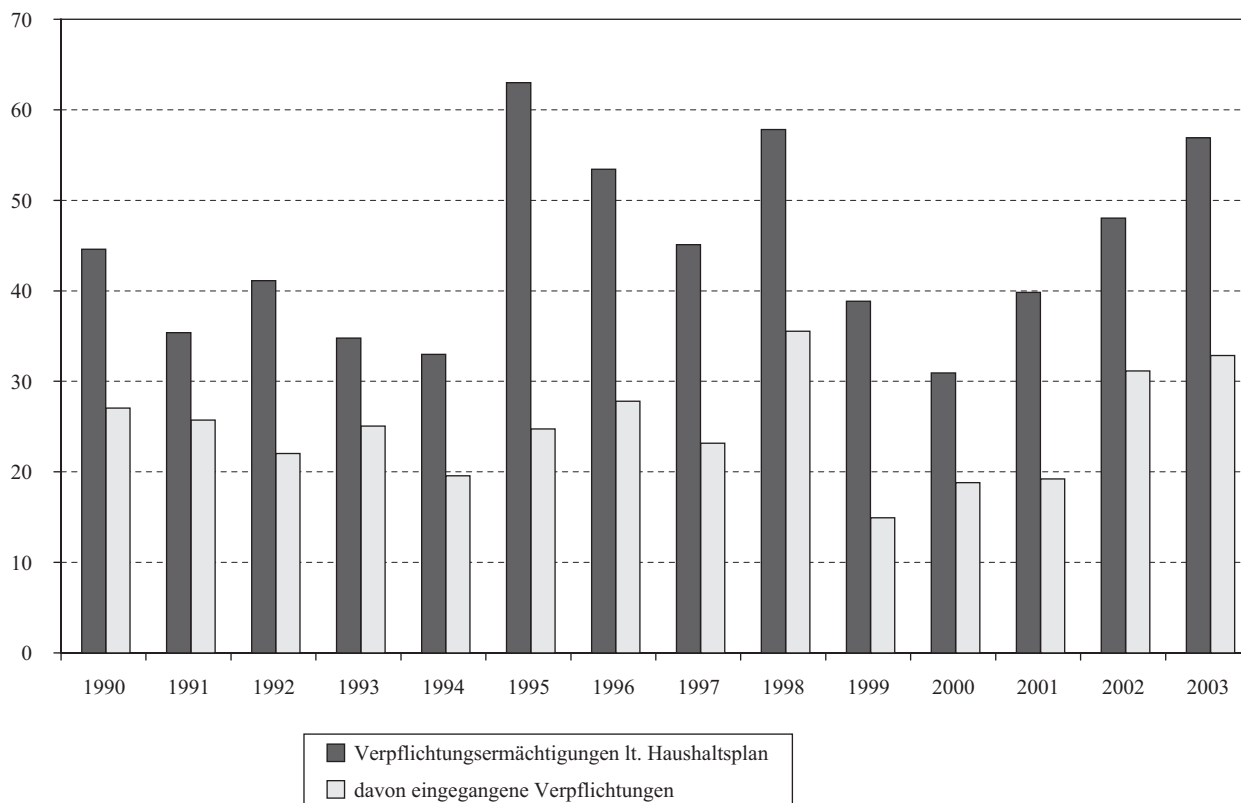
Über- und außerplanmäßig wurden Verpflichtungen in Höhe von rund 400 Mio. Euro eingegangen (Vorjahr: rund 9,7 Mrd. Euro). Davon entfallen 250 Mio. Euro auf die Sonderprogramme des Bundes zum Einstieg arbeitsloser Jugendlicher in Beschäftigung und Qualifizierung (Jump plus) sowie für Langzeitarbeitslose.

Der Anteil der in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen ist mit rund 58 % geringer als im

Abbildung 8

Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen¹

Mrd. Euro



¹ Einschließlich der über- und außerplanmäßigen Verpflichtungen.

Vorjahr; dies liegt jedoch vorwiegend an den sehr hohen über- und außerplanmäßig eingegangenen Verpflichtungen des Vorjahres. Ohne die hohen über- und außerplanmäßigen Verpflichtungen hätte die Inanspruchnahme des Vorjahres nur bei 44,6 % gelegen. Gegenüber dieser „bereinigten“ Zahl ist der Ausschöpfungsgrad mit 58 % deutlich gestiegen. Der Bundesrechnungshof hat in vergangenen Jahren wiederholt gemahnt, Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben nur dann und in der Höhe zu veranschlagen, wie sie zur Erfüllung der Aufgaben tatsächlich benötigt werden (§ 6 BHO). Das Bundesministerium hat die Kritik des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und entsprechende Vorgaben an die Ressorts in das Haushaltsaufstellungs-rundschreiben aufgenommen. Ob und inwieweit alsbald eine dauerhaft realitätsnähere Veranschlagung erreicht werden kann, wird sich erst in den nächsten Haushaltsjahren zeigen. Die Ressorts bleiben aufgefordert, die Etatreihe von Verpflichtungsermächtigungen sorgfältig zu prüfen; dies entspricht den Grundsätzen der Haushaltsklarheit, Haushaltswahrheit und nicht zuletzt der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

1.9.1.2

Wie bei den über- und außerplanmäßigen Ausgaben (vgl. Nr. 1.6.1) ist im Haushaltsgesetz 2003 (§ 7 Abs. 2) vorgeschrieben, dass über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen ab einem Betrag von 5 Mio. Euro⁴ bzw. von 10 Mio. Euro vor Einwilligung des Bundesministeriums dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur Unterrichtung vorzulegen sind.

Die Jahresrechnung 2003 weist insgesamt fünf Fälle aus, die dem Haushaltsausschuss vorzulegen waren. In allen fünf Fällen hat der Haushaltsausschuss die Unterlagen vorab zur Kenntnis erhalten.

1.9.2 Gesamtbestand der eingegangenen Verpflichtungen

Insgesamt bestanden für den Bund zum 31. Dezember 2003 Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren in Höhe von rund 108,7 Mrd. Euro (vgl. Haushaltsrechnung Nr. 4.1.4, **Tabelle 5**):

⁴ Wenn die Ausgaben nur in einem Haushaltsjahr fällig werden.

Tabelle 5

Haushaltsjahr der Fälligkeit von Verpflichtungen	Verpflichtungsvolumen Mrd. Euro
2004	24,6
2005	18,5
2006	12,7
2007 und künftige Jahre	52,9
Gesamt	108,7

Damit sind die bereits erheblichen Vorbelastungen für die Haushalte der nächsten Jahre weiter angestiegen (Vorjahr rund 101,4 Mrd. Euro; vgl. auch Nr. 2.4.2).

1.10 Sondervermögen des Bundes

Ende des Haushaltsjahres 2003 wurden 18 Sondervermögen vom Bund unmittelbar oder von Stellen außerhalb der Bundesverwaltung verwaltet (vgl. Nr. 6.10 der Jahresrechnung).

1.10.1 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 Kredite. Dabei ist sein realer Bestand zu erhalten. Mit der Vereinigung der beiden deutschen Staaten wurde das Kreditgeschäft des ERP-Vermögens wesentlich erweitert. Darüber hinaus hat das Sondervermögen mit der Übernahme von Förderprogrammen aus dem Bundeshaushalt weitere erhebliche Risiken übernommen, zu deren Absicherung die in den vergangenen Geschäftsjahren gebildeten Rückstellungen im Haushaltsjahr 2003 ausgeweitet wurden.

Der Vermögensbestand (Eigenkapital) zum 31. Dezember 2003 blieb mit einem Vermögenszuwachs von rund 2 % auf 12,7 Mrd. Euro im Vergleich zum Vorjahr nahezu unverändert; die Verbindlichkeiten sanken von rund 19,4 Mrd. Euro um 86,9 Mio. Euro auf rund 19,3 Mrd. Euro (vgl. Nr. 6.10.1.1 der Jahresrechnung). Mit dem Vermögenszuwachs hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit die Preissteigerungsrate des Jahres 2003 (1,1 %) ausgeglichen und so den Wert des Sondervermögens erhalten. Der ausgewiesene Vermögenszuwachs wurde jedoch nicht durch Erträge aus der Darlehensvergabe für Zwecke der Wirtschaftsförderung erzielt, sondern im Wesentlichen aus der Neubewertung einer Beteiligung an der Kreditanstalt für Wiederaufbau. Diese Vermögensbestandteile können vom Sondervermögen nicht für die Wirtschaftsförderung eingesetzt werden. Während im Jahre 2000 nur rund 2,7 % der Bilanzsumme

des Sondervermögens entsprechend gebunden waren, erhöhte sich dieser Anteil im Jahre 2003 auf rund 7 %.

Das Bundesministerium hat diesen Feststellungen zugestimmt. Es hat jedoch darauf hingewiesen, dass konkrete Maßnahmen zur Substanzerhaltung eingeleitet worden seien, die über zukünftige Förderjahrgänge ihre Wirkung entfalten würden.

Im Übrigen beabsichtige die Bundesregierung gemäß Kabinettsbeschluss vom 23. Juni 2004 die aus dem ERP-Sondervermögen finanzierte Wirtschaftsförderung neu zu ordnen. Durch eine Übertragung des Vermögens auf die Kreditanstalt für Wiederaufbau sollen Synergieeffekte genutzt und so dringend für den Bundeshaushalt benötigte Mittel in Höhe von 2 Mrd. Euro freigesetzt werden. Dabei bleibe die bisherige ERP-Wirtschaftsförderung in Volumen und Intensität gesichert.

Der Bundesrechnungshof erkennt die Bemühungen des Bundesministeriums an, den Substanzerhalt des ERP-Sondervermögens durch konkrete Maßnahmen zu fördern. Der geplante Abfluss von 2 Mrd. Euro aus dem Sondervermögen zugunsten des Bundeshaushalts dürfte damit jedoch kaum zu vereinbaren sein. Unabhängig davon, ob es der Bundesregierung gelingt, aufgrund der angestrebten Synergieeffekte die bisherige ERP-Wirtschaftsförderung in Volumen und Intensität zu sichern, wird durch den Mittelabfluss erheblich in die Substanz des Vermögens eingegriffen.

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung verfolgen.

1.10.2 Fonds „Deutsche Einheit“

Aus dem Sondervermögen Fonds „**Deutsche Einheit**“ (Fonds) erhielten die neuen Länder und Berlin (Ost) in den Jahren 1990 bis 1994 insgesamt rund 82,2 Mrd. Euro als Unterstützung zur Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs. Davon wurden rund 33,6 Mrd. Euro durch Zuschüsse aus den Haushalten des Bundes und der Länder sowie rund 48,6 Mrd. Euro durch die Aufnahme von Krediten finanziert. Seit dem Jahre 1995 sind nur noch die bestehenden Schuldendienstverpflichtungen des Fonds (Zinsen und Tilgung) durch Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt bis zur Tilgung zu erfüllen.

Das Bundesministerium schloss im Haushaltsjahr 2003 den Wirtschaftsplan des Fonds mit einem Volumen von rund 12,5 Mrd. Euro nach Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen ab.

Der Bestand der Verbindlichkeiten des Fonds ging von rund 39,4 Mrd. Euro zu Beginn des Haushaltsjahres geringfügig auf rund 39,1 Mrd. Euro zum 31. Dezember 2003 zurück.

1.10.3 Erblastentilgungsfonds

Das Sondervermögen „**Erblastentilgungsfonds**“ ist aufgrund des Gesetzes über die Errichtung eines Erblastentilgungsfonds zum 1. Januar 1995 errichtet worden. In dem

Fonds werden die Verbindlichkeiten des Kreditabwicklungsfonds, die Verbindlichkeiten der Treuhandanstalt aus Krediten, übernommenen Altkrediten und Ausgleichsforderungen, nach den Vorschriften im Altschuldenhilfe-Gesetz die Altverbindlichkeiten von Wohnungsbauunternehmen und privaten Vermietern im Beitrittsgebiet sowie die Altschulden für gesellschaftliche Einrichtungen im Beitrittsgebiet zusammengefasst. Der Gesamtbetrag der bis Ende 2003 übernommenen Verbindlichkeiten ohne Berücksichtigung von Tilgungen beträgt rund 181,4 Mrd. Euro. Mit dem Schuldeneingliederungsgesetz vom 21. 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 3,5 Mrd. Euro übersteigen. Im Jahre 2003 waren dies rund 1,9 Mrd. Euro (vgl. Nr. 1.6). Zusätzlich der Zuführungen von Anteilen der neuen Länder auf die übernommenen Altschulden für gesellschaftliche Einrichtungen in Höhe von rund 0,1 Mrd. Euro erbrachte der Erblastentilgungsfonds daraus einen eigenen Tilgungsbeitrag in Höhe von rund 2,1 Mrd. Euro. Gegenüber dem Vorjahr verringerte sich der Stand der tatsächlichen Verbindlichkeiten um rund 29,5⁵ Mrd. Euro auf rund 39,3 Mrd. Euro zum Jahresende 2003 (vgl. Nr. 6.10.1.7 der Jahresrechnung).

1.10.4 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 Vertriebenen- und Umsiedlungsgesetzes sowie des Artikels 11 des Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetzes ergeben. Das Vermögensgesetz regelt die Art und Weise der Rückgabe von Vermögenswerten, die in der ehemaligen DDR enteignet wurden; das Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz ist die Grundlage für die zu gewährenden Entschädigungs- und Ausgleichsleistungen. Diese Leistungsansprüche wurden bis zum 31. Dezember 2003 im Regelfall durch Zuteilung von Schuldverschreibungen erfüllt, die ab dem 1. Januar 2004 in fünf gleichen Jahresraten getilgt werden. Nach dem 31. Dezember 2003 festgesetzte Entschädigungsansprüche werden durch Geldleistung erfüllt. Der Entschädigungsfonds kann ab dem Jahre 2004 Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt erhalten. Für das Jahr 2004 sieht der

⁵ Tilgungsleistung des Bundes abzüglich aufgelaufener Korrekturen (z. B. Saldo aus Zuteilung von Ausgleichsforderungen und Verbindlichkeiten, Tilgung von Ausgleichsverbindlichkeiten und Rückzahlungen von Tilgungsleistungen des Erblastentilgungsfonds im Bereich der Wohnungsbaualtverbindlichkeiten).

Wirtschaftsplan des Entschädigungsfonds noch keine Zuschüsse vor.

Das Sondervermögen hatte zum Jahresende 2002 Rücklagen in Höhe von rund 68,1 Mio. Euro gebildet. Am Ende des Jahres 2003 betrugen sie rund 50,1 Mio. Euro (Nr. 6.10.1.8 der Jahresrechnung).

1.10.5 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 gesetzlich beschriebenen Aufgaben 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 beamteten Personals (Dienstherrenfunktion),
- der Aufrechterhaltung und Weiterführung der betrieblichen Sozialeinrichtungen,
- der Verwaltung der Altschulden der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn und
- der Verwertung der nicht bahnnotwendigen Liegenschaften.

Die Altschulden wurden mit Wirkung vom 1. Januar 1999 im Wege der Schuldmitübernahme in die Bundesschuld eingegliedert.

Die Bundesregierung ist ermächtigt, frühestens zehn Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes zur Zusammenführung und Neugliederung der Bundeseisenbahnen – mithin frühestens ab dem Jahre 2004 – 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 Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen gab in einem Schreiben vom September 2003 eine Bestandsgarantie für das Bundeseisenbahnvermögen bis zum Jahre 2010 ab.

Der Präsident des Bundeseisenbahnvermögens ist gemäß § 10 Abs. 1 und 2 des Gesetzes zur Zusammenführung und Neugliederung der Bundeseisenbahnen oberster Dienstbehörde sowie oberster Dienstvorsatzgeber und Vorgesetzter des gesamten beamteten Personals des Bundeseisenbahnvermögens und damit auch der Beamtinnen und Beamten, die der Deutschen Bahn AG zugewiesen sind. Die Ausführung großer Teile seiner mit der Dienstherrenfunktion in Zusammenhang stehenden Aufgaben sind auf die Deutsche Bahn AG übertragen worden.

Die Aufgabe der Veräußerung des Immobilienbestandes hat für das Bundeseisenbahnvermögen durch eine

Neukonzeption der Immobilienverwaltung wieder an Bedeutung gewonnen. Ein Tochterunternehmen des Bundes-eisenbahnvermögens soll lediglich 218 werthaltige Objekte verwerten. Der größte Anteil des Immobilienbestandes – in der Regel schwer verwertbare Objekte – fällt in die Verwertungszuständigkeit des Bundeseisenbahnvermögens.

Das zum 31. Dezember 2003 ausgewiesene Vermögen des Sondervermögens in Höhe von rund 2,6 Mrd. Euro besteht im Wesentlichen aus

- Immobilien (rund 1,6 Mrd. Euro),
- Finanzanlagen (rund 0,6 Mrd. Euro) und
- Aktiver Rechnungsabgrenzung für die Januarbezüge (rund 0,4 Mrd. Euro).

Die nicht durch eigene Einnahmen gedeckten Ausgaben des Sondervermögens werden aus dem Bundeshaushalt getragen. Im Jahre 2003 betrugen diese Bundeszuschüsse rund 5,8 Mrd. Euro. Im Haushalt 2004 sind Bundesleistungen an das Sondervermögen zur Fehlbetragsdeckung in Höhe von rund 5,7 Mrd. Euro veranschlagt.

1.10.6 Ausgleichsfonds (Lastenausgleich)

Der **Ausgleichsfonds** (Lastenausgleich) wurde im Jahre 1952 eingerichtet. Er dient der Durchführung des Lastenausgleichs. Als Sondervermögen ist er vom allgemeinen Haushalt des Bundes getrennt und zielt darauf ab, Lastenausgleichsabgaben zweckgebunden ausschließlich für Leistungen des Lastenausgleichs zu verwenden. Der Ausgleichsfonds wird entsprechend dem Vorschlag des Bundesrechnungshofes in den Bemerkungen 2001 (Bundestagsdrucksache 14/7018 Nr. 5) bis zum Ende des Jahres 2004 aufgelöst, weil die Gründe für seine Errichtung heute nicht mehr tragen. Das hierfür erforderliche Gesetz zur Änderung des Lastenausgleichsgesetzes ist am 26. Juli 2004 verkündet worden.

Der Ausgleichsfonds wies zum Jahresende 2003 noch ein Vermögen von rund 319,5 Mio. Euro und Schulden von 240 182 Euro aus.

1.10.7 Fonds Aufbauhilfe

Auf der Grundlage des Aufbauhilfefondsgesetzes (AufhFG) vom 19. September 2002 errichteten der Bund und die Länder den nationalen Solidaritätsfonds „**Aufbauhilfe**“ zum 1. Januar 2003 als **Sondervermögen** des Bundes. Er dient der Leistung von Hilfen in den vom Hochwasser vom August 2002 betroffenen Ländern zur Beseitigung der Hochwasserschäden und zum Wiederaufbau der zerstörten Regionen. Gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 AufhFG werden aus den Fondsmitteln Maßnahmen finanziert

- für geschädigte Privathaushalte und Unternehmen, soweit nicht Versicherungen oder sonstige Dritte Entschädigungen leisten;

- zur Wiederherstellung der Infrastruktur der betroffenen Länder und Gemeinden;
- zur Wiederherstellung der Infrastruktur des Bundes.

Das Sondervermögen ist mit einem Gesamtmittelvolumen von insgesamt 6,456 Mrd. Euro ausgestattet. Davon haben der Bund einen Betrag von 3,507 Mrd. Euro und die Länder einen Betrag von 2,774 Mrd. Euro geleistet. Vor dem Hintergrund der angespannten Finanzlage der Gemeinden hatte sich die Bundesregierung entschlossen, die Gemeinden von ihrem zunächst vorgesehenen Finanzierungsanteil in Höhe von 819 Mio. Euro am Fonds „Aufbauhilfe“ freizustellen. Aufgrund der durch die Freistellung geringeren Fondsmittel werden Schäden an der Infrastruktur des Bundes nicht mehr aus dem Fonds sondern unmittelbar aus dem Bundeshaushalt finanziert. Weitere 175 Mio. Euro stammen aus Mitteln des EU-Solidaritätsfonds.

Nach der Aufbauhilfefondsverordnung (Verordnung) vom 24. Juni 2004 ist der Bund verpflichtet, die Liquidität des Fonds sicherzustellen. Dem Bundesministerium obliegt die Verwaltung des Fonds. Es stellt den erforderlichen Wirtschaftsplan zu seiner Bewirtschaftung auf. Bewirtschafteter der Mittel auf Bundesebene sind größtenteils die zuständigen Bundesressorts, die den Ländern die Mittel zuweisen. Die Länder sind für die ordnungsgemäße Verwendung der Fondsmittel zuständig, soweit nicht bundeseigene Programme aus dem Fonds finanziert werden.

Von dem zur Verfügung stehenden Gesamtmittelvolumen wurden im Haushaltsjahr 2003 einschließlich der Erstattungen an den Bund für die im Jahre 2002 geleistete Soforthilfe (rund 461 Mio. Euro) nur rund 3 Mrd. Euro verausgabt. Das Bundesministerium bildete zum Jahresende 2003 Rücklagen in Höhe von 3,449 Mrd. Euro. Zum 22. Juni 2004 standen noch rund 3 Mrd. Euro und damit fast die Hälfte der Gesamtmittel des Fonds für die Schadensbeseitigung zur Verfügung.

Die Höhe der tatsächlichen Schäden ist noch nicht endgültig festgestellt. Zwar sind die Fristen für Antragsteller auf Leistungen aus dem Fonds am 31. Mai 2003 abgelaufen, allerdings konnten noch nicht alle rechtzeitig gestellten Anträge betragsmäßig bewertet werden. Eine zeitliche Begrenzung des Fonds ist bisher nicht vorgesehen.

Nach der Verordnung haben die Länder dem Bund über die bestimmungsgemäße Inanspruchnahme und Verwendung der Mittel zu berichten. Nach Abschluss ihrer Prüfung der Mittelverwendung ist das Bundesministerium bis zum 31. August des Folgejahres in der Form eines zusammenfassenden Berichtes zu unterrichten. Soweit einschlägige Prüfungsfeststellungen der jeweils zuständigen obersten Rechnungsprüfungsbehörden der Länder vorliegen, sind auch diese mitzuteilen. Das Bundesministerium hat bisher noch keine Aussagen zur Verwendung der Fondsmittel getroffen.

1.10.8 Übrige Sondervermögen

Zu den **übrigen Sondervermögen** Ausgleichsfonds für überregionale Maßnahmen zur Eingliederung Schwerbehinderter in Arbeit, Beruf und Gesellschaft, Ufi-Abwicklungserlös (Filmförderung) und den Fonds nach § 5 Mauergrundstücksgesetz 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 Postbank AG, das Zweckvermögen bei der Landwirtschaftlichen Rentenbank, das Treuhandvermögen für

den Bergarbeiterwohnungsbau, das Bergmannssiedlungsvermögen, das Westvermögen, den Revolving Fonds und Freistellungs-Fonds, das Treuhandvermögen aufgrund des Westvermögen-Abwicklungsgesetzes und die Versorgungsrücklage des Bundes.

1.11 Bundesbetriebe

Das Bundesministerium hat der Haushaltsrechnung jeweils unter Nr. 6.11 eine Übersicht über den Jahresabschluss bei den Bundesbetrieben beigelegt (§ 85 Nr. 3 BHO). Betriebszweck und Betriebsergebnisse sind aus **Tabelle 6** ersichtlich.

Tabelle 6

Bundesbetriebe

Bundesbetriebe	Zweck	Gewinn/Verlust
Wasserwerke Oerbke	Wasserversorgung für NATO-Truppenlager Fallingbostal und die Gemeinden Fallingbostal, Ostenholz, Oerbke, Bockhorn und Westenholz	31. Dezember 2003: Gewinn 77 770 Euro
Wirtschaftsbetriebe Meppen	Bewirtschaftung der Sicherheitszonen auf dem Schieß- und Erprobungsplatz Meppen	zum Ende des Landwirtschaftsjahres am 30. Juni 2003: Gewinn 207 994 Euro
Kleiderkasse für die Bundeswehr	Versorgung der Selbsteinkleider der Bundeswehr und des Bundesgrenzschutzes mit vorschriftsmäßiger Dienstkleidung unter Verwendung der Bekleidungsentschädigung (Kapitel 14 11 Titel 516 01)	31. Dezember 2002: Gewinn: 271 863 Euro Jahresergebnis 2003 lag für die Haushaltsrechnung noch nicht vor
Behördeneigene Kantinen (insgesamt sechs)	Verpflegung der Bediensteten	31. Dezember 2003: Verluste bei zwei Kantinen in Höhe von insgesamt: 52 411 Euro

2 Finanzwirtschaftliche Entwicklung des Bundes – Zunehmende Lücke zwischen Anspruch und Wirklichkeit

2.0

Die finanzwirtschaftliche Lage des Bundes hat sich gegenüber der bereits ungünstigen Situation des Jahres 2003 nochmals verschlechtert. Trotz der eingeleiteten Reformmaßnahmen sind strukturelle Verbesserungen im Bundeshaushalt nicht erkennbar. Im Gegenteil – Sozialleistungen und Zinsen beanspruchen einen weiter zunehmenden Anteil der Steuereinnahmen des Bundes. Diese Mittel fehlen damit für die Finanzierung zukunftsrelevanter Ausgaben (z. B. Investitionen und Forschung). Die Ausgaben für Soziales und Zinsen übertreffen mittlerweile die Ausgaben für Investitionen um ein Vielfaches.

Der Bundeshaushalt ist für die finanzwirtschaftlichen Herausforderungen der nächsten Jahre schlecht gerüstet. Die strukturellen Probleme sind nach wie vor weitgehend unbewältigt. Vor allem die Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung sind überproportional angewachsen und engen – zusammen mit den anderen Ausgaben für die Alterssicherung – die haushaltswirtschaftlichen Gestaltungsspielräume stark ein. Mittlerweile finanziert der Bund rund ein Drittel der Gesamtausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung. Über die Hälfte seiner Steuereinnahmen im Haushaltsjahr 2004 muss der Bund für die Finanzierung der verschiedenen Alterssicherungssysteme ausgeben. Die Reformmaßnahmen im Bereich des Arbeitsmarktes konnten sich bislang noch nicht positiv auf die Arbeitsmarktausgaben des Bundes auswirken. Nach wie vor müssen im Bundeshaushalt erhebliche Mittel für diesen Bereich bereitgestellt werden.

Die hohen Kreditaufnahmen vor allem seit dem Jahre 2002 lassen auch die Zinsausgaben wieder ansteigen, die sich in den letzten Jahren durch das marktbedingte niedrigere Zinsniveau und den Einsatz der Mobilfunk-Versteigerungserlöse zur Schuldentilgung stabilisiert hatten.

Nach der Steuerschätzung vom Mai 2004 muss der Bund zum wiederholten Mal erhebliche steuerliche Mindereinnahmen gegenüber der Haushalts- und Finanzplanung verkraften. Die seit Jahren zu beobachtenden Einnahmelücken in Milliardenhöhe sollten Anlass geben, bei den Annahmen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung mehr Zurückhaltung zu üben und die steuerliche Entwicklung in den Haushalts- und Finanzplänen vorsichtiger einzuschätzen. Gegebenenfalls sind in den Finanzplänen Planungsreserven zum Ausgleich für mögliche Mindereinnahmen und Mehrausgaben vorzusehen.

Die Steuereinnahmen des Bundes werden durch eine Reihe von Abzügen insbesondere im Rahmen des Familienleistungsausgleichs, der Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs und der Bundesergänzungszuweisungen erheblich gemindert. Der überwiegende Teil der Zuweisungen im vertikalen Finanzausgleich geht als Aufbauhilfen an die neuen Länder und das Land Berlin. Die Länder sind aufgefordert, diese Hilfen – entsprechend der gesetzlichen

Zielsetzung – stärker als bislang geschehen zur Förderung investiver Zwecke einzusetzen.

Die Neuverschuldung im Bundeshaushalt 2004 überschreitet – wie in den Haushalten 2002 und 2003 – die Summe der Investitionsausgaben deutlich, sodass der Haushaltsgesetzgeber die Ausnahmeregelung des Artikels 115 Abs. 1 Grundgesetz in Anspruch genommen und die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts erklärt hat.

Nach dem Haushaltsentwurf 2005 sollen – entgegen der in den Vorjahren mehrfach erklärten Absicht der Bundesregierung – Privatisierungseinnahmen in Rekordhöhe zum Haushaltsausgleich eingesetzt werden, um die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze formal einhalten zu können. Finanzwirtschaftlich richtig wäre es dagegen, Einnahmen aus der Privatisierung für die Tilgung von Altschulden zu verwenden. Als Folge der hohen Vermögensverwertungen werden die Anteilswerte des Bundes aus seinen Beteiligungen an den Postnachfolgeunternehmen spätestens im Jahre 2006 weitgehend aufgebraucht sein. Damit stehen daraus auch keine Einnahmen mehr zur Verfügung, um die noch jahrzehntelang bestehenden Pensionsverpflichtungen der ehemaligen Bundespost zumindest teilweise abzudecken – eine zusätzliche finanzwirtschaftliche Hypothek für künftige Bundeshaushalte.

Nach dem neuen Finanzplan ist nicht mehr damit zu rechnen, dass der Bundeshaushalt auf absehbare Zeit ohne Neuverschuldung ausgeglichen werden kann. Das noch im Jahre 2003 erklärte Konsolidierungsziel eines ohne Nettokreditaufnahme ausgeglichenen Bundeshaushalts ist damit in weite Ferne gerückt. Trotz eines für den Finanzplanungszeitraum zugrunde gelegten stabilen Wirtschaftswachstums soll die Nettokreditaufnahme bis zum Jahre 2008 nur geringfügig zurückgeführt werden.

Der neue Finanzplan bis 2008 enthält zudem nicht unerhebliche Risiken. Er beruht auf einer optimistischen Einschätzung des Wirtschaftswachstums und verzichtet weiterhin auf Reserven für finanzwirtschaftliche Mehrbelastungen, die sich z. B. bei einer weniger günstigen Wirtschaftsentwicklung ergeben könnten. Auf mittel- und langfristige Sicht muss der Bundeshaushalt eine Reihe von – planerisch nicht oder nur teilweise berücksichtigten – Belastungen und Risiken bewältigen. Dazu zählen insbesondere die eingegangenen Verpflichtungen, die Versorgungslasten vor allem im Bereich der ehemaligen Sondervermögen Bundesbahn und Bundespost sowie die Entschädigungsrisiken bei den Gewährleistungen.

Die mit dem Haushaltsstabilisierungskonzept 2004 von der Bundesregierung geplanten Konsolidierungsmaßnahmen wurden durch das Ergebnis des Vermittlungsverfahrens zum Jahresende 2003 nur teilweise umgesetzt. Es sind daher weitere Anstrengungen zur Begrenzung der Ausgaben und Stabilisierung der Einnahmen unausweichlich, um die finanzwirtschaftlich notwendige Begrenzung und

Rückführung der Nettoneuverschuldung und des Finanzierungsdefizits zu erreichen.

Die geltende Verschuldungsregel des Artikels 115 Grundgesetz hat sich als weitgehend unwirksam erwiesen, den Schuldenaufwuchs im Bundeshaushalt zu bremsen. Sie sollte daher ersetzt werden durch eine neue verfassungsrechtliche Bestimmung „mit mehr Biss“, die in wirtschaftlichen Normalzeiten keine Haushaltsfinanzierung durch Kredite erlaubt. Soweit die Aufnahme von Krediten jedoch ausnahmsweise – etwa in wirtschaftlichen Krisenzeiten – zugelassen wird, wäre die Tilgung dieser Kredite bereits bei der Schuldenaufnahme verbindlich zu regeln. Als Zwischenschritt sollte der haushaltsrechtliche Investitionsbegriff enger gefasst werden mit dem Ziel, den Neuverschuldungsspielraum zu begrenzen.

Die in den letzten Jahren vor allem durch die Mobilfunk-Versteigerungserlöse erreichte Stabilisierung des Schuldenstandes setzt sich nicht fort. Die hohen Kreditaufnahmen werden zu einem deutlichen Anstieg der Gesamtverschuldung des Bundes und seiner Sondervermögen im Finanzplanungszeitraum führen. Der Bund ist damit nach wie vor in einer noch schwierigeren Haushalts- und Verschuldungslage als der Durchschnitt der Länder und Gemeinden.

Durch die seit Jahrzehnten neu aufgenommenen Kredite im Bundeshaushalt und bei den Sondervermögen des Bundes werden zwar kurzfristige Freiräume für die Haushaltsführung gewonnen. Diese Freiräume werden jedoch durch die Folgebelastungen in Form von Zinsausgaben wieder erheblich eingeschränkt. Der Preis der hohen Verschuldung in

der Vergangenheit ist eine wachsende strukturelle Belastung des Bundeshaushalts mit Zinsausgaben. Eine Umkehr aus dieser finanzwirtschaftlichen Sackgasse wird zunehmend schwieriger.

Die nationalen Regelungen und Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern zur Umsetzung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes erscheinen nach wie vor unzureichend. Angesichts der ungünstigen Lage des Bundeshaushalts, insbesondere im Hinblick auf seine stärkere Abhängigkeit von konjunkturellen Entwicklungen, benachteiligt die derzeit mit den Ländern vereinbarte Aufteilung des maximal zulässigen Staatsdefizits den Bund. Außerdem fehlt immer noch eine Regelung, die festlegt, wie mögliche Sanktionszahlungen an die Europäische Union auf Bund und Länder aufzuteilen wären.

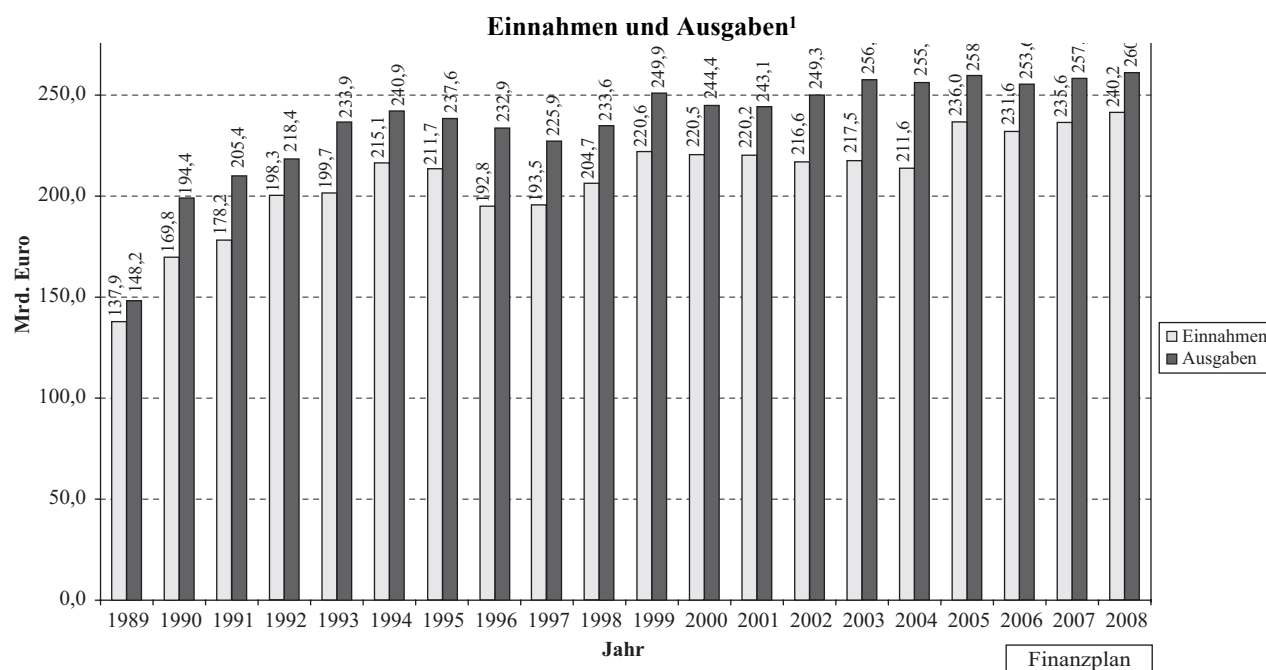
2.1 Entwicklung der Gesamtausgaben, -einnahmen und des Finanzierungsdefizits

Die Haushaltslage des Bundes wird durch die nachfolgenden Eckdaten zum Haushalt 2004 einschließlich des Nachtragsentwurfs, zum Haushaltsentwurf 2005 und zum Finanzplan bis 2008 bestimmt¹.

Für das laufende **Haushaltsjahr 2004** sind im Nachtragsentwurf Ausgaben in Höhe von rund 255,6 Mrd. Euro

¹ Finanzdaten aus früheren Haushaltsjahren wurden zu Vergleichszwecken in Euro umgerechnet.

Abbildung 1



¹ Datenbasis für diese sowie die nachfolgenden Abbildungen und Tabellen: Ist-Ergebnisse bis einschließlich Haushaltsjahr 2003, Sollzahlen gemäß Haushaltsplan 2004 einschließlich Nachtragsentwurf, Haushaltsentwurf 2005 und Finanzplan bis zum Jahre 2008. Weitere Quellen: Berichte (insb. Finanzberichte, Monatsberichte, Rentenversicherungsbericht 2003) und sonstige Veröffentlichungen der Bundesregierung und des Bundesministeriums der Finanzen; Deutsche Bundesbank (insb. Monatsberichte); Statistisches Bundesamt. Für Haushaltsjahre ab 2004: z. T. eigene Berechnungen.

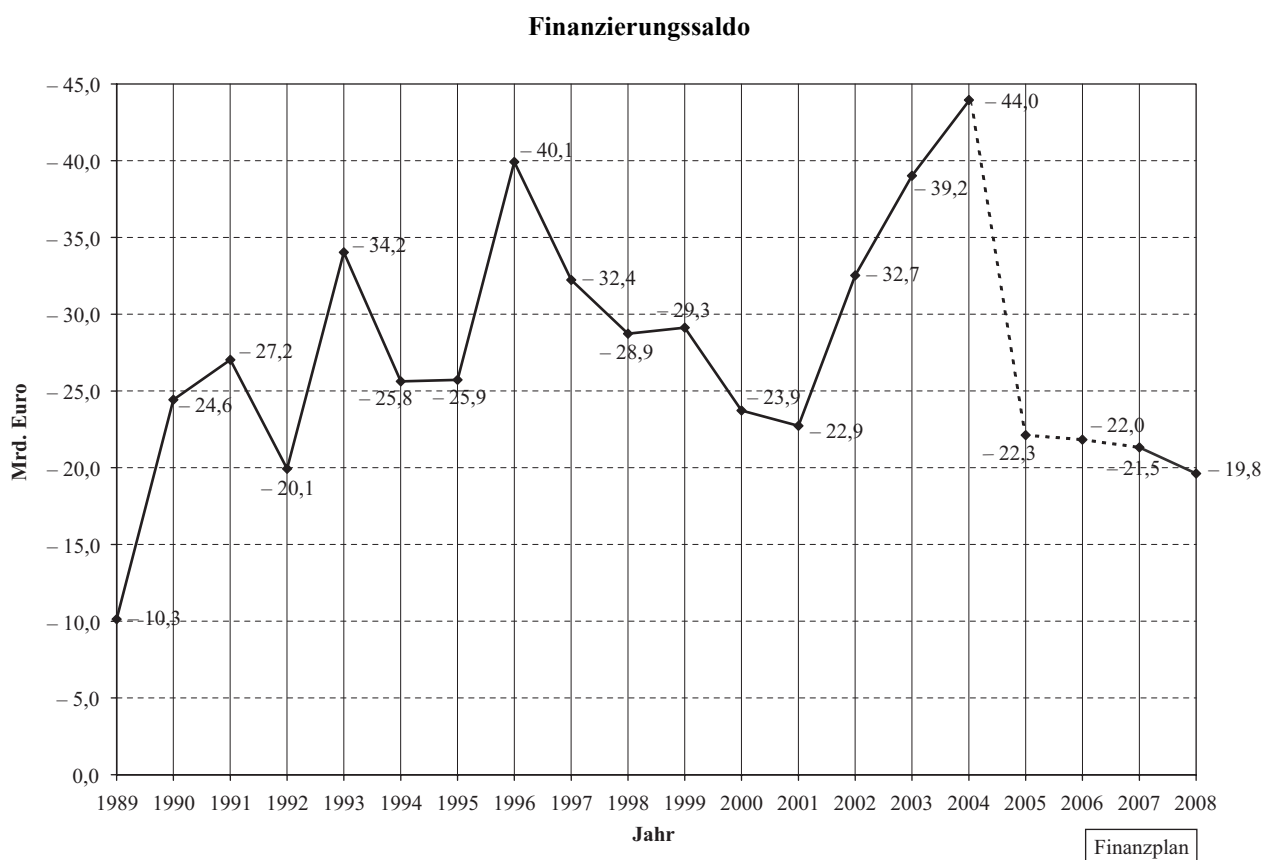
veranschlagt (vgl. **Abbildung 1**); sie sind damit um rund 1,1 Mrd. Euro niedriger geplant als die Ist-Ausgaben 2003 (rund 256,7 Mrd. Euro). Die Einnahmen (ohne Einnahmen aus Kreditaufnahmen, ohne Münzeinnahmen sowie ohne haushaltstechnische Verrechnungen) sind mit rund 211,6 Mrd. Euro veranschlagt. Bei den Steuereinnahmen werden nur noch rund 184,7 Mrd. Euro erwartet. Hinzu kommen Einnahmeausfälle beim Bundesbankgewinn sowie bei der streckenbezogenen LKW-Maut. Die Mindereinnahmen gegenüber dem ursprünglichen Haushaltsplan belaufen sich insgesamt auf rund 16 Mrd. Euro.

Das im **Bundeshaushalt 2004** ursprünglich eingeplante **Finanzierungsdefizit** von rund 29,6 Mrd. Euro (2003: rund 39,2 Mrd. Euro) wird folglich erheblich überschritten werden. Auf der Basis des Nachtragsentwurfs 2004 ist mit einem Defizit in der Größenordnung von rund 44 Mrd. Euro zu rechnen (vgl. **Abbildung 2**), das durch eine entsprechend hohe Nettoneuverschuldung sowie durch Münzeinnahmen abzudecken sein wird.

Nach dem **Haushaltsentwurf für das Jahr 2005** sind Ausgaben in Höhe von 258,3 Mrd. Euro vorgesehen, das sind 1,1 % mehr als das Soll des Nachtragsentwurfs 2004. Die Einnahmen – ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen – sollen bei rund 236,0 Mrd. Euro liegen (vgl. **Abbildung 1**). Das **Finanzierungsdefizit** würde demgemäß rund 22,3 Mrd. Euro betragen und läge damit deutlich unter dem Wert des Haushaltsjahres 2004 (vgl. **Abbildung 2**).

Für die Jahre 2006 bis 2008 ist im **Finanzplan** vorgesehen, dass die Ausgaben nur geringfügig auf rund 260,0 Mrd. Euro im Jahre 2008 steigen (vgl. **Abbildung 1**). Das entspricht einem durchschnittlichen jährlichen Anstieg von rund 0,3 %. Bei einer geplanten Einnahmensteigerung von 236,0 Mrd. Euro im Jahre 2005 auf rund 240,2 Mrd. Euro im Jahre 2008 geht der Finanzplan von einem Rückgang des Finanzierungsdefizits von 22,3 Mrd. Euro im Jahre 2005 auf rund 19,8 Mrd. Euro bis zum Jahre 2008 aus (vgl. **Abbildung 2**).

Abbildung 2



2.2 Ausgabenentwicklung und -struktur

Die Gesamtausgaben des Bundeshaushalts werden seit Jahren von zwei großen Bereichen geprägt: den Ausgaben für Soziales und den Zinsausgaben.

Die **Sozialausgaben** sind im Haushalt 2004 mit rund 121,8 Mrd. Euro veranschlagt, das sind rund 3,5 Mrd. Euro mehr als das Haushaltsergebnis 2003 betrug (rund 118,3 Mrd. Euro). Ihr Anteil an den Gesamtausgaben steigt damit gegenüber dem Haushaltsjahr 2003 (46,4 %) erneut an und zwar auf 47,7 % (vgl. **Tabelle 1**). Damit haben die Sozialausgaben sowohl in absoluten Zahlen als

auch anteilig einen neuen Höchststand erreicht. Der weitere Anstieg beruht im Wesentlichen auf den höheren Bundeszuschüssen an die Rentenversicherung, den Ausgaben für den Arbeitsmarkt sowie zur pauschalen Abgeltung versicherungsfremder Leistungen der Gesetzlichen Krankenversicherung. Die letztgenannten Ausgaben sollen von 1,0 Mrd. Euro (2004) auf 2,5 Mrd. Euro im Jahre 2005 sowie 4,2 Mrd. Euro im Jahre 2006 steigen und durch eine Erhöhung der Tabaksteuer finanziert werden.

Die anderen größeren Ausgabenarten im Bundeshaushalt sind demgegenüber in den letzten Jahren nicht angestiegen oder sogar rückläufig (vgl. **Tabelle 1**):

Tabelle 1

Wesentliche Ausgabenarten

Jahr	1989	1992	1994	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Ausgaben	Mrd. Euro											
Sozialausgaben ¹	49,9	75,6	87,3	84,9	84,6	91,9	100,3	100,8	102,0	111,9	118,3	121,8
davon:												
– Rente, Knappschaft	21,3	30,6	37,6	41,2	44,2	51,3	60,5	65,0	69,1	72,9	77,3	77,9
– Arbeitsmarkt	5,7	14,0	19,4	24,1	21,8	21,7	21,5	15,5	15,4	21,0	23,7	25,7
davon:												
– BA-Zuschuss	1,1	4,6	5,2	7,0	4,9	3,9	3,7	0,9	1,9	5,6	6,2	5,2
– Arbeitslosenhilfe	4,2	4,7	8,9	12,4	14,3	15,6	15,6	13,2	12,8	14,8	16,5	18,8
Zinsen/Zinserstattungen	16,7	27,6	32,9	40,3	40,4	40,9	41,1	39,9	38,3	37,4	37,0	37,0
Personalausgaben	21,1	26,3	26,9	27,0	26,8	26,7	27,0	26,5	26,8	27,0	27,2	27,3
Investitionsausgaben	18,5	33,7	31,3	31,2	28,8	29,2	28,6	28,1	27,3	24,1	25,7	24,6
Restliche Ausgaben ²	42,0	55,2	62,5	49,5	45,3	44,9	49,9	49,1	48,7	48,9	48,5	44,9
Gesamtausgaben	148,2	218,4	240,9	232,9	225,9	233,6	246,9	244,4	243,1	249,3	256,7	255,6
Ausgabenanteile	Prozent											
Anteil Sozialausgaben	33,7	34,6	36,2	36,5	37,5	39,3	40,6	41,2	42,0	44,9	46,1	47,7
Anteil Zinsen/Zinserst.	11,3	12,6	13,7	17,3	17,9	17,5	16,6	16,3	15,8	15,0	14,4	14,5
Anteil Personalausgaben	14,2	12,0	11,2	11,6	11,9	11,4	10,9	10,9	11,0	10,8	10,6	10,7
Anteil Investitionsausg.	12,5	15,4	13,0	13,4	12,7	12,5	11,6	11,5	11,2	9,7	10,0	9,6
Anteil restliche Ausgaben	28,3	25,3	25,9	21,3	20,1	19,2	20,2	20,1	20,0	19,6	18,9	17,6
Summe	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

¹ Bis 1994 einschließlich Kindergeld (1994: rund 10,5 Mrd. Euro); in vergleichsweise geringem Umfang enthalten die Sozialausgaben auch Investitionen (bis zu jährlich 1 bis 1,5 Mrd. Euro oder bis rund 1,5 %).

² Hierzu gehören insb. die sächlichen Verwaltungsausgaben sowie die Ausgaben für militärische Beschaffungen, für die nicht investive Wirtschafts- und Forschungsförderung sowie für Sondervermögen ohne Zinserstattungen. Der gegenüber 2003 niedrigere Betrag erklärt sich vor allem aus den im Haushalt 2004 enthaltenen Globalen Minderausgaben von rund 3,3 Mrd. Euro.

- Die für das Jahr 2004 veranschlagten **Zinsausgaben** (einschließlich Zinserstattungen) liegen bei rund 37,0 Mrd. Euro. Dies sind rund 4 Mrd. Euro weniger als im Jahre 1998 (40,9 Mrd. Euro). Ihr Anteil am Haushaltsvolumen ist seit dem Höchststand im Jahre 1997 um über drei Prozentpunkte auf 14,5 % zurückgegangen.
- Die **Personalausgaben** für die Bundesverwaltung (einschließlich Versorgungsausgaben) lagen in den letzten Jahren relativ stabil in der Größenordnung von rund 27 Mrd. Euro. Da das Haushaltsvolumen insgesamt gestiegen ist, ist ihr Haushaltsanteil tendenziell rückläufig und beträgt im Jahre 2004 rund 10,7 %.
- Die **Investitionsausgaben** belaufen sich im Haushalt 2004 auf rund 24,6 Mrd. Euro und betragen damit nur noch ein Fünftel der veranschlagten Sozialausgaben. Zu Anfang der 90er-Jahre (1992) war das Verhältnis der Investitionsausgaben zu den Ausgaben für Soziales mit fast der Hälfte (rund 45 %) noch deutlich günstiger.

2.2.1 Entwicklung wesentlicher Finanzkennzahlen

Die strukturellen Probleme des Bundeshaushalts werden an den finanzwirtschaftlichen Kennzahlen deutlich.

Der Anteil der Zinsen an den Gesamtausgaben (Zinsquote) liegt zwar auch im Jahre 2004 unter dem Höchststand des Jahres 1997, er ist mit 14,5 % aber immer noch fast zwei Prozentpunkte höher als im Jahre 1992 (12,6 %). Der Anteil der Sozialausgaben an den Gesamtausgaben (Sozialquote) hat sich im gleichen Zeitraum (1992 bis 2004) um rund 13 Prozentpunkte auf 47,7 % erhöht. Bereinigt man frühere Haushalte um die Kindergeldausgaben, die seit dem Jahre 1996 nicht mehr als Sozialausgaben veranschlagt werden, sondern von den Steuereinnahmen abgesetzt werden, so beträgt der Anstieg sogar rund 16 Prozentpunkte. Zusammen erreichen die im Haushalt 2004 veranschlagten Zins- und Sozialausgaben (Zins-/Sozialquote) rund 62 % des Haushaltsvolumens (vgl. **Abbildung 3**).

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 Investitionen einschließlich Finanzhilfen nach dem Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost, die ab dem Jahre 2002 als Bundesergänzungszuweisungen (Steuereinnahmемinderungen) geleistet werden.

Der Anteil der Investitionsausgaben an den Gesamtausgaben (Investitionsquote) geht demgegenüber weiter zurück. Er erreicht im Jahre 2004 nur 9,6 % und liegt damit bei gerade 15 % der Ausgaben für den Sozial- und Zinsbereich (vgl. **Abbildung 3**). Die Investitionsquoten für die Jahre 2002 bis 2004 fallen etwas günstiger aus (um rund 1,1 Prozentpunkte), wenn man berücksichtigt, dass die Finanzhilfen nach dem Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost in Höhe von jährlich rund 3,4 Mrd. Euro zum Jahresende 2001 beendet wurden und ab dem Haushaltsjahr 2002 in gleicher Höhe als Bundesergänzungszuweisungen (Einnahmeminderungen) geleistet werden. Allerdings liegt auch die entsprechend bereinigte Investitionsquote 2004 von 10,7 % unter den Werten früherer Jahre.

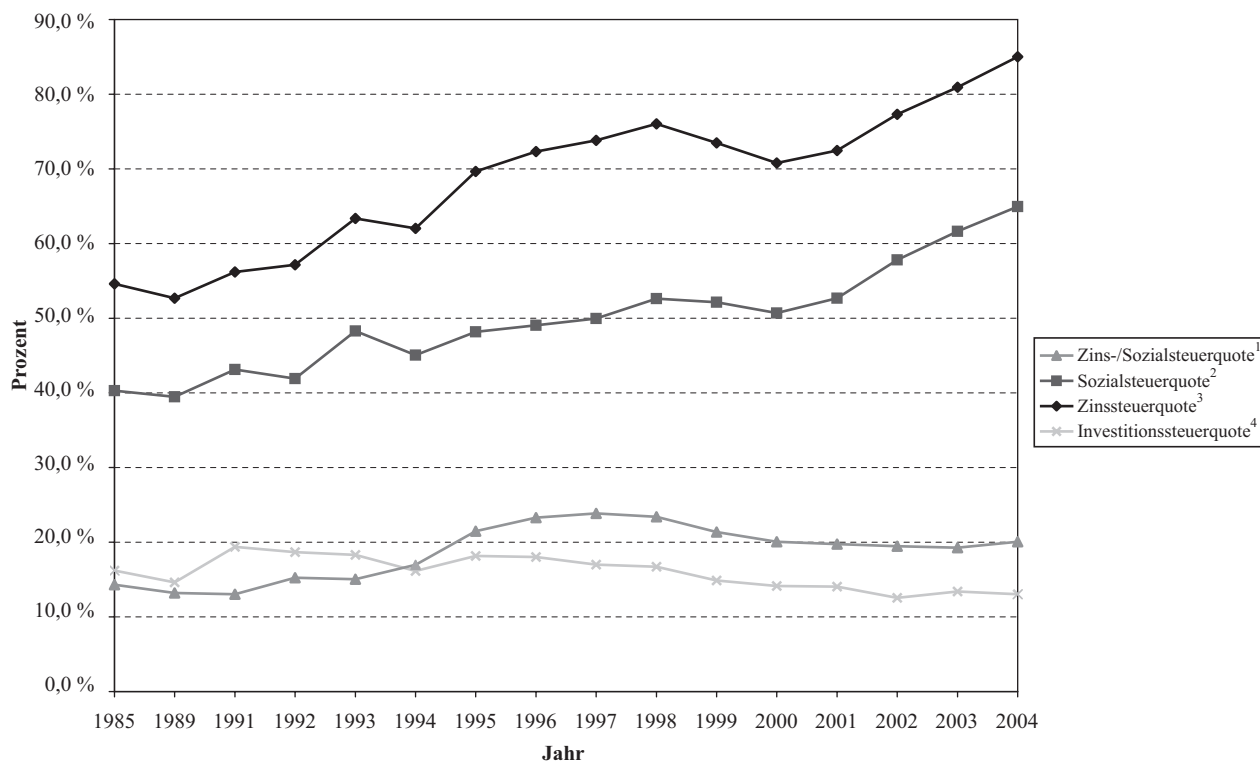
Einen immer höheren Anteil seiner Steuereinnahmen muss der Bund für die Zins- und Sozialausgaben einsetzen. Der auf diese Ausgabenblöcke entfallende Steueranteil (Zins-/Sozialsteuerquote) war von rund 76 % im Jahre 1998 auf rund 71 % im Jahre 2000 zurückgegangen. Seitdem ist er wieder deutlich angestiegen. Legt man für das Haushaltsjahr 2004 die im Nachtragsentwurf veranschlagten Steuereinnahmen zugrunde, so wird die Zins-/

Sozialsteuerquote in diesem Jahr bei rund 86 % liegen (vgl. **Abbildung 4**). Davon entfallen rund 20 % auf die Zinsausgaben und rund 66 % auf die Sozialausgaben. Der Anteil der für die Zinsen verwendeten Steuereinnahmen (Zinssteuerquote) ist dabei in den letzten Jahren relativ stabil geblieben. Er liegt sogar noch merklich unter dem Höchststand des Jahres 1997 von rund 24 %. Eine besondere finanzwirtschaftliche Sprengwirkung geht von dem erheblichen Anstieg der für Sozialausgaben verwendeten Steuereinnahmen aus (Sozialsteuerquote). Ihr Anteil ist innerhalb von nur vier Jahren um rund 15 Prozentpunkte (von rund 51 % in 2000 auf rund 66 % in 2004) angestiegen (vgl. **Abbildung 4**). Geht diese Entwicklung so weiter, läuft der Bundeshaushalt Gefahr, dass seine mit Abstand wichtigste Einnahmequelle bald vollständig durch diese beiden Ausgabenblöcke aufgezehrt wird.

Entgegengesetzt verläuft die Entwicklung des Anteils der für Investitionen eingesetzten Steuereinnahmen (Investitionssteuerquote). Wurden zu Beginn der 90er-Jahre noch fast 20 % der Steuereinnahmen für investive Zwecke verwendet, so liegt die Investitionssteuerquote im Jahre 2004 bei nur noch rund 13 % (vgl. **Abbildung 4**).

Abbildung 4

Wesentliche Ausgaben-Steuerquoten



¹ Anteil der für Zins- und Sozialausgaben verwendeten Steuereinnahmen. Für das Haushaltsjahr 2004 werden die im Nachtragsentwurf veranschlagten Steuereinnahmen zugrunde gelegt (184,7 Mrd. Euro).

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 Investitionen einschließlich Finanzhilfen nach dem Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost, die ab dem Jahre 2002 als Bundesergänzungszuweisungen (Steuereinnahmeminderungen) geleistet werden.

2.2.2 Ausgaben für die Alterssicherung

2.2.2.1

Die **Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung** haben seit Beginn der 90er-Jahre eine erhebliche Dynamik entwickelt. Zwischen dem Jahre 1992 und dem Jahre 2004 sind sie um rund 90 Mrd. Euro (+ 61 %) von rund 147 Mrd. Euro auf rund 237 Mrd. Euro gestiegen (vgl. **Abbildung 5**). Mit dieser Entwicklung nicht mithalten haben die Beitragseinnahmen der Rentenversicherung; den Ausgleich hat der Bund durch zusätzliche Leistungen übernommen. So sind in diesem Zeitraum die Bundesleistungen an die Rentenversicherung von rund 30,6 Mrd. Euro (1992) auf rund 77,9 Mrd. Euro (2004) – und damit um 155 % gestiegen. Mit den wachsenden Bundesleistungen hat sich auch der Bundesanteil an den Gesamtausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung deutlich erhöht. Gegenüber 21 % im Jahre 1992 trägt der Bundeshaushalt im Jahre 2004 mit den veranschlagten rund 77,9 Mrd. Euro fast ein Drittel (32,8 %) der Rentenversicherungsausgaben (vgl. **Abbildung 5**). Rechnerisch ist somit fast **ein Drittel jeder Rente** nicht mehr beitragsfinanziert, sondern steuer- oder kreditfinanziert.

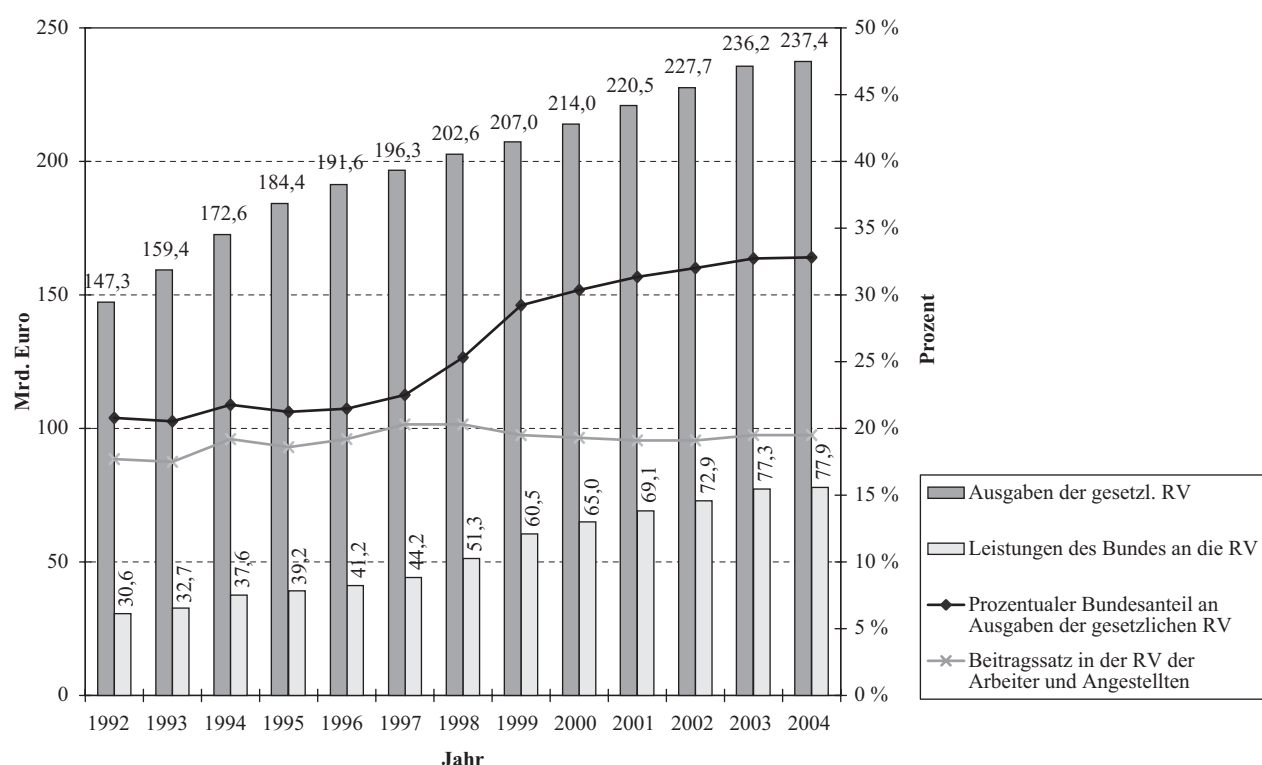
Zur Stabilisierung des Rentenbeitragssatzes auf 19,5 % ist in den letzten beiden Jahren eine Reihe gesetzlicher Änderungen in Kraft getreten:

- Mit dem zu Beginn des Jahres 2003 in Kraft getretenen Beitragssatzsicherungsgesetz wurden die Beitragsbemessungsgrenzen auf 5 100 Euro monatlich in den alten Ländern und 4 250 Euro monatlich in den neuen Ländern angehoben. Außerdem wurde die so genannte Schwankungsreserve der Rentenversicherung von bisher 80 % einer Monatsausgabe auf einen Korridor zwischen mindestens 50 % und höchstens 70 % einer Monatsausgabe abgesenkt.
- Zu Beginn des Jahres 2004 ist die Schwankungsreserve nochmals – auf einen unteren Zielwert von 20 % einer Monatsausgabe – abgesenkt worden.
- Ab dem 1. April 2004 tragen die Rentnerinnen und Rentner den vollen Beitrag zur sozialen Pflegeversicherung in Höhe von 1,7 %, statt wie bisher nur die Hälfte (0,85 %).
- Ebenfalls ab dem 1. April 2004 wird für Neurentnerinnen und Neurentner der Auszahlungstermin für die Renten vom Monatsanfang auf das Monatsende verschoben.
- Die Renten Anpassung zum 1. Juli 2004 wird ausgesetzt.

Darüber hinaus sind längerfristig wirkende Konsolidierungsmaßnahmen im Gesetzentwurf zur Sicherung der

Abbildung 5

Rentenversicherungsausgaben und Bundesleistungen an die Rentenversicherung



nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung vorgesehen. Sie umfassen insbesondere die Einführung eines so genannten Nachhaltigkeitsfaktors in die Rentenanpassungsformel. Dieser stellt auf die Relation von Beitragszahlern und Rentenbeziehern ab mit der Folge, dass die Zunahme der Zahl der Rentenbezieher im Verhältnis zur Zahl der Beitragszahler zu geringeren Rentenanpassungen führt und umgekehrt. Außerdem werden die Altersgrenzen für die frühest mögliche Inanspruchnahme der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeit schrittweise von 60 auf 63 Jahre angehoben. Zudem sollen die – renten-erhöhenden – so genannten Anrechnungszeiten bei schulischer Ausbildung von bislang maximal drei Jahren nach einer Übergangszeit entfallen. Schließlich soll die Schwankungsreserve in eine so genannte Nachhaltigkeitsrücklage umgewandelt werden und der obere Zielwert für diese Rücklage auf 1,5 Monatsausgaben angehoben werden.

Die kurz- und längerfristig wirkenden Maßnahmen erscheinen überwiegend geeignet, die Stabilisierung der Finanzlage in der Rentenversicherung zu unterstützen. Die Absenkung der Schwankungsreserve stellt allerdings keinen nachhaltigen Konsolidierungsbeitrag für die Rentenfinanzen dar. Die Absenkung des Zielwertes auf 20 % einer Monatsausgabe führt vielmehr zu einer weiteren Verringerung der unterjährigen Liquidität in der Renten-

versicherung, die der Bund im Rahmen der Bereitstellung seiner Zuschüsse sicherzustellen hat (vgl. § 11 Abs. 4 Haushaltsgesetz 2004).

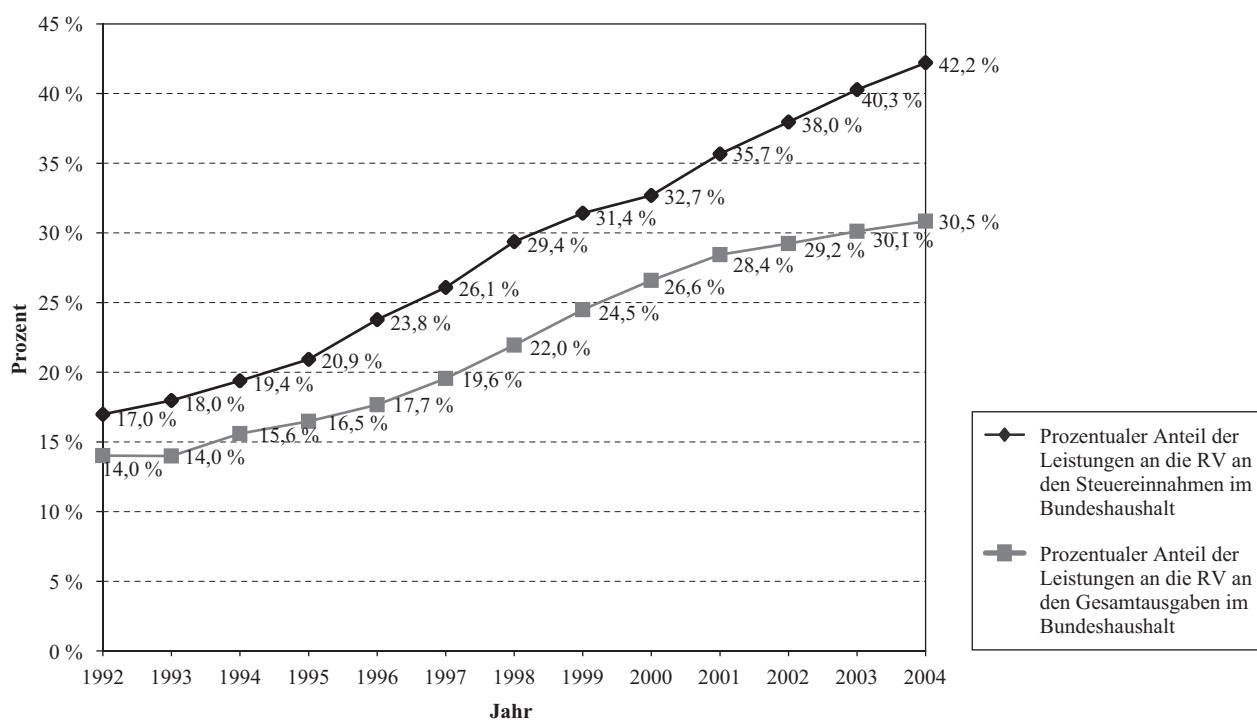
2.2.2.2

Die Bundesleistungen an die gesetzliche Rentenversicherung (einschließlich der Defizitabdeckung bei der knappschaftlichen Rentenversicherung) sind das **strukturelle Hauptproblem** im Ausgabenbereich des Bundeshaushalts. Nicht zuletzt aufgrund der in den letzten Jahren auf dem Rentensektor durchgeführten Reformmaßnahmen² machen die Bundesleistungen einen immer größer werdenden Anteil des Haushaltsvolumens aus. Während sie im Jahre 1992 nur 14 % der Gesamtausgaben des Bundeshaushalts beanspruchten, liegt ihr Anteil im Haushaltsjahr 2004 mit über 30 % mehr als doppelt so hoch. Legt man die Eckdaten des Nachtragsentwurfs 2004 zugrunde, fließen in diesem Jahr sogar über 42 % aller Steuereinnahmen des Bundes in den Rentenbereich; im Jahre 1992 waren es demgegenüber nur rund 17 % (vgl. **Abbildung 6**).

² In den letzten Jahren z. B. Rentenreformgesetz 1999 u. a. mit Einführung des zusätzlichen Bundeszuschusses; Gesetz zu Korrekturen in der Sozialversicherung (1999) u. a. mit Übernahme der Beiträge für Kindererziehungszeiten durch den Bund und Erstattung von einigungsbedingten Leistungen an die Träger der Rentenversicherung.

Abbildung 6

Verhältnis der Leistungen an die Rentenversicherung zu den Gesamtausgaben und den Steuereinnahmen des Bundes



Das Gesamtvolumen der Bundesleistungen setzt sich dabei aus einer Reihe finanzwirksamer Zuschüsse und Beiträge zusammen, mit denen die Rentenversicherung entlastet und die Rentenbeitragssätze gesenkt oder zumindest stabilisiert werden sollen.³

Trotz der beschlossenen Stabilisierungsmaßnahmen ist es nicht gelungen, die Bundesleistungen an die Rentenversicherung zu verringern. Im Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes 2004 war vorgesehen, die allgemeinen Bundeszuschüsse zur Rentenversicherung um 2 Mrd. Euro jährlich zu reduzieren. Diese – auch im Haushaltsentwurf 2004 und im Finanzplan bis 2006 – enthaltene Ausgabenreduzierung ist jedoch nicht umgesetzt worden. Stattdessen wurde im Bundeshaushalt 2004 eine globale Minderausgabe in Höhe von 2 Mrd. Euro veranschlagt, die in den nachfolgenden Haushalten fortgeschrieben werden soll. Die Rentenversicherungsleistungen des Bundes werden demgegenüber weiter ansteigen – nach dem neuen Finanzplan auf rund 81 Mrd. Euro im Jahre 2008. Trotz des im Finanzplan zugrunde gelegten durchaus günstigen jahresdurchschnittlichen Wirtschaftswachstums werden also die Belastungen des Bundeshaushalts im Rentenbereich – und damit auch seine strukturelle Abhängigkeit von den Rentenfinanzen – weiter zunehmen.

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hat darauf hingewiesen, diese Entwicklung sei in nicht unerheblichem Maße auf Leistungen im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung und der Überleitung des Rentenrechts der früheren DDR zurückzuführen und beruhe auf Leistungen, die durch steuerliche Mehreinnahmen gegenfinanziert worden seien. Die maßgeblichen rentenpolitischen Leistungen des Bundes würden künftig nach Maßgabe von Faktoren angepasst, die sich aus der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ergäben. Infolgedessen werde sich die anteilmäßige Belastung des Bundeshaushalts mit Rentenleistungen weniger dynamisch entwickeln. Die ursprünglich vorgesehene Verringerung der Bundesleistungen an die Rentenversicherung sei vor allem im Hinblick auf die damit verbundene Erhöhung des

Rentenbeitragssatzes unterblieben. Stattdessen sei das Haushaltsvolumen durch globale Ausgabenkürzungen begrenzt worden.

Die Ausführungen des Bundesministeriums bestätigen, dass die Belastungen des Bundeshaushalts im Zusammenhang mit den Leistungen an die Rentenversicherung vor allem **strukturelle Ursachen** haben. Eine nachhaltige Konsolidierung dieses Haushaltsbereichs muss daher durch strukturell wirkende Stabilisierungsmaßnahmen auf dem Rentensektor angegangen werden. Die von der Bundesregierung auf den Weg gebrachten Maßnahmen gehen insoweit in die richtige Richtung. Pauschale Ausgabenbegrenzungen im Bundeshaushalt können dagegen den Konsolidierungsbedarf bei den Rentenleistungen des Bundes auf mittel- und langfristige Sicht nicht kompensieren.

2.2.2.3

Außer den Leistungen an die Rentenversicherung enthält der Bundeshaushalt eine Reihe **weiterer Ausgaben für die Alterssicherung**. Dazu gehören insbesondere die Ausgaben für⁴

- die Alterssicherung der Landwirte (2004: rund 2,3 Mrd. Euro),
- Bezüge und Beihilfen der Versorgungsempfänger in der Bundesverwaltung (2004: rund 6,7 Mrd. Euro),
- die Sondereversorgungssysteme in den neuen Ländern (2004: 0,8 Mrd. Euro)⁵,
- Bezüge und Beihilfen der Versorgungsempfänger aus dem Bereich des ehemaligen Sondervermögens Bahn (2004: rund 5,4 Mrd. Euro),
- Bezüge und Beihilfen der Versorgungsempfänger aus dem Postnachfolgebereich (2004: rund 4,9 Mrd. Euro).

Im Haushaltsjahr 2004 summieren sich diese Ausgaben auf rund 20,1 Mrd. Euro. Die Gesamtbelastung im Bundeshaushalt 2004 für die Unterstützung der **verschiedenen Alterssicherungssysteme** beläuft sich demzufolge auf rund 98 Mrd. Euro⁶. Damit werden rund 53 % – **also mehr als die Hälfte** – der veranschlagten Steuereinnahmen des Bundes⁷ für diesen Zweck aufgebraucht.

2.2.3 Ausgaben für den Arbeitsmarkt

Die Ausgaben **für den Arbeitsmarkt** sind in erheblichem Maße von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

³ Hierzu gehören im Wesentlichen:

- der allgemeine Bundeszuschuss zur Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten (2004: rund 37,1 Mrd. Euro);
- der Zuschuss an die knappschaftliche Rentenversicherung (2004: rund 7,2 Mrd. Euro);
- der zusätzliche Zuschuss an die Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten zur Abdeckung nicht beitragsgedeckter Leistungen sowie zur Senkung des Beitragssatzes (2004: rund 17,3 Mrd. Euro), der seit dem Jahre 1998 besteht und finanziert wird;
- durch die Erhöhung des allgemeinen Umsatzsteuersatzes von 15 % auf 16 % ab 1. April 1998 und
- aus dem Aufkommen der fünf Stufen der seit 1. April 1999 erhobenen so genannten Ökosteuer;
- pauschal entrichtete Beiträge des Bundes für Kindererziehungszeiten (2004: rund 11,8 Mrd. Euro), die seit dem Jahre 1999 bestehen;
- die Erstattung von einigungsbedingten Leistungen an die Rentenversicherung (2004: rund 0,6 Mrd. Euro);
- die Erstattung von Aufwendungen der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte aufgrund der Überführung von Zusatzversorgungssystemen in die Rentenversicherung in den neuen Ländern (2004: 2,8 Mrd. Euro).

⁴ Die Alterssicherung der Landwirte zählt zu den Sozialausgaben, während die übrigen aufgeführten Versorgungsleistungen anderen Aufgabenbereichen zugerechnet werden (Verwaltung, Sondervermögen, Verkehrsunternehmen).

⁵ Nach Abzug der Erstattungen der Länder.

⁶ Weitere Leistungen für die Alterssicherung in Milliardenhöhe werden durch die Beitragszahlungen für Bezieher von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe erbracht.

⁷ Auf Basis des Nachtragsentwurfs 2004.

einschließlich der Entwicklung der Arbeitslosen- und Beschäftigtenzahlen abhängig. Aufgrund der schwierigen wirtschaftlichen Lage hat sich die jahresdurchschnittliche Arbeitslosigkeit von rund 3,85 Millionen im Jahre 2001 auf rund 4,38 Millionen im Jahre 2003 erhöht. Entsprechend haben auch die Arbeitsmarktausgaben zugenommen:

- Im Haushalt der Bundesagentur für Arbeit stiegen die Ausgaben von rund 52,6 Mrd. Euro im Jahre 2001 auf rund 56,9 Mrd. Euro im Jahre 2003.
- Im Bundeshaushalt stiegen die Ausgaben für die Arbeitsmarktpolitik von rund 15,4 Mrd. Euro im Jahre 2001 auf rund 23,7 Mrd. Euro im Jahre 2003⁸.

Für das Jahr 2004 ist nicht mit einer grundlegenden Verbesserung der Arbeitsmarktsituation und entsprechenden finanziellen Entlastungen für die öffentlichen Haushalte zu rechnen.

⁸ Die gesamten Arbeitsmarktausgaben des Bundes und der Bundesagentur für Arbeit lagen im Jahre 2003 damit bei rund 74,4 Mrd. Euro (unter Berücksichtigung des in den Ausgaben des BA bereits enthaltenen Bundeszuschusses von rund 6,2 Mrd. Euro).

Die Bundesregierung versucht, dieser Entwicklung mit einem Maßnahmenbündel gegenzusteuern. So soll durch eine Reihe struktureller Reformmaßnahmen der Arbeitsmarkt flexibler und die Arbeitsvermittlung effizienter gestaltet werden. Ein Kernstück der Strukturreformen ist das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (sog. Hartz IV). Es sieht u. a. vor, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige zu einer neuen Leistung – der Grundsicherung für Arbeitssuchende mit dem so genannten Arbeitslosengeld II – zusammenzuführen. Die ursprüngliche Planung, die Grundsicherung für Arbeitslose zum 1. Juli 2004 einzuführen, wurde aufgegeben. Nach dem derzeitigen Stand ist die Einführung zum 1. Januar 2005 vorgesehen.

Im Bundeshaushalt 2004 verteilen sich die wesentlichen Arbeitsmarktausgaben des Bundes damit – wie bislang – auf die **Arbeitslosenhilfe** nach dem bisherigen System sowie auf den **Bundeszuschuss an die Bundesagentur für Arbeit**. Vor allem bei der Arbeitslosenhilfe war in den letzten Haushaltsjahren zu beobachten, dass die Haushaltsmittel regelmäßig und zum Teil deutlich zu gering veranschlagt waren (vgl. **Tabelle 2**). Im Haushaltsjahr 2004 entstehen auf der Grundlage des Nachtragsentwurfs erneut Mehrbelastungen bei der Arbeitslosenhilfe.

Tabelle 2

Ausgaben für die Arbeitslosenhilfe

Jahr	Soll	Ist	Überschreitung des Ist gegenüber dem Haushaltssoll	
	Mrd. Euro		Prozent	
1995	9,2	10,5	+ 1,3	+ 14,1
1996	8,7	12,4	+ 3,7	+ 42,5
1997 (Ohne NT ¹)	14,2 (8,4)	14,3	+ 0,1 (+ 5,9)	+ 0,7 (+ 70,2)
1998	14,6	15,6	+ 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 (Ohne NT ¹)	14,8 (13,0)	14,8	– (+ 1,8)	– (+ 13,8)
2003 (Ohne NT ¹)	16,8 (12,3)	16,5	– 0,3 (+ 4,2)	– 1,8 (+ 34,1)
2004 (NT-E ²)	18,8			

¹ Nachtragshaushalt

² Nachtragsentwurf

2.2.4 Zinsausgaben

Den nach den Sozialausgaben größten Ausgabenblock bilden seit Mitte der 90er-Jahre die **Zinsausgaben** (Zinsen auf die Bundesschuld und Zinserstattungen an Sondervermögen). Ursache für die hohe Zinslast ist der starke Anstieg der Verschuldung des Bundes sowie – bis zur Mitte der 90er-Jahre – der Sondervermögen des Bundes. Durch die Mitübernahme der Schulden der Sondervermögen Erblastentilgungsfonds, Bundeseisenbahnvermögen und Ausgleichsfonds zur Sicherung des Steinkohleneinsatzes in einer Größenordnung von rund 200 Mrd. Euro im Jahre 1999 sind die Zinszahlungen auf die Bundesschuld deutlich gestiegen, während sich die Zinserstattungen an Sondervermögen entsprechend vermindert haben (vgl. **Abbildung 7**).

Die Zinsausgaben waren im Zeitraum 1999 bis 2003 rückläufig, was zum einen auf das im Langzeitvergleich niedrige Zinsniveau zurückzuführen war. Zum anderen wirkte sich positiv aus, dass die Einnahmen aus der Versteigerung der Mobilfunklizenzen (rund 50,8 Mrd. Euro) in den Jahren 2000 und 2001 in vollem Umfang zur Schuldentilgung eingesetzt wurden.

Aufgrund der hohen jährlichen Neuverschuldung ab dem Jahre 2002 wird die Zinslast allerdings wieder ansteigen.

Für das Haushaltsjahr 2005 sind rund 39,7 Mrd. Euro – also rund 2,7 Mrd. Euro mehr als im Bundeshaushalt 2004 – veranschlagt (vgl. **Abbildung 7**). Der Anstieg ist auch darauf zurückzuführen, dass der Bund ab dem Jahre 2005 die Verbindlichkeiten des Fonds „Deutsche Einheit“ übernimmt⁹. Nach den Regelungen des Solidarpaktfortführungsgesetzes aus dem Jahre 2001¹⁰ erbringt der Bund die anfallenden Zins- und Tilgungsleistungen für die Jahre 2005 bis 2019 und erhält hierfür als Teilausgleich durch die Länder einen Festbetrag an der Umsatzsteuer in Höhe von jährlich rund 1,3 Mrd. Euro.

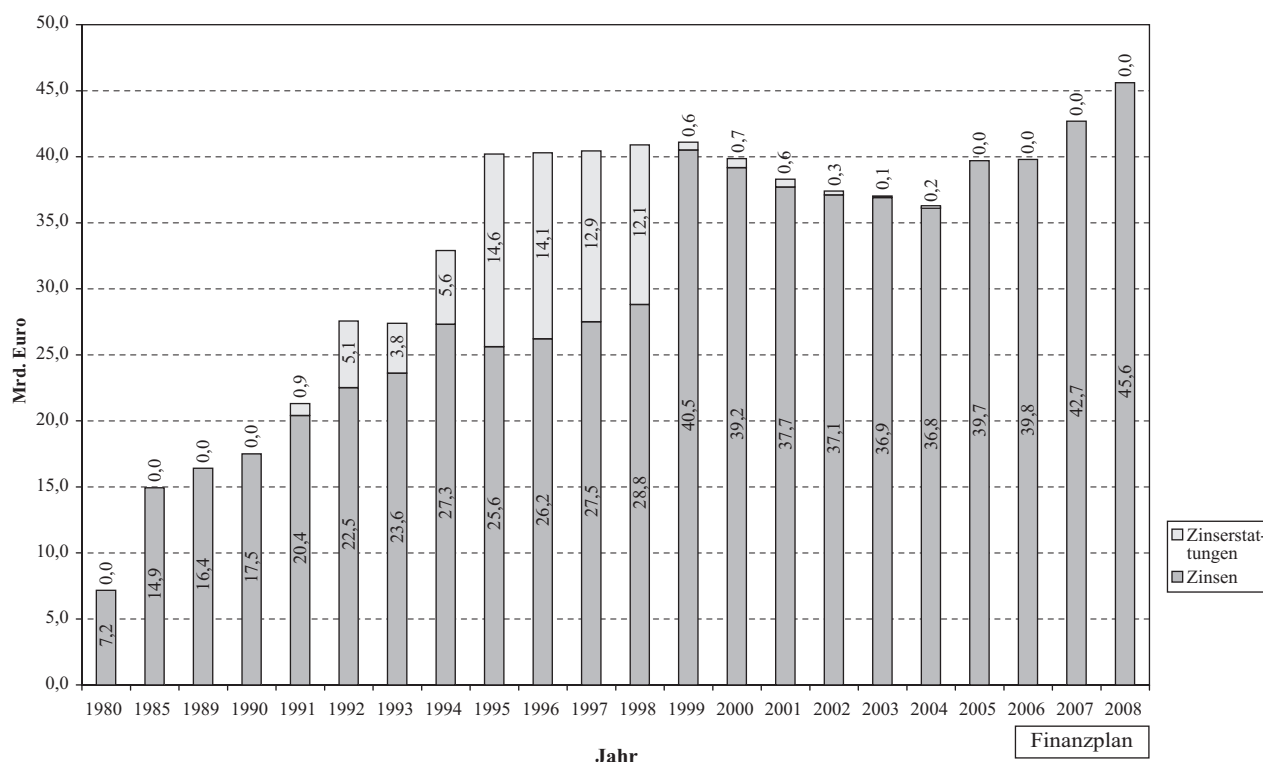
Die Zinslast wird nach dem Finanzplan bis 2008 rund 45,6 Mrd. Euro erreichen. Die im Finanzplan vorgesehenen Haushaltsansätze werden in den entsprechenden Haushaltsjahren aller Voraussicht nach tatsächlich benötigt werden. Im Rahmen der kommenden Haushaltsaufstellungen dürfte daher eine Herabsetzung der Planungsansätze im Zinsbereich zum Ausgleich von Mehrbelastungen in anderen Haushaltsbereichen kaum mehr möglich sein.

⁹ Im Wirtschaftsplan des Fonds „Deutsche Einheit“ sind für das Haushaltsjahr 2004 rund 1,8 Mrd. Euro an Zinsausgaben veranschlagt.

¹⁰ Vgl. Artikel 8 i. V. m. Artikel 5 Solidarpaktfortführungsgesetz, BGBl. 2001 S. 3955 f., 3961 f.

Abbildung 7

Ausgaben für Zinsen und Zinserstattungen (Zinslast)



2.3 Einnahmenentwicklung und -struktur

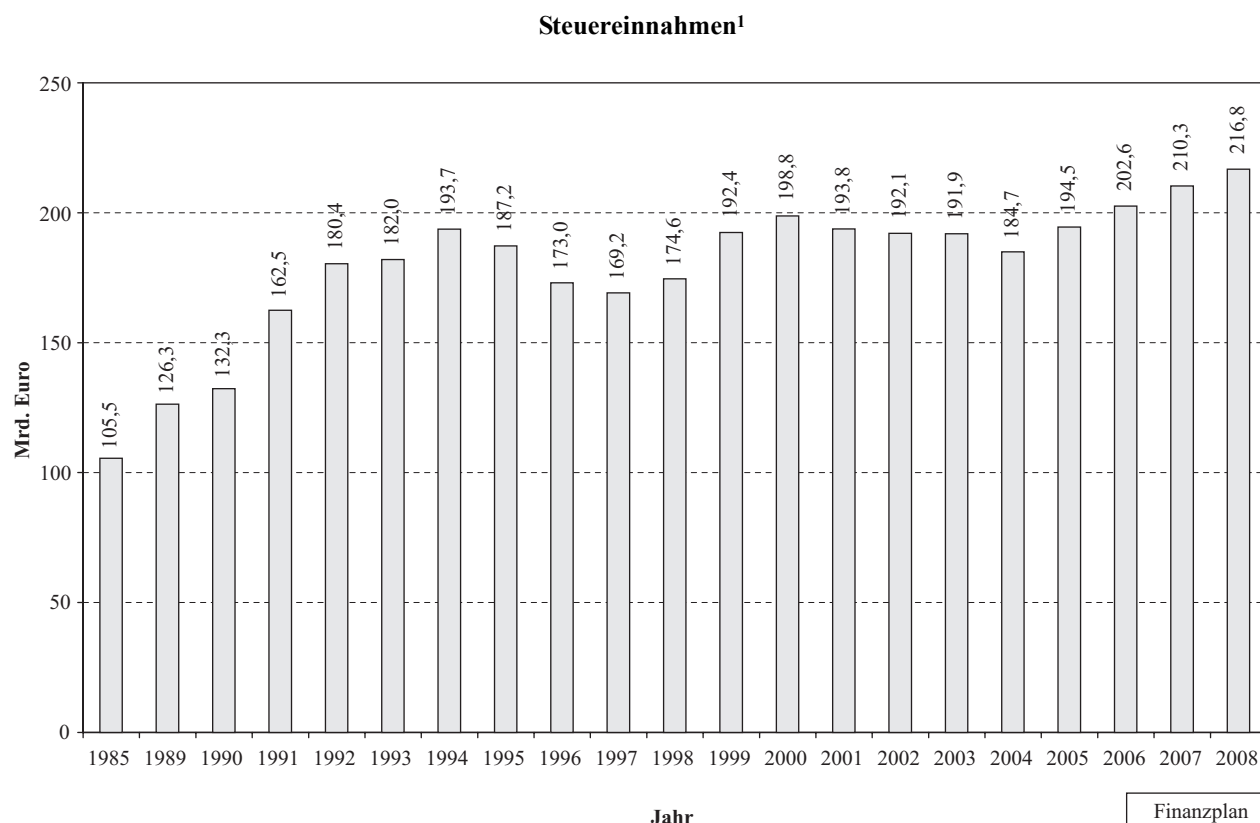
2.3.1 Entwicklung der Steuereinnahmen

Die **Steuereinnahmen des Bundes** haben seit Beginn der 90er-Jahre verschiedene Phasen durchschritten (vgl. **Abbildung 8**):

- In den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung stiegen die Steuereinnahmen nominal deutlich an – von rund 132,3 Mrd. Euro im Jahre 1990 auf rund 193,8 Mrd. Euro im Jahre 1994; das ist ein Zuwachs von 46,5 % innerhalb von vier Jahren.
- Danach waren die Steuereinnahmen stark rückläufig und erreichten im Jahr 1997 mit rund 169,3 Mrd. Euro einen Tiefstand. Grund hierfür waren neben einem geringeren Wirtschaftswachstum vor allem Umschichtungen von Haushaltsmitteln von der Ausgaben- auf die Einnahmenseite (insbesondere beim Kindergeld, den Bundesergänzungszuweisungen sowie den Zuweisungen an die Länder im Zusammenhang mit der Regionalisierung des Öffentlichen Personennahverkehrs).

- Mit der Verbesserung der wirtschaftlichen Lage wuchsen auch die Steuereinnahmen in den Jahren 1998 bis 2000 wieder kräftig an – auf rund 198,8 Mrd. Euro im Jahre 2000; das entspricht einer Zunahme von 17,4 % oder 5,5 % im Jahresdurchschnitt.
- Seitdem geht das Steueraufkommen des Bundes wieder zurück. Nach dem Entwurf des Nachtragshaushalts 2004 werden die Steuereinnahmen auch im Haushaltsjahr 2004 mit rund 184,7 Mrd. Euro deutlich hinter dem Ergebnis aus dem Jahre 2000 zurückbleiben. Hierfür sind vor allem das geringe wirtschaftliche Wachstum sowie die seit 2000 umgesetzten steuerlichen Entlastungsmaßnahmen (Steuerentlastungsgesetz, Gesetze zur Reform der Unternehmensbesteuerung, Familienförderungsgesetze) ursächlich. Die im Bundeshaushalt 2004 mit rund 197,7 Mrd. Euro ursprünglich veranschlagten Steuereinnahmen werden allerdings auch deshalb nicht erreicht, weil die eingeplanten steuerlichen Mehreinnahmen aus dem Gesetz zur Förderung der Steuerehrlichkeit (+ 2,125 Mrd. Euro) und den Maßnahmen zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Schattenwirtschaft (+ 1,0 Mrd. Euro) nicht in der geplanten Größenordnung eingehen werden.

Abbildung 8



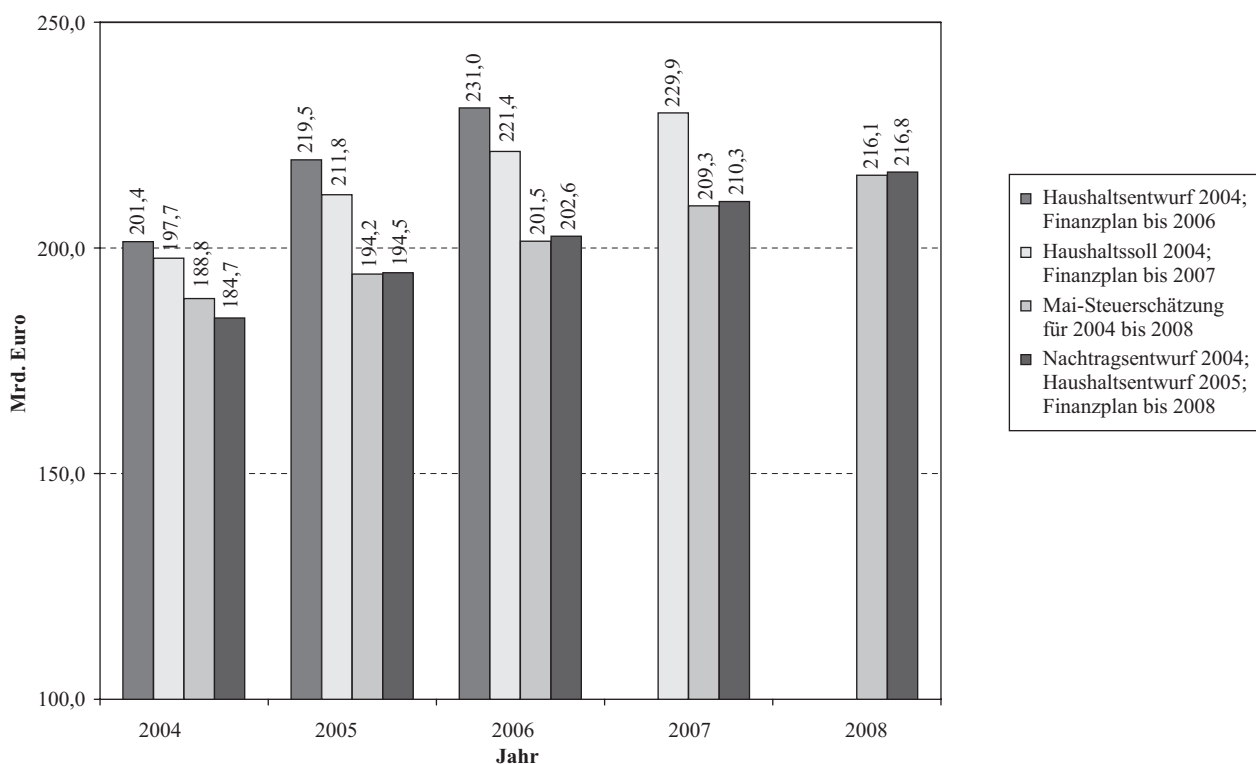
¹ 2004: Steuereinnahmen entsprechend Nachtragsentwurf 2004; ursprünglich veranschlagte Steuereinnahmen: 197,7 Mrd. Euro.

Auf der Grundlage der Steuerschätzung vom 11. bis 13. Mai 2004 müssen Bund und Länder erneut erheblich geringere Steuereinnahmen verkraften als veranschlagt, während die Gemeinden mit Steuermehreinnahmen in der Größenordnung von 1,5 Mrd. Euro bis 2,6 Mrd. Euro jährlich gegenüber der bisherigen Planung rechnen können. Im Vergleich zur letztjährigen Schätzung vom Mai 2003 fallen die Steuereinnahmen im Zeitraum 2005 bis 2007 um insgesamt rund 51,4 Mrd. Euro geringer aus. Auf den Bund entfallen hiervon rund 31,9 Mrd. Euro. Die Abweichungen aufgrund geänderter Prognosen zur wirtschaftlichen Entwicklung liegen für diesen Zeitraum sogar bei geschätzten Mindereinnahmen von rund 76,6 Mrd. Euro (Bund: rund 42,4 Mrd. Euro).

Die Ergebnisse der Steuerschätzung vom 11. bis 13. Mai 2004 haben erhebliche Auswirkungen auf die neue Finanzplanung des Bundes (vgl. **Abbildung 9**). Danach müssen – wie bereits in den vier vorangegangenen Finanzplänen zuvor – auch im Finanzplan bis 2008 die Steuereinnahmenerwartungen für die nächsten Bundeshaushalte merklich zurückgeschraubt werden. Für die Jahre 2005 bis 2007 liegen die vorgesehenen Steuereinnahmen in der Summe um fast 56 Mrd. Euro unter den Annahmen des letztjährigen Finanzplans bis 2007 (vgl. **Abbildung 9**). Allein im Haushaltsjahr 2005 unterschreiten die erwarteten Steuereinnahmen die Planungszahlen des letzten Finanzplans um rund 17,3 Mrd. Euro und die des vorletzten Finanzplans sogar um rund 25 Mrd. Euro. Damit schreitet die **Erosion der erwarteten Steuereinnahmen** stärker voran als zuvor.

Abbildung 9

Abweichungen bei den erwarteten Steuereinnahmen



2.3.2 Steuereinnahmeerwartungen

Bei einem Vergleich der Ergebnisse der Steuerschätzungen über einen längeren Zeitraum ist festzustellen, dass die Entwicklung der Steuereinnahmen fast durchweg zu optimistisch eingeschätzt worden ist. So blieben die Steuereinnahmen in den letzten zehn Jahren allein aufgrund nicht vorhergesehener konjunktureller Änderungen um insgesamt rund 724 Mrd. Euro hinter den Prognosen zurück; davon entfielen immerhin rund 326 Mrd. Euro auf den Bund (vgl. **Tabelle 3**). Bei einigen Steuerschätzungen erreichten die Mindereinnahmen aufgrund der Prognoseabweichungen ein Volumen von bis zu 10 % der jeweiligen Gesamtsteuereinnahmen des betreffenden Haushaltsjahres.

Insgesamt mussten in 15 der letzten 21 Steuerschätzungen die Steuereinnahmeerwartungen – zum Teil deutlich – zurückgenommen werden. Dies betraf keinesfalls nur Haushaltsjahre, in denen die wirtschaftliche Entwicklung stagnierte oder rückläufig war, sondern auch Jahre mit einem durchaus günstigen Wirtschaftswachstum. Da das Bundesministerium bei der Aufstellung der Haushalts- und Finanzpläne des Bundes die Ergebnisse der Steuerschätzungen zugrunde legt, entstanden bei der Planfortschreibung erhebliche „Haushaltslöcher“, die zum größten Teil durch zusätzliche Kredite und durch Vermögensverwertungen in erheblichem Umfang (insbesondere durch Privatisierungserlöse, vgl. Nr. 2.3.6) gedeckt wurden.

Weitere Einnahmefälle gab es dadurch, dass die Auswirkungen steuergesetzlicher Änderungen zu optimistisch beurteilt wurden. Unterschätzt wurden insbesondere die zum Teil langwierigen Gesetzgebungsverfahren bei zustimmungspflichtigen Steuergesetzen. Beispiele hierfür bilden das Gesetz zur Förderung der Steuerehrlichkeit und das Steuervergünstigungsabbaugesetz. Im Zusammenhang mit diesen beiden Gesetzen waren im ursprünglichen Bundeshaushalt 2003 Mehreinnahmen von rund 3,8 Mrd. Euro veranschlagt. Diese fielen weitgehend aus und wurden durch eine entsprechend höhere Nettokreditaufnahme im Rahmen des Nachtragshaushalts 2003 ausgeglichen.

Verschärft wurden die Probleme bei der Fortschreibung der Finanzpläne dadurch, dass auch die Mittelansätze bei den Sozialleistungen – und hier insbesondere für den Ar-

beitsmarkt (vgl. Nr. 2.2.3) – zum Teil kräftig nach oben angepasst werden mussten.

Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen sollte das bisherige Verfahren zur Schätzung der Steuereinnahmen auf Verbesserungsmöglichkeiten überprüft werden. Es erscheint erforderlich, sowohl die Annahmen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung als auch deren Auswirkungen auf die Steuereinnahmen **vorsichtig einzuschätzen** und/oder in die Finanzpläne zur Absicherung **Planungsreserven** einzustellen. Damit würde zumindest eine pauschale Vorgekehrung für unvorhergesehene Abweichungen, insbesondere gegenüber dem prognostizierten Wirtschaftswachstum, getroffen (vgl. Nr. 2.4.1 sowie Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2000, Bundestagsdrucksache 14/4226 Nr. 2.5).

Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, eine aussagefähige Bewertung der Qualität der Schätzergebnisse zu den Steuereinnahmen könne nur durch einen Vergleich mit dem späteren Ist-Ergebnis vorgenommen werden. Die Finanzplanung werde – auch hinsichtlich der Steuerprognosen – in einem gleitenden Prozess jedes Jahr aktualisiert und ergänzt. Der Haushaltsplan werde also schrittweise aus der Finanzplanung heraus entwickelt. Anders als der Haushaltsplan stelle der Finanzplan nur eine rechtlich unverbindliche Absichtserklärung der Bundesregierung dar. Gegenüber den vom Bundesrechnungshof empfohlenen Planungsvorsorgen hat das Bundesministerium auf seine früher geäußerten Bedenken (vgl. Bemerkungen 2002, Bundestagsdrucksache 15/60 Nr. 2.5.1) verwiesen. Nach seiner Auffassung würden derartige planerische Vorsorgen das Risiko bergen, dass sie die schrittweise Verringerung der Nettokreditaufnahme vereiteln könnten oder fälschlicherweise als zusätzlicher finanzwirtschaftlicher Gestaltungsspielraum missverstanden würden.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes wird die Problematik des erheblichen Korrekturbedarfs der Steuereinnahmeerwartungen durch einen „Soll-Ist-Vergleich“ eher bestätigt. So lagen die tatsächlichen Steuereinnahmen des Bundes in den letzten Jahren zum Teil deutlich (bis zu 25 %) unter den Prognosen früherer Steuerschätzungen, die wiederum die Grundlage für die Finanzplanung bildeten (vgl. **Tabelle 4**).

Tabelle 3

Schätzabweichungen gegenüber den Ergebnissen der jeweils letzten Steuerschätzung¹

Steuer- schätzungen im Zeitraum 1994 bis Mai 2004	Abweichungen für den Bund	Abweichungen für die Länder/Gemein- den	Abweichungen insgesamt	Von den Ab- weichungen betroffene Jahre
	Mrd. Euro	Mrd. Euro	Mrd. Euro	
Mai 1994	– 17	– 26	– 43	1994–1997
Nov. 1994	2	1	3	1994–1995
Mai 1995	5	3	8	1995–1998
Nov. 1995	– 11	– 17	– 28	1995–1996
Mai 1996	– 67	– 74	– 141	1996–1999
Nov. 1996	– 4	– 3	– 7	1996–1997
Mai 1997	– 28	– 31	– 59	1997–2000
Nov. 1997	– 8	– 13	– 21	1997–1998
Mai 1998	– 24	– 28	– 52	1998–2001
Nov. 1998	0	4	4	1998–1999
Mai 1999	– 9	– 6	– 15	1999–2002
Nov. 1999	1	4	5	1999–2000
Mai 2000	3	6	9	2000–2003
Nov. 2000	4	3	7	2000–2001
Mai 2001	– 14	– 20	– 34	2001–2004
Nov. 2001	– 5	– 12	– 17	2001–2002
Mai 2002	– 23	– 41	– 64	2002–2005
Nov. 2002	– 15	– 22	– 37	2002–2003
Mai 2003	– 60	– 81	– 141	2003–2006
Nov. 2003	– 10	– 9	– 19	2003–2004
Mai 2004	– 46	– 36	– 82	2004–2007
Gesamt	– 326	– 398	– 724	

¹ Die ausgewiesenen Unterschiedsbeträge beziehen sich immer auf die letzte Steuerschätzung für die jeweils erfassten Haushaltsjahre. Die Beträge umfassen für jedes erfasste Haushaltsjahr bis zu maximal sechs Steuerschätzungen (vier Mai-Schätzungen und zwei November-Schätzungen). Die negativen oder positiven Abweichungen können sich demnach verstärken.

Tabelle 4

Abweichungen zwischen Steuerschätzung/Finanzplanung und Ist-Ergebnis

Jahr	Steuereinnahmen nach Steuerschätzung ¹	Steuereinnahmen nach Finanzplanung ¹	Ist-Ergebnis ²	Abweichung zur Steuerschätzung	Abweichung zur Finanzplanung
	Mrd. Euro				
1998	220,9	219,9	174,6	– 46,3	– 45,3
1999	236,7	217,3	192,4	– 44,3	– 24,9
2000	204,9	199,0	198,8	– 6,1	– 0,2
2001	206,2	205,5	193,8	– 12,4	– 11,7
2002	209,6	209,7	192,0	– 17,6	– 17,7
2003	215,3	223,5	191,9	– 23,4	– 31,6
2004	237,6	228,3	184,7	– 52,9	– 43,6

¹ Geschätzte Steuereinnahmen jeweils bei der erstmaligen Berücksichtigung des betreffenden Haushaltsjahres als Endjahr in der mittelfristigen Steuerschätzung bzw. in der Finanzplanung.

² Für 2004: Nachtragsentwurf.

Der Bundesrechnungshof stimmt mit dem Bundesministerium darin überein, dass Planabweichungen im Finanzplan anders zu bewerten sind als im Haushaltsplan. Der Finanzplan hat jedoch eine wichtige finanzwirtschaftliche Funktion, indem er die jährlichen Haushaltsentscheidungen des Parlaments durch die Projektion der mittelfristigen Rahmenbedingungen unterstützt. Die Finanzplanung liefert zudem wichtige Daten für die Erstellung der **Stabilitätsprogramme**, die im Rahmen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes jährlich vorzulegen sind. Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, dass mittelfristige Annahmen zur Steuerentwicklung aufgrund nicht vorhergesehener konjunktureller Entwicklungen sowie Steuerrechtsänderungen von den späteren Ist-Ergebnissen erheblich abweichen können. Er hält es aber für bedenklich, dass diese Abweichungen bei der Fortschreibung der Haushalts- und Finanzplanung – von wenigen Ausnahmen abgesehen – weit überwiegend zu teilweise drastischen **Verschlechterungen der Haushaltseckwerte** geführt haben. Er hält daher an seiner Empfehlung fest, insbesondere hinsichtlich der mittelfristigen Entwicklung der Steuereinnahmen vorsichtigere Annahmen zugrunde zu legen.

2.3.3 Strukturelle Veränderungen der Steuereinnahmenbasis

Der Bund hatte im Haushaltsjahr 2003 mit rund 191,9 Mrd. Euro geringere Steuereinnahmen als bereits vor neun Jahren (1994: rund 193,8 Mrd. Euro), während das steuerliche Gesamtaufkommen in Deutschland im gleichen Zeitraum um rund 40 Mrd. Euro gestiegen ist (rund 442,2 Mrd. Euro in 2003 gegenüber rund

402,0 Mrd. Euro in 1994). Diese Abkoppelung der Steuereinnahmen des Bundes von der Gesamtentwicklung beruht auf einer Reihe haushaltswirksamer Maßnahmen, die die Steuereinnahmenbasis des Bundeshaushalts nachhaltig verringert haben:

- Im Rahmen des neu geregelten **bundesstaatlichen Finanzausgleichs** ab dem Jahre 1995 hat der Bund zugunsten der Länder seinen Anteil an der Umsatzsteuer um sieben Prozentpunkte reduziert. Das entsprach Mindereinnahmen im Bundeshaushalt 2003 von rund 9,6 Mrd. Euro.
- Im Rahmen des vertikalen Finanzausgleichs wurden die **Bundesergänzungszuweisungen** an finanzschwache Länder seit dem Jahre 1995 deutlich aufgestockt. Im Bundeshaushalt 2003 erhielten die Länder insgesamt rund 15,2 Mrd. Euro gegenüber rund 3,7 Mrd. Euro im Jahre 1994, also rund 11,5 Mrd. Euro mehr.
- Das **Kindergeld** wird seit der Reform des Familienleistungsausgleichs im Jahre 1996 nach den Regelungen des Einkommensteuerrechts als Abzug von der Steuerschuld ausgezahlt. Nach mehrfacher Erhöhung beliefen sich die Kindergeldzahlungen im Jahre 2003 auf rund 34,5 Mrd. Euro (gegenüber rund 10,9 Mrd. Euro im Jahre 1995). Auf den Bundeshaushalt 2003 entfielen hiervon entsprechend seinem Anteil an der Einkommensteuer (42,5 %) rund 14,7 Mrd. Euro.
- 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. Im Bundeshaushalt 2003 entsprach dies einem Betrag von rund 8 Mrd. Euro¹¹.

- Im Rahmen der Bahnreform erhalten die Länder vom Bund seit dem Jahr 1995 einen Anteil aus dem Mineralölsteueraufkommen als finanziellen Ausgleich für die **Regionalisierung** des Schienenpersonennahverkehrs. Die Einnahmемinderung des Bundes hieraus betrug im Jahre 2003 rund 6,8 Mrd. Euro¹².

Die steuerlichen Mindereinnahmen im Zusammenhang mit diesen Reformmaßnahmen erreichten im Bundeshaushalt 2003 somit einen Betrag in der Größenordnung von insgesamt rund **51 Mrd. Euro**. Dem stehen zwar auch steuerliche Mehreinnahmen vor allem durch den im Jahre 1995 eingeführten **Solidaritätszuschlag** (2003: rund 10,2 Mrd. Euro) sowie durch **Entlastungen auf der Ausgabenseite** gegenüber (insbesondere bei dem bis einschließlich des Bundeshaushalts 1995 auf der Ausgabenseite gebuchten Kindergeld, bei den Ausgaben für die ehemaligen Sondervermögen Deutsche Bundesbahn und Deutsche Reichsbahn sowie beim Fonds „Deutsche Einheit“). Diese Steuer-mehreinnahmen und Minderausgaben reichen aber nicht aus, den Rückgang der Steuereinnahmen aufgrund der beschriebenen systematischen und strukturellen Veränderungen auszugleichen. Per saldo muss der Bundeshaushalt jährliche Zusatzbelastungen in der Größenordnung eines zweistelligen Milliardenbetrags schultern.

Im **Haushaltsjahr 2004** stellt der Bund darüber hinaus aus seinem **Anteil am Umsatzsteueraufkommen** rund **2,65 Mrd. Euro** den Ländern zur Verfügung. Aufgrund dieses weiteren finanziellen Zugeständnisses des Bundes haben die Länder im Rahmen des Vermittlungsverfahrens zum Haushaltsbegleitgesetz 2004 und anderen Reformgesetzen dem Vorziehen eines Teils der letzten Stufe der Steuerreform um ein Jahr zugestimmt¹³.

2.3.4 Vertikaler Finanzausgleich (Bundesergänzungszuweisungen)

Die **Bundesergänzungszuweisungen** haben vor allem seit der Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab dem Jahre 1995 eine erhebliche finanzielle Größenordnung erreicht. Die Zuweisungen werden als negative Einnahmen bei Kapitel 6001 Titel 016 12 veranschlagt und vermindern das zur Haushaltsfinanzierung einsetzbare Steueraufkommen des Bundes entsprechend. Der Bundesrechnungshof hat sich in seinen Bemerkungen 2000 und

2002 eingehend mit der Entwicklung der Bundesergänzungszuweisungen befasst (vgl. Bundestagsdrucksache 14/4226 Nr. 2.4 und Bundestagsdrucksache 15/60 Nr. 2.4.2).

Die Ergänzungszuweisungen des Bundes übertreffen das im horizontalen Länderfinanzausgleich bewegte Finanzvolumen deutlich. So betrugen sie im Jahre 2003 unter Einbeziehung der Mittel des zum Jahresende 2001 beendeten Investitionsförderungsgesetzes Aufbau Ost rund 15,2 Mrd. Euro, während die Ausgleichszahlungen im Länderfinanzausgleich nicht einmal halb so hoch waren (rund 6,6 Mrd. Euro).

Der überwiegende Teil der Bundesergänzungszuweisungen entfiel auf die neuen Länder einschließlich Berlin, die über vier Fünftel der Zuweisungen erhielten (vgl. **Abbildung 10**). Mit dem Jahre 2004 werden die Sonderbundesergänzungszuweisungen zur Haushaltssanierung für die Länder Bremen und Saarland auslaufen; im Jahre 2005 werden dann knapp 95 % der Ergänzungszuweisungen den neuen Ländern zugute kommen.

Auf der Grundlage des Solidarpaktfortführungsgesetzes aus dem Jahre 2001, das die Bund-Länder-Finanzbeziehungen für den Zeitraum von 2005 bis 2019 regelt, werden die Bundesergänzungszuweisungen insbesondere für die neuen Länder weiterhin in einem hohen Volumen Steuereinnahmen des Bundes binden. Eine wesentliche Rolle spielen hier die so genannten **Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen** „zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft“. Die Hilfen belaufen sich im Zeitraum 2005 bis 2019 auf insgesamt rund 105,3 Mrd. Euro. Sie betragen bis zum Jahre 2005 rund 10,5 Mrd. Euro jährlich. In den darauf folgenden Jahren sind die Mittel degressiv ausgestaltet und laufen im Jahre 2019 aus. In diesen Hilfen enthalten sind die bisherigen Finanzhilfen des Investitionsförderungsgesetzes Aufbau Ost (rund 3,4 Mrd. Euro jährlich), das zum Jahresende 2001 beendet worden ist.

Die neuen Länder und Berlin müssen dem Finanzplanungsrat jährlich in so genannten Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ über ihre jeweiligen Fortschritte bei der Schließung der Infrastrukturlücke, über die Verwendung der erhaltenen Mittel aus Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen und über die finanzwirtschaftliche Entwicklung der Länder- und Kommunalhaushalte einschließlich der Begrenzung der Nettoneuverschuldung berichten¹⁴. Die Fortschrittsberichte wurden erstmals im September 2003 für das Berichtsjahr 2002 vorgelegt und – zusammen mit einer Stellungnahme der Bundesregierung – im Finanzplanungsrat am 20. November 2003 erörtert. Einen Beschluss hierzu traf der Finanzplanungsrat nicht.

¹¹ Ab 2002: Umsatzsteueranteile Bund bei 49,6 %, Länder bei 50,4 % (**nach** Vorab-Abzug vom Umsatzsteueraufkommen i. H. v. 5,63 % zugunsten des Bundes sowie 2,2 % zugunsten der Gemeinden); entspricht rechnerisch einem Bundesanteil am gesamten Umsatzsteueraufkommen von rund 51,4 % (Länder: rund 46,5 %; Gemeinden: rund 2,1 %).

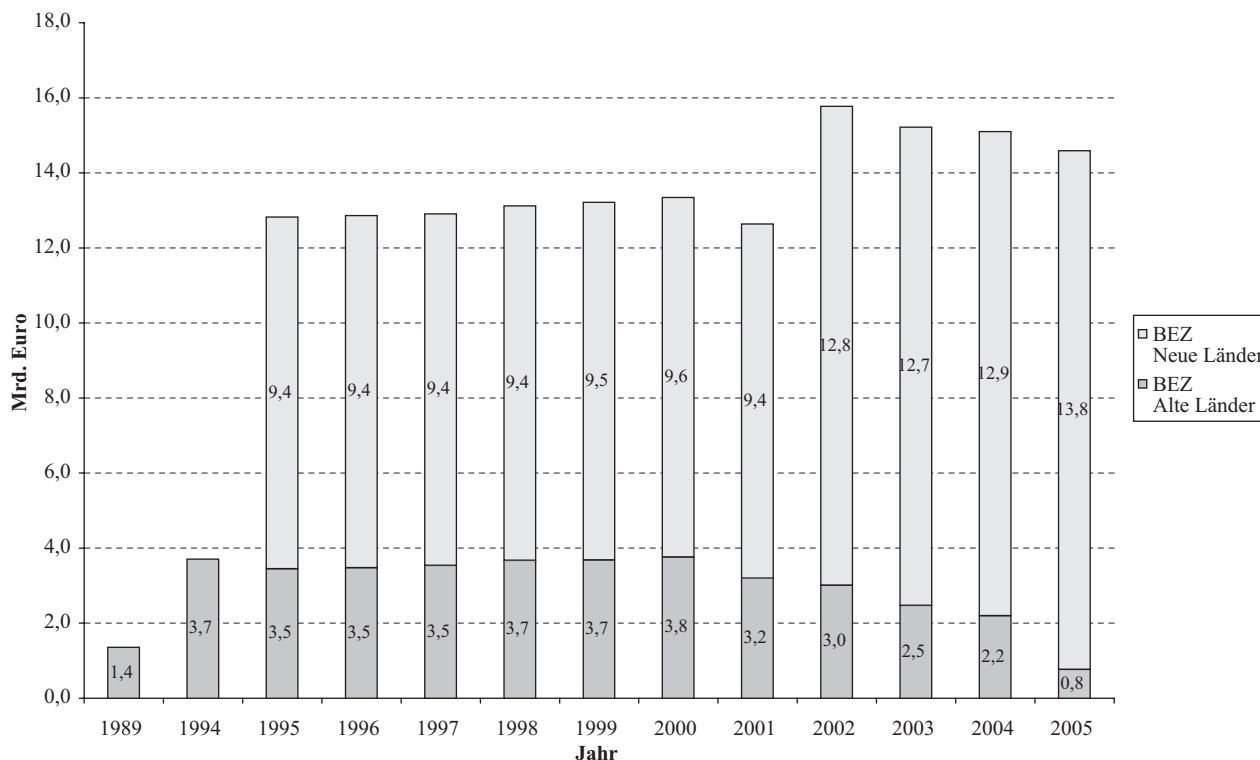
¹² Dies entspricht einem Anteil von rund 15,7 % am Mineralölsteueraufkommen 2003 (rund 43,2 Mrd. Euro).

¹³ Die Regelung findet sich im Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz IV“) – Artikel 29 – Änderung des Finanzausgleichsgesetzes (BGBl. I 2003, S. 2954, 2990).

¹⁴ Vgl. § 11 Abs. 4 Satz 2 Finanzausgleichsgesetz 2001 und – für den Zeitraum ab 2005 – § 11 Abs. 3 Satz 3 FAG 2005

Abbildung 10

Volumen und Aufteilung der Bundesergänzungszuweisungen auf alte und neue Länder¹



¹ 2005: Unter Einbeziehung von 1 Mrd. Euro, die die neuen Länder jährlich bis 2009 als Sonderbedarfs-BEZ zum Ausgleich der Mehrbedarfe im Zusammenhang mit der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige („Hartz IV“) erhalten (vgl. Artikel 30 Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, BGBl. 2003, S. 2954, 2990).

In ihrer Stellungnahme hat sich die Bundesregierung kritisch mit den Fortschrittsberichten auseinander gesetzt. Sie hat eingeräumt, dass die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen sich ungünstig auf die ostdeutschen Landes- und Kommunalhaushalte auswirken. Unabhängig hiervon bestehe ein grundlegender finanzpolitischer Handlungsbedarf, die strukturellen Schwächen in den öffentlichen Haushalten der neuen Länder möglichst bald zu beseitigen. Aus den Fortschrittsberichten werde deutlich, dass die konsumtiven Ausgaben in den neuen Ländern im Vergleich zu den westdeutschen Referenzländern zu hoch seien. Dies liege vor allem an der noch unzureichenden Personalanpassung, die eine konsequente Umsetzung der vielfach schon beschlossenen Personalabbaukonzepte in den nächsten Jahren erfordere. Unbedingt notwendig sei zudem eine strikte Konsolidierungspolitik, um den dramatischen Anstieg der Zinslasten in den öffentlichen Haushalten zu stoppen und wieder finanzpolitischen Spielraum zu gewinnen. Bedenklich sei auch, dass ein Großteil der Einsparbemühungen der neuen Länder in der zweiten Hälfte der 90er-Jahre zulasten der Investitionen gegangen sei.

Bei der Verwendung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen im Jahre 2002 konnte allein Sachsen in seinem Fortschrittsbericht belegen, dass es die empfangenen Mittel nahezu vollständig zweckentsprechend eingesetzt hat. Alle anderen Länder konnten keine vollständige zweckgemäße Verwendung nachweisen; die Anteile der aus den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen finanzierten Investitionen reichten von 0 % (Berlin) bis knapp 40 % (Thüringen). Vor diesem Hintergrund hat die Bundesregierung die Empfängerländer aufgefordert, eine höhere investive Verwendung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zu gewährleisten, damit sie ihrer Verantwortung für den Aufbauprozess in Ostdeutschland gerecht werden.

Der Bundesrechnungshof sieht sich durch die kritische Bewertung des Mitteleinsatzes seitens der Bundesregierung in seinen früheren Feststellungen bestätigt. Er hatte bei der Prüfung der Durchführung des Investitionsförderungsgesetzes Aufbau Ost u. a. bemängelt, dass die Finanzhilfen des Investitionsförderungsgesetzes zu keiner durchgreifenden Verbesserung der Haushaltsstrukturen in

den neuen Ländern geführt hatten (vgl. Bemerkungen 2002, Bundestagsdrucksache 15/60 Nr. 118.2). Er hat den Einsatz von Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen als vertretbar angesehen, da hierdurch die **politische Verantwortung für den wirtschaftlichen Erfolg** der eingesetzten Bundesmittel klar geregelt wird. Sie liegt – entsprechend der föderalen Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Ländern – bei den mittelverwendenden Ländern. Die Empfängerländer müssen jedoch stärker als bisher die Bundeshilfen zur Unterstützung einer wachstums- und investitionsfördernden Haushalts- und Finanzpolitik einsetzen.

Bei einer Nichtbeachtung dieser gesetzlichen Vorgaben sind allerdings die Einwirkungsmöglichkeiten des Finanzplanungsrates, der nur Empfehlungen zur Koordinierung der Haushalte und Finanzpläne der Gebietskörperschaften geben kann, gering. Es wirkt sich nunmehr nachteilig aus, dass – entgegen der Anregung des Bundesrechnungshofes (vgl. Bemerkungen 2002, Bundestagsdrucksache 15/60 Nr. 2.4.2.3) – in das Finanzausgleichsgesetz keine Regelung aufgenommen worden ist, die zu einer Überprüfung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen im Fall einer wesentlichen Abweichung von den zugrunde gelegten Erwartungen ermächtigt hätte. Es bleibt nur die Möglichkeit, an die neuen Länder und das Land Berlin zu appellieren, die in § 11 Finanzausgleichsgesetz normierten Verwendungszwecke für die Bundeshilfen konsequenter als bislang zu beachten. Es ist daher der Bundesregierung uneingeschränkt zuzustimmen, wenn sie die neuen Länder und das Land Berlin an ihre **gesetzliche Verpflichtung** erinnert, durch verstärkte Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung die maßgabengerechte Verwendung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen sicherzustellen.

Das Bundesministerium hält das angewandte Berichtsverfahren für ausreichend, um die neuen Länder und Berlin zu einer zweckentsprechenden Mittelverwendung anzuhalten. Obwohl es keine direkte Einflussnahme des Bundes auf die Mittelverwendung gebe, gewährleiste der mit dem Berichtsverfahren verbundene informelle, politische Druck, dass die Solidarpaktmittel ihrem gesetzlichen Bestimmungszweck zugeführt werden.

Es bleibt abzuwarten, ob sich diese optimistische Einschätzung bestätigt und die betroffenen Länder die erhaltenen Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen in den kommenden Jahren aufbaugerecht einsetzen.

2.3.5 Steuereinnahmen des Bundes im Vergleich zu Ländern und Gemeinden

Als Folge der unter Nr. 2.3.3 beschriebenen 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 %. Im Jahre 1998 erreichte er mit 41,0 % den bislang niedrigsten Stand. Er ist danach leicht angestiegen. Dies beruht in erster Linie auf der am 1. April 1998 in Kraft getretenen und dem Bund in vollem Umfang zustehenden Umsatzsteuererhöhung sowie der höheren Besteuerung des Energieverbrauchs ab dem Jahre 1999 durch die fünf Ökosteuerstufen. Trotz dieser zusätzlichen Steuereinnahmen wird der Bundesanteil im laufenden Jahr 2004 mit 42,5 % hinter den letzten Jahren zurückbleiben (vgl. **Tabelle 5**).

Entsprechend zum Rückgang des Bundesanteils stiegen die **Steuereinnahmenanteile der Länder und Gemeinden** in den letzten zehn Jahren an, von 46,6 % im Jahre 1994 auf 53,9 % im Jahre 1998. Seitdem pendeln sie zwischen 52 % und 53 % (vgl. **Tabelle 5**). Relativ konstant zwischen 4 % und 5 % bewegen sich die auf die **Europäische Union** entfallenden Steueranteile (Zölle, Mehrwertsteuer-Eigenmittel, Zuweisungen nach dem Bruttosozialprodukt-Schlüssel).

Der Steuerdeckungsgrad im **Bundeshaushalt**, also der Anteil der durch Steuern gedeckten Ausgaben des Bundes, ist seit dem Jahre 2000 trotz der – wegen der Ökosteuerstufen – höheren Mineralölsteuereinnahmen erheblich zurückgegangen. Auf der Grundlage der Steuererschätzung vom 11. bis 13. Mai 2004 wird der Bundeshaushalt 2004 seine Ausgaben nur noch zu rund 73,4 % mit Steuereinnahmen decken können (vgl. **Tabelle 5**). Dies ist die bislang niedrigste Steuerdeckungsquote, die ein Bundeshaushalt jemals zu verzeichnen hatte. Entsprechend zur Entwicklung im Bundeshaushalt geht auch bei den **Ländern und Gemeinden** der durchschnittliche Steuerdeckungsgrad zurück, nachdem er von 57,0 % im Jahre 1994 bis auf 72,1 % im Jahre 2000 angestiegen war. Der im Vergleich zum Bund durchgehend niedrigere Steuerdeckungsgrad der Länder und Gemeinden wird durch höhere sonstige Einnahmen (u. a. Zuweisungen anderer Gebietskörperschaften, Gebühren) ausgeglichen (vgl. Nr. 2.8.2).

Tabelle 5

Anteile am Steueraufkommen und Steuerdeckungsgrad¹

Jahr	1992	1994	1996	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
	Mrd. Euro									
Gesamtsteueraufkommen	374,1	402,0	409,0	425,9	453,1	467,3	446,3	441,7	442,2	443,8
Steuereinnahmen Bund	180,4	193,8	173,1	174,6	192,5	198,8	193,8	192,1	191,9	188,8
Steuereinnahmen Länder/ Gemeinden	176,2	187,4	215,8	229,6	240,4	246,6	232,8	231,1	229,4	234,8
Steuereinnahmen der EU	17,5	20,8	20,2	21,6	20,3	21,8	19,7	18,6	20,9	20,1
	Prozent									
Bundesanteil am Steuer- aufkommen	48,2	48,2	42,3	41,0	42,5	42,5	43,4	43,5	43,4	42,5
Anteil Länder/Gemeinden am Steueraufkommen	47,1	46,6	52,8	53,9	53,1	52,8	52,2	52,3	51,9	52,9
EU-Anteil am Steuer- aufkommen	4,7	5,2	4,9	5,1	4,5	4,7	4,4	4,2	4,7	4,5
Steuerdeckungsgrad Bund	82,6	80,4	74,3	74,7	78,0	81,3	79,7	77,1	74,8	73,4
Steuerdeckungsgrad Länder/ Gemeinden	57,0	57,0	63,8	68,6	71,1	72,0	66,3	66,0	66,1	66,6

¹ Bundesanteil am Steueraufkommen nach Abzug der Bundesergänzungszuweisungen und der Länderbeteiligung an der Mineralölsteuer. Steueraufkommen 2004 einschließlich Verteilung auf der Grundlage der Steuerschätzung vom 11. bis 13. Mai 2004 (im Nachtragsentwurf 2004 sind nur rund 184,7 Mrd. Euro veranschlagt).

2.3.6 Entwicklung der sonstigen Einnahmen

Neben den Steuereinnahmen tragen die **sonstigen Einnahmen** (insb. Verwaltungseinnahmen, Beteiligungserlöse, Rückflüsse aus Darlehen und Gewährleistungen, Gewinnabführung der Deutschen Bundesbank sowie Münzeinnahmen) in beachtlichem Umfang zur Haushaltsfinanzierung bei. Sie betrugen im Jahre 1992 rund 18,3 Mrd. Euro (8,4 % der Gesamtausgaben) und stiegen bis zum Jahre 1998 auf über 30 Mrd. Euro (12,9 %) an. Für das Jahr 2004 sind im Nachtragsentwurf rund 27,2 Mrd. Euro (10,6 %) veranschlagt. Nach dem Haushaltsentwurf 2005 sollen sie rund 41,8 Mrd. Euro erreichen (vgl. **Abbildung 11**).

Die Veränderungen innerhalb dieses Zeitraums beruhen im Wesentlichen auf den unterschiedlich hohen Erlösen aus der Veräußerung von Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen. Vor allem seit dem Jahre 1995 werden **Beteiligungs- oder Privatisierungserlöse** verstärkt zur Haushaltsfinanzierung eingesetzt. Im Nachtragsentwurf 2004 sind rund 10,4 Mrd. Euro veranschlagt. Ein wesentlicher Teilbetrag hiervon dient dazu, zusammen mit den Dividendeneinnahmen aus dem Treuhandvermögen „Postnachfolgeunternehmen“ den Finanzbedarf der Postbeamtenversorgungskasse (Bundes-Pensions-Service für Post und Telekommunikation e. V.) zu decken, aus der die Versorgungs- und Beihilfeleistungen für die ehemaligen

Postbeamten gezahlt werden. Nach dem Ergebnis des Vermittlungsverfahrens zum Haushaltsbegleitgesetz 2004 und anderen Reformgesetzen werden rund 3 Mrd. Euro zur teilweisen Finanzierung des Vorziehens der letzten Steuerreformstufe eingesetzt. Im **Haushaltsentwurf 2005** sind sogar rund 15,5 Mrd. Euro an Privatisierungseinnahmen veranschlagt, was 6,0 % des Haushaltsvolumens entspricht (vgl. **Abbildung 11**). Damit wird die bisherige Rekordhöhe des Jahres 1998 (11,5 Mrd. Euro oder 4,9 %) nochmals deutlich übertroffen. Dieser hohe Betrag wird eingesetzt, um den Bundeshaushalt ohne Überschreiten der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze des Artikels 115 Abs. 1 Grundgesetz auszugleichen. Damit wird der Bund im Zeitraum 1995 bis 2005 insgesamt rund 80 Mrd. Euro seines Vermögens verkauft und die Erlöse hieraus zur Finanzierung des laufenden Haushalts eingesetzt haben.

Nach dem Haushaltskonzept der Bundesregierung sollen zu den Einnahmen auch Sondererlöse im Zuge der Auflösung des Treuhandvermögens für Post- und Telekommunikation sowie die Übertragung des ERP-Sondervermögens an die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) beitragen. Mit diesen Beteiligungsverkäufen dürften die noch vorhandenen Bundesanteile an den Postnachfolgeunternehmen Deutsche Telekom AG und Deutsche Post AG, deren Kurswerte zur Jahresmitte 2004 bei rund

19,8 Mrd. Euro lagen, weitgehend aufgebraucht sein. Spätestens ab dem Jahre 2006 wird der Bund dann keine nennenswerten Einnahmen aus Privatisierungserlösen und Gewinnen der Postaktiengesellschaften mehr erzielen können, die eigentlich vorrangig zur Deckung der Defizite der Postbeamtenversorgungskasse vorgesehen waren (vgl. Bemerkungen 2001, Bundestagsdrucksache 14/7018 Nr. 15). Die noch auf lange Zeit bestehenden erheblichen Pensionslasten in dreistelliger Milliardenhöhe¹⁵ werden dann ausschließlich aus den übrigen laufenden Haushaltseinnahmen oder aus einer höheren Nettoneuverschuldung gedeckt werden müssen – eine weitere schwerwiegende Hypothek für künftige Bundeshaushalte.

Der Bundesrechnungshof vertritt seit Jahren die Auffassung, dass Einnahmen aus Vermögensverwertungen grundsätzlich nicht zur allgemeinen Haushaltsfinanzierung eingesetzt werden, sondern – entsprechend der bestehenden haushaltsgesetzlichen Ermächtigung¹⁶ – zur Tilgung von Altschulden und damit zum Abbau der bestehenden hohen Verschuldung verwendet werden sollten (vgl. Bemerkungen 1999, Bundestagsdrucksache 14/1667 Nr. 2.3.2).

¹⁵ Nach Angaben des Bundesministeriums belaufen sich die vom Bund abzudeckenden Versorgungslasten für die ehemaligen Postbeamten und ihre Hinterbliebenen im Zeitraum 2004 bis 2090 im Nominalwert auf rund 555 Mrd. Euro; das entspricht einem Barwert von rund 150 Mrd. Euro.

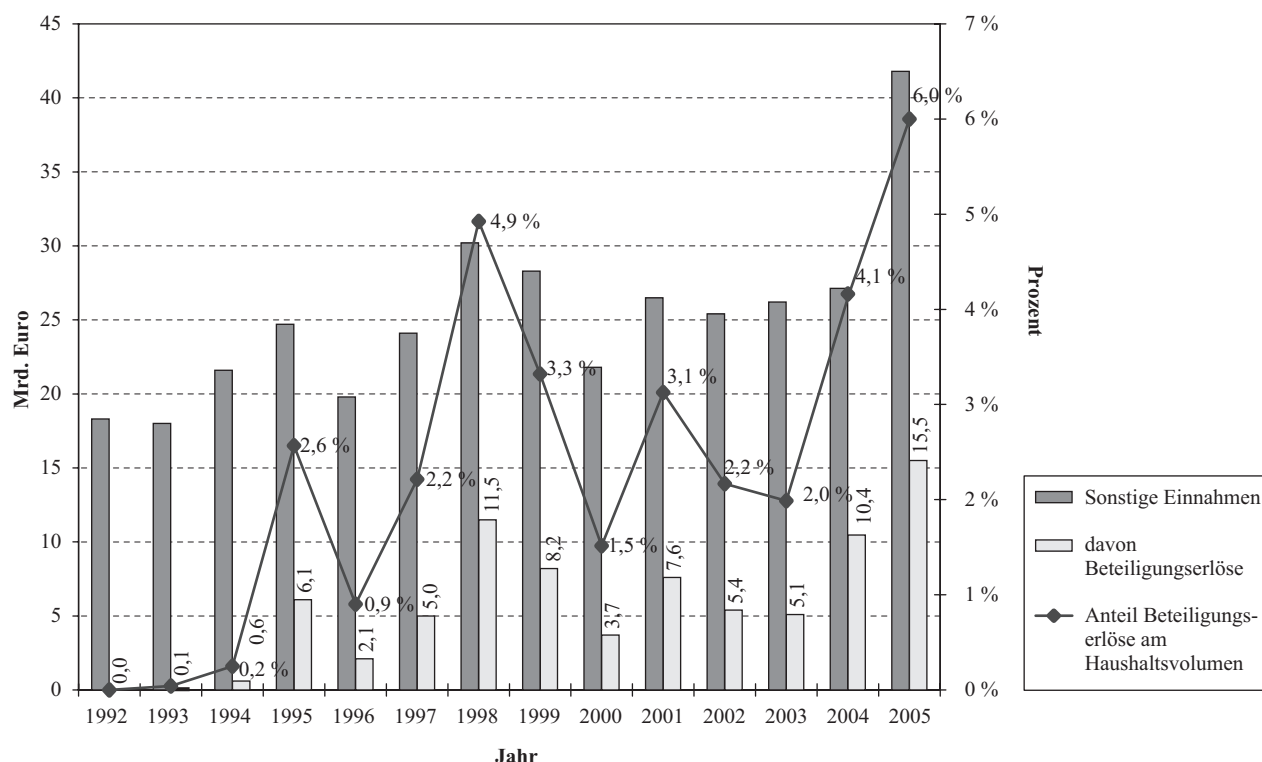
¹⁶ Vgl. § 2 Abs. 2 Satz 3 Haushaltsgesetz 2004.

Der massive Einsatz von Privatisierungserlösen zur Haushaltsfinanzierung begegnet erheblichen Bedenken vor allem aus folgenden Gründen:

- Werden Bundesbeteiligungen veräußert, um Haushaltslücken zu schließen, so hat dies den Charakter einer **Desinvestition**, die das Vermögen des Bundes und damit die finanzwirtschaftlichen Handlungsspielräume für die nachfolgenden Haushalte vermindert. Der Einsatz der Privatisierungseinnahmen zur Schuldentilgung würde demgegenüber sicherstellen, dass dem Abbau von Vermögenswerten eine entsprechende Reduzierung der Schulden und damit eine Entlastung bei den Zinsausgaben in den kommenden Haushalten gegenüber stehen.
- Zum Haushaltsausgleich verwendete Privatisierungseinnahmen haben nur einen Einmaleffekt; sie wirken **nicht nachhaltig** im Hinblick auf eine Verbesserung der Haushaltsstruktur. Sie erwecken vielmehr nur den **Anschein einer Konsolidierung**. Folgerichtig werden Privatisierungserlöse im Verfahren zur Ermittlung des öffentlichen Defizits nach dem Maastricht-Vertrag und dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt (vgl. Nr. 2.9.1) auch nicht als defizitmindernde Einnahmen berücksichtigt. Das würde bedeuten, dass das deutsche Staatsdefizit 2005 nach den europäischen Stabilitätsregeln um rund 0,7 Prozentpunkte höher ausfiele.

Abbildung 11

Sonstige Einnahmen



- Der wiederum vorgesehene Verkauf an die KfW im Rahmen eines so genannten **Platzhaltergeschäft**s stellt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes keine wirtschaftliche Lösung im Vergleich zu einer entsprechenden Kreditaufnahme des Bundes dar. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die KfW beim Weiterverkauf an Kurssteigerungen beteiligt ist, der Bund jedoch das Risiko sinkender Börsenkurse alleine trägt.
- Zudem unterliegt die Planung von Einnahmen aus Privatisierungen **erheblichen Unsicherheiten**, wie gerade die Wertentwicklung der Bundesanteile an der Deutschen Telekom AG und an der Deutschen Post AG in den letzten Jahren gezeigt hat (vgl. dazu Bemerkungen 2002, Bundestagsdrucksache 15/60 Nr. 2.4.3). So haben sich infolge der Kursrückgänge seit dem Jahre 2000 die Anteilswerte des Bundes an diesen beiden Unternehmen erheblich verringert. Wenn auf Privatisierungseinnahmen zur Haushaltsfinanzierung verzichtet wird, können ungünstige Verwertungschancen beim Beteiligungsvermögen die Haushalts- und Finanzplanung auch nicht nachteilig beeinflussen.

Noch im Jahre 2002 hatte die Bundesregierung zur Verwendung der Einnahmen aus Privatisierungen die gleiche Auffassung vertreten. Bei der Vorlage des Finanzplans 2002 bis 2006 hatte sie erklärt, dass vom Haushaltsjahr 2004 an Privatisierungserlöse nicht mehr zur Ausgabenfinanzierung, sondern ausschließlich zur Schuldentilgung eingesetzt würden. Die Privatisierungserlöse würden dann über verminderte Zinszahlungen mittelbar und dauerhaft zu Haushaltsentlastungen führen. Auch der letztjährige Finanzplan 2003 bis 2007 enthielt die Aussage, ab dem Jahre 2004 auf Privatisierungserlöse zur Deckung von Ausgaben für die Postbeamtenversorgungskasse zu verzichten. Es ist daher bedauerlich, dass diese finanzwirtschaftlich richtige Zielsetzung mit dem nunmehr vorgelegten Haushalts- und Finanzplan vollständig aufgegeben worden ist.

Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, dass die Privatisierungsmaßnahmen nicht allein unter Gesichtspunkten der Haushaltskonsolidierung zu sehen, sondern Teil einer umfassenden Staatsmodernisierung seien. Sie führten zu einer besseren Kapitalausstattung, zukunftsorientierten Investitionen sowie einer stärkeren Marktorientierung der Unternehmen und förderten dadurch die Wachstums- und Beschäftigungsperspektiven. Zudem würden Privatisierungserlöse nach dem neuen Finanzplan ab dem Jahre 2007 praktisch nicht mehr zur Haushaltsfinanzierung eingesetzt.

Der Bundesrechnungshof erkennt keineswegs die ordnungspolitischen Aspekte einer Privatisierung öffentlichen Vermögens. Diese sind aber nicht Gegenstand seiner finanzwirtschaftlichen Kritik. Aus den oben dargelegten Gründen hält der Bundesrechnungshof die **Verwendung** der Privatisierungserlöse zur Haushaltsfinanzierung nach wie vor für kritikwürdig. Daran ändert auch die im Finanzplanungszeitraum vorgesehene Rückführung der

Privatisierungserlöse nichts. Sie ist wesentlich dadurch bestimmt, dass aufgrund des erheblichen Vermögensabbaus in den letzten zehn Jahren kaum noch verwertbare Unternehmensbeteiligungen übrig sind.

2.4 Entwicklung der Nettoneuverschuldung

Die **Nettokreditaufnahme** des Bundes hat sich in den 90er-Jahren – nach einem Rückgang zum Ende der 80er-Jahre auf unter 10 Mrd. Euro (1989) – insbesondere auch im Zusammenhang mit den finanziellen Folgen der Wiedervereinigung erheblich erhöht. Im Jahre 1996 erreichte sie mit rund 40,0 Mrd. Euro ihren bisherigen Höchststand. Nach einer zwischenzeitlichen Rückführung auf rund 22,8 Mrd. Euro im Jahre 2001 ist sie seitdem wieder deutlich angestiegen und betrug im Haushaltsabschluss 2003 rund 38,6 Mrd. Euro.

2.4.1 Revision der Planansätze

Ausweislich des Nachtragsentwurfs zum **Bundeshaushalt 2004** rechnet die Bundesregierung mit einer Nettokreditaufnahme von rund 43,7 Mrd. Euro statt der ursprünglich veranschlagten 29,3 Mrd. Euro. Damit wird die Nettoneuverschuldung die veranschlagten Investitionsausgaben von 24,6 Mrd. Euro deutlich übersteigen.

Nach dem **Haushaltsentwurf 2005** soll die Nettoneuverschuldung auf 22,0 Mrd. Euro zurückgeführt werden und damit knapp unter der Summe der Investitionsausgaben (22,8 Mrd. Euro) liegen. Die Einhaltung der verfassungsrechtlichen Regelkreditobergrenze gelingt allerdings nur durch den **massiven Einsatz von Privatisierungseinnahmen** in Höhe von rund 15,5 Mrd. Euro. Der Haushaltsentwurf 2005 genügt damit formal den Vorgaben des Artikels 115 Abs. 1 Grundgesetz.

Der Bundesrechnungshof befürchtet, dass der bisher vorgesehene Abbau der Nettokreditaufnahme im **Finanzplanungszeitraum** nicht mehr zu erreichen ist. Trotz eines für die Jahre 2006 bis 2008 zugrunde gelegten jahresdurchschnittlichen Wirtschaftswachstums von jeweils real rund 2 % sind die Nettokreditaufnahmen im Finanzplanungszeitraum gegenüber der bisherigen Planung heraufgesetzt worden. Nachdem bereits im letzten Jahr die Nettoneuverschuldung für den Zeitraum 2004 bis 2006 um rund 52 Mrd. Euro nach oben korrigiert wurde, verschlechtern sich die Eckwerte zur Nettokreditaufnahme für die Jahre 2005 bis 2007 nochmals um rund 19 Mrd. Euro (vgl. **Abbildung 12**).

Die skeptische Einschätzung des Bundesrechnungshofes hinsichtlich der Belastbarkeit der Eckdaten der letzten Finanzpläne vor allem in Bezug auf den Abbau der Nettokreditaufnahme hat sich damit in vollem Umfang bestätigt. Es erweist sich nunmehr als besonders nachteilig, dass die wiederholten Empfehlungen des Bundesrechnungshofes, **vorsichtig zu planen** (vgl. insbesondere Bemerkungen 2000, Bundestagsdrucksache 14/4226 Nr. 2.5), in den letzten Haushalts- und Finanzplänen nicht hinreichend beachtet wurden. Eine derartige zentrale Haushaltsvorsorge für mögliche Zusatzbelastungen auf der

Einnahmen- und Ausgabenseite, mit denen der Erfahrung nach im Finanzplanungszeitraum zu rechnen ist, hätte nach Auffassung des Bundesrechnungshofes vor allem folgende Vorteile:

- Haushaltsanpassungen aufgrund ungünstigerer wirtschaftlicher Entwicklungen mit höherer Neuverschuldung wären nicht erforderlich oder fielen zumindest geringer aus.
- Konsolidierungserfordernisse wären frühzeitig und deutlich erkennbar; dadurch würden mittel- und lang-

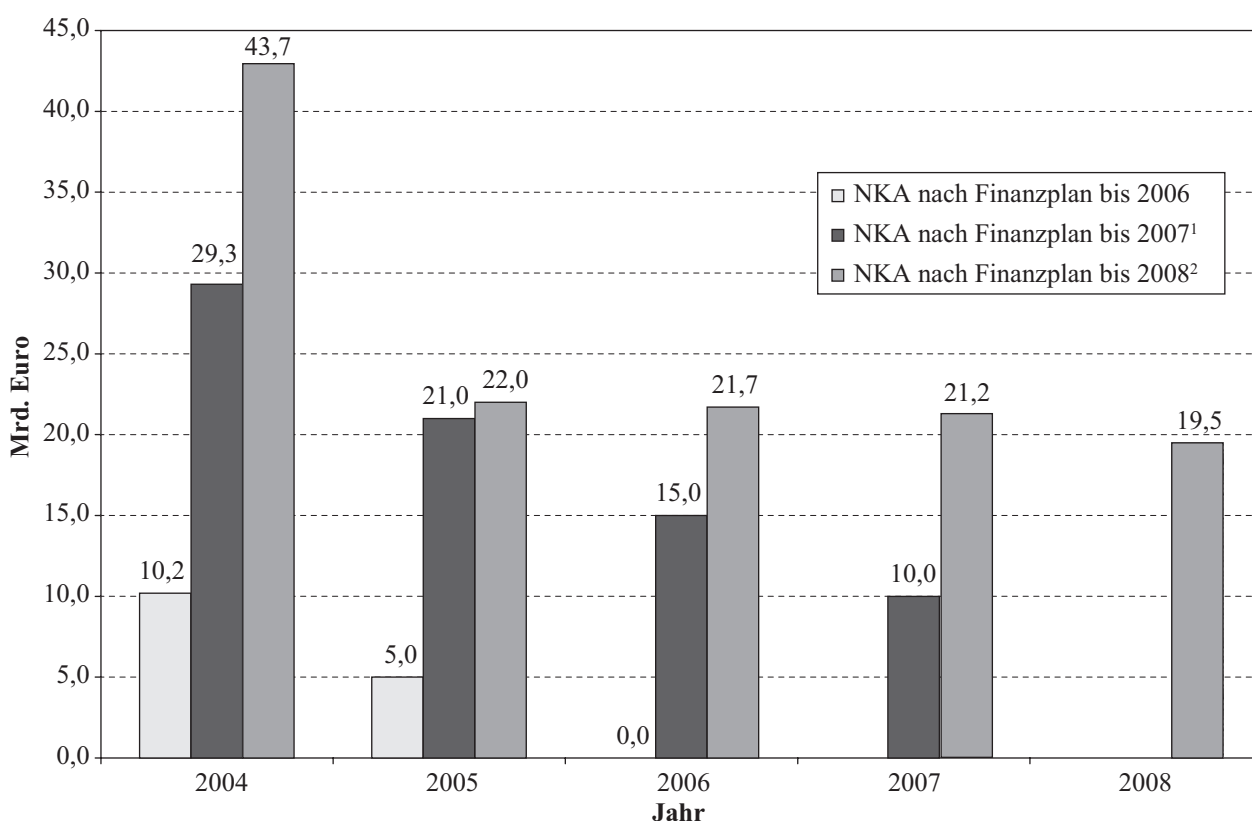
fristig wirkende Konsolidierungsstrategien gefördert und kurzatmige Sparaktionen weitgehend vermieden.

- Nicht zuletzt würde das Vertrauen der Öffentlichkeit, der europäischen Partner sowie der nationalen und internationalen Finanzmärkte in die Belastbarkeit und Seriosität der Finanzpolitik gefördert.

Falls die Haushaltsrisiken nicht eintreten sollten, könnten die Planungsreserven bei der Fortschreibung zugunsten einer weiteren Rückführung der Nettoneuverschuldung oder einer Schuldentilgung aufgelöst werden.

Abbildung 12

Veränderung der Nettokreditaufnahme (NKA) im Rahmen der Finanzplan-Fortschreibungen



¹ Bundeshaushalt 2004: Ursprünglicher Soll-Ansatz.

² Bundeshaushalt 2004: Nachtragsentwurf; Bundeshaushalt 2005: Haushaltsentwurf.

2.4.2 Haushaltsbelastungen und Risiken

Die Bundesregierung hat bei der Vorstellung des Haushaltsentwurfs 2005 und des Finanzplans bis 2008 bekräftigt, dass die Konsolidierung des Bundeshaushalts herausragendes finanzpolitisches Ziel bleibe. Sie hat allerdings das noch im Jahre 2002 bekräftigte Ziel aufgegeben, bis zum Jahre 2006 einen ausgeglichenen Bundeshaushalt ohne Nettoneuverschuldung vorzulegen. Auch das im Jahre 2003 erklärte Ziel, den Bundeshaushalt zumindest in diesem Jahrzehnt auszugleichen, dürfte kaum mehr zu erreichen sein. Die Zahlen des neuen Finanzplans sprechen eher dagegen:

- Die **Nettokreditaufnahme** soll bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums nur geringfügig zurückgeführt werden; sie liegt im Jahre 2008 immer noch bei 19,5 Mrd. Euro und damit nur knapp unter den vorgesehenen Investitionsausgaben von 20,8 Mrd. Euro.
- Selbst dieser eher zurückhaltenden Finanzplanung liegt eine immer noch optimistische Einschätzung der **gesamtwirtschaftlichen Entwicklung** und des **Arbeitsmarktes** zugrunde. Dies zeigt sich vor allem an der vorgesehenen Rückführung des Zuschusses an die Bundesagentur für Arbeit und an den im Finanzplanungszeitraum insgesamt rückläufigen Haushaltsansätzen für den Arbeitsmarkt. Demgegenüber ist der Haushaltsentwurf 2005 bereits kurz nach seiner Verabschiedung mit Mehrbelastungen konfrontiert; denn der Bund hat im Rahmen des Vermittlungsverfahrens zur Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe („Hartz IV“) zugesagt, seine finanzielle Beteiligung an den Leistungen für die Kosten von Unterkunft und Heizung Langzeitarbeitsloser aufzustocken¹⁷.
- Die im Finanzplan vorgesehenen **Steuermehreinnahmen** aufgrund verschiedener steuerlicher Maßnahmen. So sind – wie im Haushalt 2004 – auch im Haushaltsentwurf 2005 Mehreinnahmen von 1,0 Mrd. Euro aus der Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Schattenwirtschaft veranschlagt. Weitere Steuermehreinnahmen sollen aus der Abschaffung der Eigenheimzulage für Neufälle ab 2005 erreicht werden – ein Vorhaben, das bereits einmal am Widerstand der Ländermehrheit im Bundesrat gescheitert ist.
- Im Haushaltsentwurf 2005 ist zudem eine **globale Minderausgabe** in Höhe von 1,0 Mrd. Euro veranschlagt. Dieser Betrag muss im weiteren Haushaltsaufstellungsverfahren durch konkrete Einsparentscheidungen aufgelöst werden.
- Der Finanzplan bis 2008 enthält – entgegen den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes (vgl. Nr. 2.3.2 und Nr. 2.4.1; Bemerkungen 2002, Bundestagsdrucksache 15/60 Nr. 2.5.1) – wiederum **keine Reserven** für nicht eingeplante Mehrausgaben und Mindereinnahmen. Nicht auszuschließende finanzwirtschaftliche

Mehrbelastungen (z. B. eine ungünstigere konjunkturelle Entwicklung mit ihren negativen Auswirkungen auf Steuereinnahmen und Ausgaben der Sozialversicherungssysteme; weitere Abgaben von Steueranteilen an die Länder) könnten somit im Bundeshaushalt nicht defizitneutral aufgefangen werden. Sie würden vielmehr zu einer entsprechend höheren Nettoneuverschuldung führen.

Darüber hinaus ist der Bundeshaushalt weiteren **mittel- und langfristigen Haushaltsbelastungen und -risiken** ausgesetzt, die die Handlungsspielräume in künftigen Bundeshaushalten beschränken werden. Hierzu gehören insbesondere

- die nach den Beschlüssen zum so genannten **Solidarpakt II** für die neuen Länder einschließlich Berlin zugesagten Aufbauhilfen (gesetzlich festgelegte Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen in Höhe von rund 105 Mrd. Euro sowie als politische Zielgröße zugesagte Haushaltsmittel zur allgemeinen Wirtschaftsförderung in Höhe von rund 51 Mrd. Euro) für den Zeitraum 2005 bis 2019,
- die **eingegangenen Verpflichtungen** zur Leistung von Ausgaben in den kommenden Haushaltsjahren mit einem Verpflichtungsvolumen zum Ende des Jahres 2003 von rund 108,7 Mrd. Euro (vgl. Nr. 1.3.5.2) einschließlich der Mittelbindungen aufgrund der Vorfinanzierung von Infrastrukturmaßnahmen im Fernstraßenbau (Verpflichtungsvolumen von rund 4,5 Mrd. Euro),
- die beamten- und soldatenrechtlichen **Versorgungslasten** sowie die Versorgungsleistungen für Beamte der ehemaligen Sonderversorgung Bahn und Post, die im Jahre 2003 insgesamt (einschließlich Beihilfen) rund 17 Mrd. Euro betrugen und die in den kommenden Haushaltsjahren trotz eingeleiteter Stabilisierungsmaßnahmen¹⁸ vor allem im Postnachfolgebereich ansteigen werden,
- das sich aus übernommenen **Gewährleistungen** (zum Jahresende 2003 ausgenutzter Gewährleistungsrahmen: rund 230,6 Mrd. Euro) ergebende **Entschädigungsrisiko**, das zum Ende des Finanzplanungszeitraums auf rund 79 Mrd. Euro geschätzt wird; das Entschädigungsrisiko des Bundes aus Gewährleistungen stellt allerdings keine abschließende Haushaltsbelastung dar.

2.5 Notwendigkeit weiterer Konsolidierungsschritte

Die Bundesregierung hat im Zuge der Beschlussfassungen zum Bundeshaushalt 2004 ihre Modernisierungsstrategie erläutert, die aus einem Dreiklang an Maßnahmen

¹⁷ Im Haushaltsentwurf 2005 – Kapitel 0912 Titel 632 11 – sind hierfür bislang 1,8 Mrd. Euro veranschlagt.

¹⁸ Erwähnenswert sind in diesem Zusammenhang insbesondere das im Jahre 1998 eingerichtete Sonderversorgung „Versorgungsrücklage des Bundes“ und die Begrenzung des sog. Weihnachtsgeldes bei Versorgungsempfängern im Rahmen des Haushaltsbegleitgesetzes 2004.

zur Förderung von Wirtschaftswachstum und Beschäftigung bestehe¹⁹:

- strukturelle Reformen vor allem auf dem Arbeitsmarkt, im Gesundheitswesen und in der Rentenversicherung („Agenda 2010“) mit dem Ziel der Stabilisierung des sozialen Sicherungssystems,
- eine nachhaltige Konsolidierung der öffentlichen Finanzen durch Begrenzung der konsumtiven Ausgaben und Fortsetzung des Subventionsabbaus im Bundeshaushalt (sog. Haushaltsstabilisierungskonzept 2004),
- Begleitung der Haushaltskonsolidierung durch steuerliche Entlastungen (Vorziehen der Steuerreformstufe 2005 um ein Jahr), um in einer konjunkturellen Schwächephase Wachstumsimpulse zu geben.

Wesentliche Haushaltskonsolidierungsschritte wurden durch das Haushaltsbegleitgesetz 2004 sowie weitere – insbesondere steuergesetzliche – Maßnahmen²⁰ umgesetzt. Außerdem wurden die Vorschläge der Ministerpräsidenten von Hessen und Nordrhein-Westfalen zum Abbau von Steuervergünstigungen und Finanzhilfen einbezogen. Für den Abbau von Steuervergünstigungen und die Verminderung von Subventionen sind im Bundeshaushalt 2004 eine globale Mehreinnahme sowie eine globale Minderausgabe von jeweils 600 Mio. Euro – also zusammen 1,2 Mrd. Euro – eingestellt worden.

Im Haushaltsstabilisierungskonzept 2004 waren Konsolidierungsbeträge von rund 14,0 Mrd. Euro für das Jahr 2004 und rund 15,0 Mrd. Euro für das Jahr 2005 vorgesehen (vgl. **Tabelle 6**)²¹. Unter Berücksichtigung des Vorziehens der dritten Stufe der Steuerreform ergaben sich Entlastungen von rund 6,9 Mrd. Euro (2004) bzw. 15,4 Mrd. Euro (2005).

Eine Reihe der vorgesehenen Konsolidierungsmaßnahmen konnte jedoch in den nachfolgenden Monaten nicht oder nur teilweise umgesetzt werden. Insbesondere nach dem Ergebnis des zum 14./15. Dezember 2003 abgeschlossenen Vermittlungsverfahrens werden die ursprünglich vorgesehenen Konsolidierungswirkungen für den Bundeshaushalt nur ansatzweise erreicht (vgl. **Tabelle 6**).

¹⁹ Vgl. Der Bundeshaushalt 2004, Monatsbericht April 2004, S. 33–34.

²⁰ Gesetz zur Förderung der Steuerehrlichkeit, Gesetz zur Umsetzung der Protokollerklärung der Bundesregierung zum Steuervergünstigungsabbaugesetz (Korb II), Maßnahmen zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Schwarzarbeit, Änderung Tabaksteuergesetz, Reform der Gewerbesteuer.

²¹ Vgl. Finanzplan des Bundes 2003 bis 2007, Anhang: Haushaltsstabilisierungskonzept 2004, Bundestagsdrucksache 15/1501, S. 90–94; Entwurf Haushaltsbegleitgesetz vom 8. September 2003, Bundestagsdrucksache 15/1502.

- Die geringere Kürzung der Eigenheimzulage und der Entfernungspauschale führen zu deutlich geringeren Mehreinnahmen als geplant.
- Die allgemeinen Bundeszuschüsse zur Rentenversicherung wurden nicht um jährlich 2 Mrd. Euro reduziert. Zur Kompensation ist im Bundeshaushalt 2004 – Einzelplan 60 (Allgemeine Finanzverwaltung) – eine globale Minderausgabe in Höhe von 2,0 Mrd. Euro veranschlagt. Der Entlastungsbetrag soll durch Einsparmaßnahmen außerhalb des Rentenbereichs im Haushaltsvollzug erreicht werden.
- Ob bei den Arbeitsmarktausgaben im Bundeshaushalt (Bundeszuschuss an die Bundesagentur für Arbeit, Arbeitslosenhilfe) wie vorgesehen 4,0 Mrd. Euro im Haushaltsjahr 2004 und 4,1 Mrd. Euro im Haushaltsjahr 2005 eingespart werden können, erscheint bei der nahezu unveränderten Arbeitsmarktlage äußerst zweifelhaft.
- Zur haushaltsmäßigen Umsetzung des beschlossenen Subventionsabbaus ist im Bundeshaushalt 2004 ein Einsparbetrag von 1,2 Mrd. Euro (globale Minderausgabe und globale Mehreinnahme von jeweils 0,6 Mrd. Euro) pauschal veranschlagt; dieses Entlastungsvolumen muss durch konkrete Maßnahmen im Haushaltsvollzug realisiert werden.
- Die im Zusammenhang mit dem Gesetz zur Förderung der Steuerehrlichkeit im laufenden Haushaltsjahr 2004 veranschlagten Mehreinnahmen von rund 2,1 Mrd. Euro sind sehr unsicher. Das Gleiche gilt für die im Haushalt 2004 und im Haushaltsentwurf 2005 veranschlagten Mehreinnahmen von jeweils 1,0 Mrd. Euro aufgrund von Maßnahmen zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung und Schwarzarbeit.

Vor diesem Hintergrund wird es erheblicher zusätzlicher Anstrengungen bedürfen, um die Nettokreditaufnahme in den nächsten Jahren zumindest auf ein halbwegs tragbares Niveau zu bringen. Eine nachhaltige Konsolidierung des Bundeshaushalts wird auf der Ausgabenseite vorrangig durch eine **Verringerung der konsumtiven Ausgaben** bewirkt werden können. Zudem muss die **Erosion der Steuereinnahmen** des Bundes gestoppt werden; hierzu könnte vor allem die **Verringerung steuerlicher Transferleistungen** sowie ein konsequentes Vorgehen gegen Steuerbetrug und Steuerumgehung beitragen²².

²² Vgl. Bericht des Bundesrechnungshofes vom 3. September 2003, Bundestagsdrucksache 15/1495.

Tabelle 6

Konsolidierungswirkungen des Haushaltsstabilisierungskonzepts 2004

Maßnahmen des Haushaltsstabilisierungskonzepts	2004	2005	2004	2005
Entlastung: ohne Vorz.; Belastung: – jeweils für Bundeshaushalt	Ursprüngliches Konzept		Nach Vermittlungsverfahren	
	Mrd. Euro		Mrd. Euro	
Haushaltsbegleitgesetz	– 3,0	6,5	– 2,7	2,5
davon u. a.:				
– Vorziehen dritte Steuerreformstufe	– 7,1	0,4	– 4,1	0,2
– öffentlicher Dienst	0,4	0,4	0,4	0,4
– Eigenheimzulage	0,1	0,9	0,1	0,3
– Entfernungspauschale	0,5	1,3	0,2	0,5
– AfA bewegliche Wirtschaftsgüter	0,1	0,5	0,1	0,5
– Begrenzung Agrardiesel Subvention		0,3		–
– Erziehungsgeld	0,2	0,4	0,2	0,4
– Kürzung allgemeine Rentenzuschüsse des Bundes	2,0	2,0	–	–
Globale Minderausgabe statt Kürzung Renten- zuschüsse			2,0	nb¹
Sonstiges				
Sicherstellung Hartz-Einsparung bei BA-Zuschuss und Arbeitslosenhilfe	4,0	4,1	nb¹	nb¹
Fortschreibung Ressort einsparungen 2003	1,0	1,0	1,0	1,0
Subventionsabbau Ausgabenseite	0,6	0,4	nb¹	nb¹
Subventionsabbau Koch/Steinbrück	1,2	2,0	1,2	nb¹
Förderung Steuerehrlichkeit	2,1		2,1	
Bekämpfung Steuerhinterziehung, Schwarzarbeit	1,0	1,0	1,0	1,0
Korb II Steuervergünstigungsabbaugesetz	0,4	0,8	0,4	0,7
Summe Haushaltsstabilisierungskonzept (ohne Berücksichtigung Vorziehen Steuerreform)	14,0	15,0	nb¹	nb¹
Summe Haushaltsstabilisierungskonzept (einschließlich Vorziehen Steuerreform)	6,9	15,4	nb¹	nb¹

¹ Einsparvolumen nicht isoliert bezifferbar.

Zum Weg einer entschlossenen Haushaltskonsolidierung gibt es – auch aufgrund der Stabilitätsverpflichtungen Deutschlands nach dem **Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt** (vgl. Nr. 2.9) – keine finanzwirtschaftlich akzeptable Alternative. Die in der „**Agenda 2010**“ angelegte Konsolidierungsstrategie bildet hierbei nach Auffassung des Bundesrechnungshofes einen Schritt in die richtige Richtung, um die äußerst schwierige finanzwirtschaftliche Lage des Bundeshaushalts mittelfristig wieder in den Griff zu bekommen. Eine Trendumkehr bei der Neuverschuldung wird aber nur dann gelingen können, wenn die eingeleiteten Konsolidierungsmaßnahmen konsequent fortgesetzt und verstärkt werden.

Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, dass die Maßnahmen des Haushaltsstabilisierungskonzepts 2004 im Rahmen der Aufstellung des Bundeshaushalts 2005 durch eine umfassende Konsolidierung und globale Ausgabenbegrenzungen fortgesetzt worden seien. Die Konsolidierungswirkung sei jedoch nicht immer isoliert beifizierbar (vgl. **Tabelle 6**). Einzelne im Haushalt 2004 nicht realisierte Maßnahmen seien wieder aufgegriffen worden (Agrardiesel, Reduzierung der Defizitdeckung in der landwirtschaftlichen Krankenversicherung). Auf der Grundlage des entsprechend abgesenkten Finanzplans sei einzelplanbezogen über die fach- und finanzpolitischen Notwendigkeiten sowie neue Schwerpunkte entschieden worden.

Der Bundesrechnungshof stimmt mit dem Bundesministerium überein, dass sich einzelne Konsolidierungsmaßnahmen bei ihrer Fortschreibung einer isolierten Betrachtung entziehen. Nach seiner Auffassung reichen jedoch globale Einsparvorgaben im Haushaltsverfahren auf Dauer nicht aus, um den Bundeshaushalt auf der Einnahmen- und Ausgabenseite nachhaltig zu verbessern. Hierzu müssten gezielte Konsolidierungsmaßnahmen durchgesetzt werden.

2.6 Normative Begrenzung der Nettoneuverschuldung

Die zulässige Nettoneuverschuldung wird durch Artikel 115 Abs. 1 Grundgesetz begrenzt. Die Regelobergrenze für die Nettoneuverschuldung ist danach die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen. Eine Überschreitung ist nur zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zulässig. Diese Obergrenze darf aber keinesfalls immer ausgeschöpft werden. Nach Artikel 109 Abs. 2 Grundgesetz haben Bund und Länder bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen. In Anknüpfung an die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung erfordert dies in konjunkturellen Normallagen einen völligen Verzicht

auf eine Nettokreditaufnahme, mindestens aber eine Begrenzung der Nettoneuverschuldung deutlich unterhalb der Regelobergrenze. Langfristiges Ziel muss die Erwirtschaftung von Haushaltsüberschüssen (Nettotilgungen) sein²³.

Von diesem Verfassungsziel ist der Bundeshaushalt weiter denn je entfernt. Die unzureichende Begrenzungswirkung der geltenden verfassungsrechtlichen Kreditbegrenzungsregel wird besonders deutlich, wenn man die Entwicklung der Nettoneuverschuldung in den letzten 20 Jahren betrachtet. Seit dem Jahre 1985 hat der Bund rund 509 Mrd. Euro neue Kredite zum Haushaltsausgleich aufgenommen, das sind rund 25 Mrd. Euro im Jahresdurchschnitt (vgl. **Tabelle 7**).

Die Regelobergrenze für die Kreditaufnahme ist in diesem Zeitraum regelmäßig in hohem Umfang ausgeschöpft worden und zwar auch in Jahren, in denen ein durchaus kräftiges reales Wirtschaftswachstum zu verzeichnen war. Achtmal lag die Nettokreditaufnahme sogar – zum Teil deutlich – über der Regelobergrenze für die Neuverschuldung. Über den gesamten Zeitraum hat die Nettoneuverschuldung des Bundes mit rund 98 % fast das Volumen seiner Investitionsausgaben erreicht, obwohl in derselben Zeitspanne die Gesamtwirtschaft um immerhin rund 50 % – oder jährlich im Durchschnitt rund 2,1 % – real gewachsen ist (vgl. **Tabelle 7**).

Für die Bundeshaushalte 2002 bis 2004 stellte der Deutsche Bundestag jeweils fest, dass eine **Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts** vorlag und die erhöhte Kreditaufnahme zu ihrer Abwehr geeignet sei. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts steht dem Haushaltsgesetzgeber bei der Beurteilung, ob die Voraussetzungen für eine Überschreitung der Regelkreditobergrenze vorliegen, ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu (vgl. BVerfGE Bd. 79, S. 311, 342 f.). Ihn trifft allerdings im Gesetzgebungsverfahren eine entsprechende Darlegungslast, d. h. der Haushaltsgesetzgeber muss seine Entscheidung, diese Ausnahmeregelung in Anspruch zu nehmen, plausibel begründen. Wenn diese Darlegungslast in angemessener Weise erfüllt wird, so ist die Entscheidung, zu welchen Mitteln der Störungsabwehr gegriffen wird, eine **politische Aufgabe des Haushaltsgesetzgebers**, die er auch politisch zu verantworten hat.

²³ Vgl. Urteil des BVerfG vom 18.04.1989, BVerfGE Bd. 79, S. 311, 334; Urteil des Verfassungsgerichtshofes für das Land NRW vom 2. September 2003, NVwZ 2004, S. 217, 219; Urteil des Berliner Verfassungsgerichtshofes vom 31. Oktober 2003, S. 12 des Urteilsabdrucks; Beschluss der Präsidentenkonferenz der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 7. bis 9. Mai 2001 zu TOP 7.2 Nr. 1.

Tabelle 7

Entwicklung der Nettokreditaufnahme seit 1985¹

Jahr	Nettokredit- aufnahme (NKA)	Investive Ausgaben (=Kreditgrenze)	Verhältnis NKA zu investiven Ausgaben	<u>nachrichtlich:</u> BIP- Wachstum (real)
	Mrd. Euro	Mrd. Euro	Prozent	Prozent
1985	11,5	17,1	67,3	2,2
1986	11,7	16,8	69,6	2,4
1987	14,0	17,0	82,4	1,5
1988	18,1	17,1	105,8	3,7
1989	9,8	18,5	53,0	3,9
1990	23,9	20,1	118,9	5,7
1991	26,6	31,5	84,4	5,1
1992	19,7	33,7	58,5	2,2
1993	33,8	33,3	101,5	– 1,1
1994	25,6	31,3	81,8	2,3
1995	25,6	34,0	75,3	1,7
1996	40,0	31,2	128,2	0,8
1997	32,6	28,8	113,2	1,4
1998	28,8	29,2	98,6	2,0
1999	26,1	28,6	91,3	2,0
2000	23,8	28,1	84,7	2,9
2001	22,8	27,3	83,5	0,8
2002	31,9	24,1	132,4	0,2
2003	38,6	25,7	150,2	– 0,1
2004	43,7	24,6	177,6	1,5
1985–2004	508,6	518,0	98,2	49,8

¹ 2004: Nettokreditaufnahme gemäß Nachtragsentwurf; geschätztes reales Wachstum des BIP.

Weitere Schulden und Verbindlichkeiten in einer Größenordnung von rund 250 Mrd. Euro wurden außerhalb der in Artikel 115 Abs. 1 Grundgesetz normierten Kreditobergrenze in so genannten Sondervermögen – treffender „Sonderschulden“ – aufgebaut. Ein Großteil dieser in Nebenhaushalten wie dem Erblastentilgungsfonds, dem Fonds „Deutsche Einheit“ und dem Bundeseisenbahnvermögen enthaltenen Schulden (rund 200 Mrd. Euro) ist im Jahre 1999 in die Bundesschuld eingegliedert worden.

Die Regelung des Artikels 115 Grundgesetz hat insoweit die Neuverschuldung in der Haushaltspraxis nicht wirksam begrenzt; hierfür sind insbesondere folgende Gründe maßgebend:

- Der für die Kreditobergrenze maßgebliche haushaltsrechtliche **Investitionsbegriff** ist sehr weit gefasst mit der Folge, dass die **Kreditermächtigung zu hoch** ausfällt.

So wird der **Werteverzehr** an hergestellten oder beschafften Investitionen der laufenden Periode (Abschreibungen) nicht berücksichtigt, obwohl die Aufwendungen für den öffentlichen Kapitalstock mittlerweile kaum noch ausreichen, um den ausgewiesenen Werteverzehr zu kompensieren. Im Jahre 2003 überstiegen in den öffentlichen Haushalten die Abschreibungen sogar erstmals die investiven Ausgaben für das Sachvermögen, sodass in der Volkswirt-

schaftlichen Gesamtrechnung für den Staatssektor im Ergebnis Desinvestitionen in Höhe von gut 3 Mrd. Euro gebucht werden mussten²⁴.

Keine investitionsmindernde Berücksichtigung finden auch **Vermögensverwertungen** wie der Verkauf von Unternehmensbeteiligungen (Privatisierungen), die in ihrer Wirkung den Charakter von Desinvestitionen haben. Durch Privatisierungseinnahmen können somit die Neuverschuldungsspielräume zum Teil erheblich ausgeweitet werden; Beispiele hierfür bilden die Bundeshaushalte 1995, 1998, 1999, 2001 und der Haushaltsentwurf 2005.

Dagegen zählen als investiv z. B. der Erwerb von Unternehmensbeteiligungen und die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen.

Entsprechendes gilt für Investitionszuweisungen sowie für Darlehen (Finanzinvestitionen), auch wenn letztere konsumtiven Verwendungszwecken dienen.

Die **Rechnungshöfe von Bund und Ländern** haben sich deshalb bereits im Jahre 2001 für eine engere Fassung des haushaltsrechtlichen Investitionsbegriffs ausgesprochen²⁵ und damit eine Forderung aufgegriffen, die der Bundesrechnungshof im Jahre 1999 erhoben hatte (vgl. Bemerkungen 1999, Bundestagsdrucksache 14/1667 Nr. 2.6).

- Bei Überschreiten der Regellobergrenze für die Nettoneuverschuldung muss der Gesetzgeber seine Entscheidung, die Ausnahmeregelung in Anspruch zu nehmen, zwar plausibel begründen. Diese vom Bundesverfassungsgericht entwickelte erhöhte **Begründungs- und Darlegungslast** bildet jedoch in der Staatspraxis kein wirkliches Hindernis für eine höhere Neuverschuldung, wie die Bundeshaushalte 2002 bis 2004 zeigen. Selbst in Fällen, in denen die Verfassungswidrigkeit von Haushalten im Hinblick auf die Aufnahme neuer Kredite nachträglich gerichtlich festgestellt wird, entfalten diese Urteile des Bundesverfassungsgerichts sowie – für die Länderhaushalte – die der Landesverfassungsgerichte angesichts der geschaffenen Fakten keine Sanktionswirkung.
- Wird die Ausnahmeregelung des Artikels 115 Abs. 1 Grundgesetz in Anspruch genommen, gibt es praktisch keine Obergrenze mehr für diese zusätzliche Nettokreditaufnahme. Dies kann dazu führen, dass bei einer festgestellten Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts die Ermächtigung zur Nettokreditaufnahme unangemessen erhöht wird. So sind in den Nachtragshaushalten 2002 und 2003 nach Feststellung der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts hohe zusätzliche Kredite veranschlagt worden, die im Haushaltsvollzug dann wiederum deutlich unterschritten wurden. Dies führte zu dem geradezu sinnwidrigen Ergebnis, dass allein in diesen beiden „Störungsjahren“

weitere Kreditermächtigungen in Höhe von rund 7,5 Mrd. Euro übrig blieben, die der Exekutive als zusätzliche Kreditermächtigungen in den Folgejahren zur Verfügung stehen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte das Bundesministerium daher zumindest diese – durch zu üppige Veranschlagungen im Nachtragshaushalt entstandenen – Restkreditermächtigungen im jeweils nächsten Haushaltsjahr in Abgang stellen (vgl. dazu Nr. 1.4.2.1).

- Nach Ansicht des Bundesministeriums gilt die Kreditobergrenze des Artikels 115 Grundgesetz nicht für den Haushaltsvollzug; es stellt allein auf die **veranschlagten Investitionsausgaben** ab. Dies kann – wie im Bundeshaushalt 1996 – dazu führen, dass die Regellobergrenze für die Kreditaufnahme in der Haushaltsdurchführung massiv überschritten wird, ohne dass der Gesetzgeber eine entsprechende Ermächtigung hierfür erteilt hat (vgl. Bemerkungen 1997, Bundestagsdrucksache 13/8550 Nr. 2.5.1). Der Bundesrechnungshof vertritt seit Jahren die Auffassung, dass die Kreditobergrenze auch für den Haushaltsvollzug maßgeblich ist. Denn für die Exekutive darf nichts anderes gelten als für den Haushaltsgesetzgeber selbst.
- Eine Verpflichtung zur **Tilgung einmal aufgenommener Schulden** ist finanzverfassungsrechtlich nicht vorgesehen. Fällig werdende Kredite können daher im Rahmen einer so genannten **Anschlussfinanzierung** durch neu aufgenommene Kredite getilgt werden (Umschuldung); sie hat mittlerweile mit zum Teil über 190 Mrd. Euro jährlich ein gewaltiges Volumen erreicht (vgl. **Abbildung 13**)²⁶. Durch die Anschlussfinanzierung wird die Zinslast weitergewälzt. Je nach aktuellem Zinsniveau können die Zinszahlungen niedriger oder höher als die bisher geleisteten Zinsen ausfallen. In jedem Fall ist der Bundeshaushalt erheblichen **Zinsänderungsrisiken** ausgesetzt. Bei Zugrundelegung einer Bruttokreditaufnahme (Anschlussfinanzierung und Nettokreditaufnahme) im Umfang von rund 200 Mrd. Euro würde bereits ein Anstieg des jahresdurchschnittlichen Zinsniveaus um einen Prozentpunkt rechnerisch Zinsmehrausgaben von jährlich 2 Mrd. Euro bedeuten.

Soweit Tilgungen zur Verminderung der Staatsschuld führen, beruhen sie auf besonderen „freiwilligen“ Selbstverpflichtungen. Beispiele hierfür sind der Einsatz der Mobilfunk-Versteigerungserlöse zur Tilgung von Altschulden in den Jahren 2000 und 2001 sowie der zur Schuldentilgung beim Sondervermögen Erblastentilgungsfonds jährlich einsetzbare Bundesbankmehrgewinn²⁷.

²⁴ Vgl. Deutsche Bundesbank: Die gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsströme im Jahre 2003, Monatsbericht Juni 2004, S. 46.

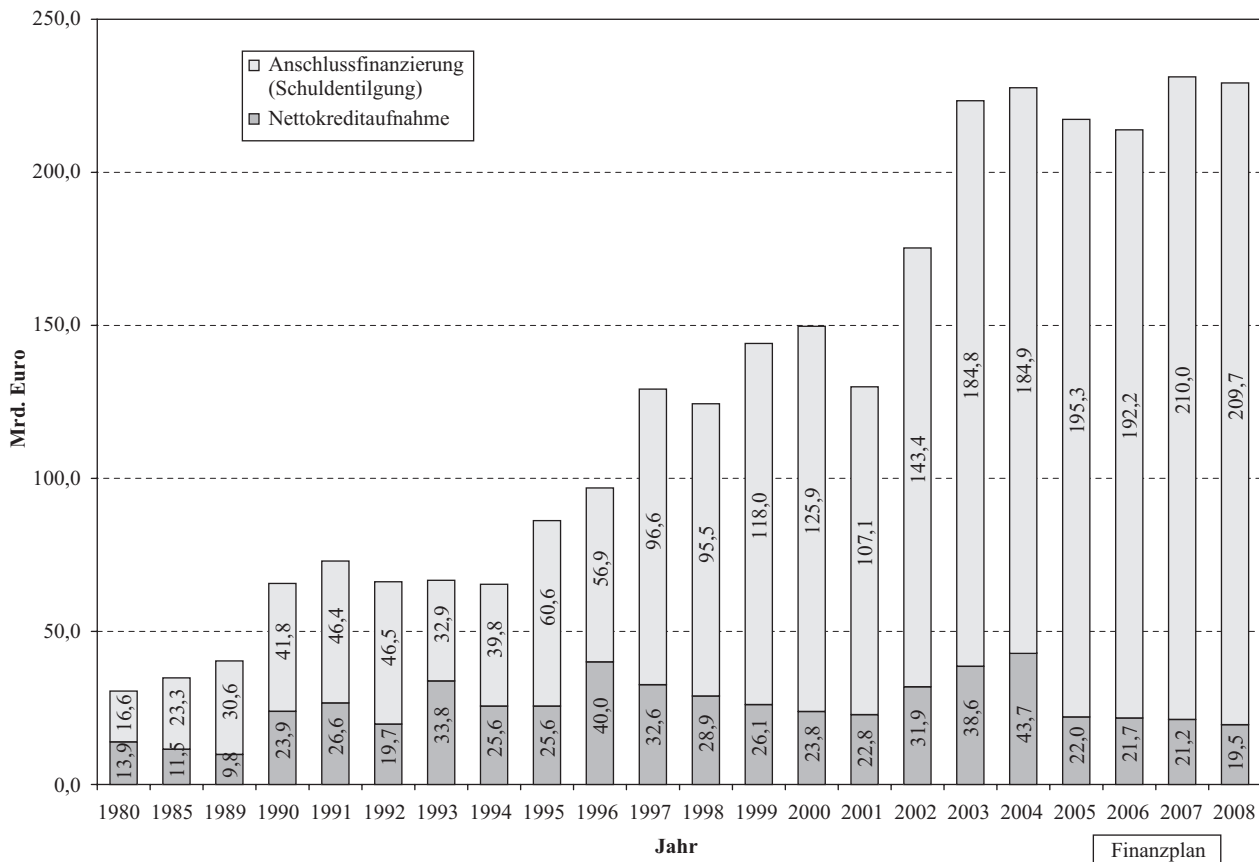
²⁵ Vgl. Beschluss der Präsidentenkonferenz vom 7. bis 9. Mai 2001 zu TOP 7.2 Nrn. 2 und 3.

²⁶ Die Einnahmen und Ausgaben zur Schuldentilgung werden wegen der haushaltsgesetzlich vorgeschriebenen Nettoveranschlagung nicht im Haushaltsplan, sondern nur in der Finanzierungsübersicht ausgewiesen.

²⁷ Die Mobilfunk-Versteigerungserlöse betrugen rund 51 Mrd. Euro. Seit 1995 werden die über 3,5 Mrd. Euro liegenden Einnahmen des Bundes aus dem Bundesbankgewinn dem Erblastentilgungsfonds zugeführt.

Abbildung 13

Entwicklung der Bruttokreditaufnahme¹



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

- Die Regelung, dass für **Sondervermögen** Ausnahmen von der Regelobergrenze zugelassen werden können (Artikel 115 Abs. 2 Grundgesetz), lädt gerade dazu ein, durch Bildung von Sondervermögen – also in Nebenhaushalten – zusätzliche Schulden außerhalb der verfassungsmäßigen Kreditbeschränkungen aufzubauen.

Die bestehenden und noch einzugehenden Verpflichtungen, die zu künftigen Ausgaben führen werden, bleiben bei der geltenden Kreditobergrenze außer Betracht. Dadurch werden die bereits heute in den öffentlichen Haushalten angelegten zusätzlichen Lasten, die insbesondere aus der Rentenversicherung und den staatlichen Pensionssystemen herrühren, nicht angemessen berücksichtigt.

Schließlich ist die nationale Verschuldungsregelung **nicht kompatibel** zu den **Stabilitätsverpflichtungen** Deutschlands nach dem Vertrag von Maastricht sowie dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt. Danach orientiert sich die Regelobergrenze für das zulässige jährliche Staatsdefizit nicht an der Höhe der Investitionen, sondern am Bruttoinlandsprodukt (maximal 3 % des BIP). Darüber hinaus haben sich die EU-Mitgliedstaaten dazu

verpflichtet, mittelfristig das Ziel eines nahezu ausgeglichenen oder Überschüsse aufweisenden Haushalts einzuhalten.

Insgesamt hat sich das Anknüpfen der zulässigen Nettoneuverschuldung an die Höhe der Investitionen in der Haushaltspraxis als ungeeignet erwiesen, eine wirksame Schuldenbegrenzung sicherzustellen. Vor diesem Hintergrund haben die **Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder am 5. Mai 2004** einen Beschluss verabschiedet, in dem sie eine neue nationale Verschuldungsregelung mit „mehr Biss“ empfehlen. Eine solche Regelung sollte – in Anlehnung an entsprechende Bestimmungen z. B. in der Schweizer Bundesverfassung²⁸ – insbesondere folgenden Gesichtspunkten Rechnung tragen:

²⁸ In Artikel 126 der Schweizer Bundesverfassung ist im Jahre 2001 eine sog. Schuldenbremse eingeführt worden, nach der die Ausgaben sich grundsätzlich an den im jeweiligen Haushaltsjahr zur Verfügung stehenden ordentlichen Einnahmen zu orientieren haben. Bei Überschreiten sind Mehrausgaben in den Folgejahren zu kompensieren.

- Ein Haushalt sollte in wirtschaftlichen Normalzeiten in Ausgaben und Einnahmen ausgeglichen sein, ohne dass Kredite aufgenommen werden müssen.
- Bei der Sicherstellung des Haushaltsausgleichs sollten einmalige Einnahmen, also insbesondere Privatisierungserlöse, nicht mit einbezogen, sondern ausschließlich zur Tilgung bestehender Altschulden eingesetzt werden.
- Soweit Kredite zum Haushaltsausgleich ausnahmsweise – etwa in Zeiten eines wirtschaftlichen Abschwungs – aufgenommen werden müssen, sind diese innerhalb eines jeweils festzulegenden Zeitraums zu tilgen. Dadurch würde gewährleistet, dass neue Kredite nicht zu einem dauerhaften Schuldenanstieg führen.

Der prinzipielle Verzicht auf einen Haushaltsausgleich durch Kreditaufnahme wäre ein wesentlicher Beitrag, um langfristig die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte gerade im Hinblick auf die wachsenden intergenerativen Belastungen zu gewährleisten. Dabei kommt der normativen Verankerung eines Neuverschuldungsverbots besondere Bedeutung zu. Denn die Haushalts- und Verschuldungsentwicklung seit der Haushaltsreform von 1969 hat gezeigt, dass die von der Finanzpolitik selbst aufgestellten Konsolidierungsziele – nicht zuletzt aufgrund ihrer rechtlichen Unverbindlichkeit – in der Haushaltspraxis nicht eingehalten worden sind.

Eine derartige weitgehende und ehrgeizige Verschuldungsregel dürfte angesichts der gegenwärtigen Situation der öffentlichen Haushalte nur mittelfristig zu realisieren sein. In einem Zwischenschritt sollte jedoch zumindest – wie vom Bundesrechnungshof gefordert – der **Investitionsbegriff enger gefasst** werden, um das Risiko eines weiteren ungebremsten Schuldenanstiegs zu begrenzen.

Das Bundesministerium hat geltend gemacht, die Aufgabe der Finanzpolitik bestehe künftig darin, Strukturreformen, Haushaltskonsolidierung und konjunkturgerechte Ausgestaltung situationsgerecht auszutarieren. Der Erfolg der eingeleiteten Konsolidierungsstrategie zeige sich an der Ausgabenentwicklung, die im Zeitraum von 2003 bis 2008 mit insgesamt nur rund 1,3 % – oder jahresdurchschnittlich nur rund 0,25 % – deutlich unter der Inflationserwartung liege. Die Bundesregierung werde dem Ziel eines ausgeglichenen Bundeshaushalts weiterhin hohe Priorität einräumen. Einer neuen Verschuldungsregel bedürfe es dabei derzeit nicht, zumal der Europäische

Stabilitäts- und Wachstumspakt den Mitgliedsstaaten vorschreibe, mittelfristig nahezu ausgeglichene oder Überschüsse aufweisende Haushalte anzustreben.

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass die Bundesregierung ungeachtet der vorgenommenen Revision der Finanzplanung am Ziel eines ohne Nettokreditaufnahme ausgeglichenen Bundeshaushalts festhält. Er hält es aber – insbesondere auch angesichts der europäischen Stabilitätsverpflichtungen des Bundes – für erforderlich, für diese richtige Zielsetzung durch eine wirkungsvollere normative Begrenzung des Kreditfinanzierungsspielraums in konjunkturellen Normallagen einen verfassungsrechtlichen Rahmen zu schaffen.

2.7 Schuldenstand und Schuldendienst

2.7.1 Entwicklung der Gesamtverschuldung

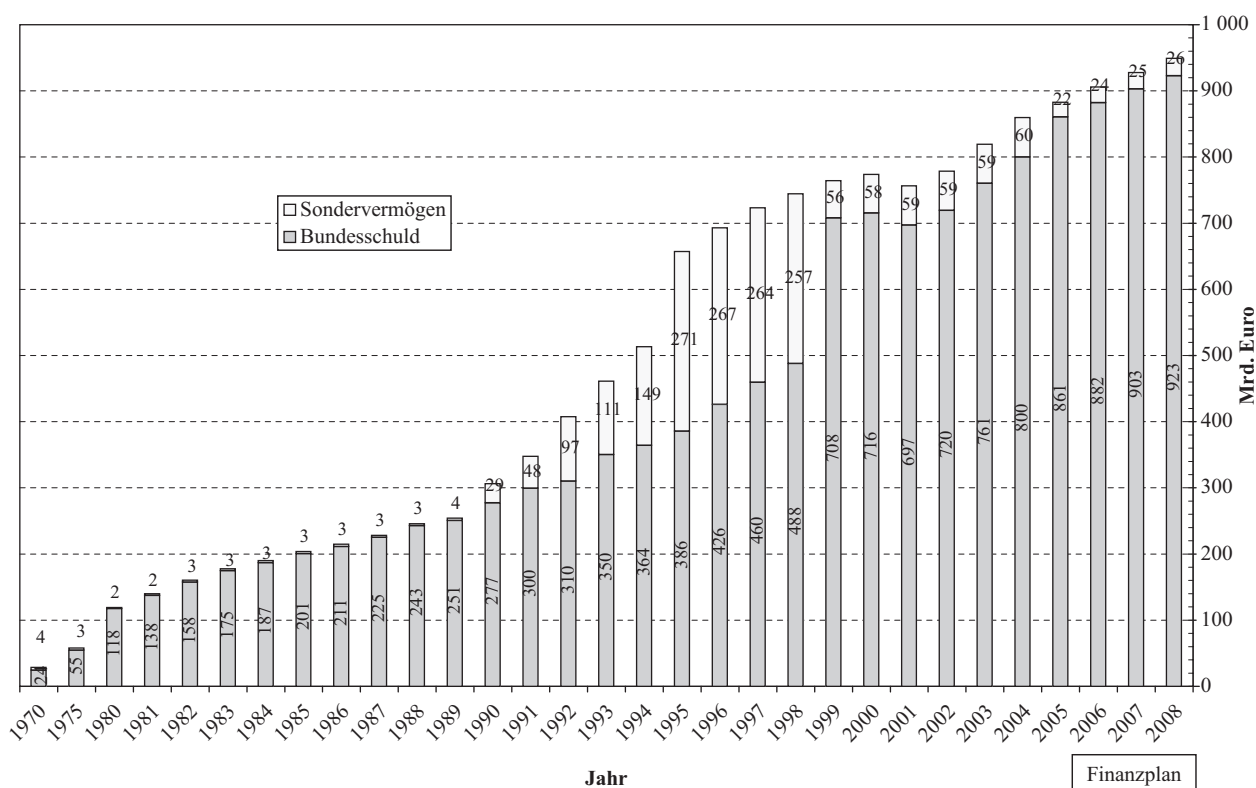
Der Schuldenstand des Bundes betrug zum Ende des Jahres 2003 rund 760,5 Mrd. Euro und der Schuldenstand seiner Sondervermögen rund 58,8 Mrd. Euro; dies ist ein Gesamtschuldenstand von rund **819,3 Mrd. Euro** (vgl. **Abbildung 14**). Die Gesamtverschuldung des Bundes hat sich damit gegenüber dem Jahre 1989 (Gesamtschuldenstand: rund 255 Mrd. Euro) mehr als verdreifacht.

Dem Schuldenzuwachs im Haushaltsjahr 2003 infolge der hohen Nettokreditaufnahme stand nur ein relativ geringer Schuldenrückgang gegenüber; der zur Schuldentilgung beim Sondervermögen Erblastentilgungsfonds einsetzbare **Mehrbetrag des Bundesbankgewinns** betrug rund 1,9 Mrd. Euro. Im Haushaltsjahr 2004 hat die Deutsche Bundesbank sogar nur einen Gewinn von rund 0,25 Mrd. Euro erzielt und an den Bundeshaushalt abgeführt. Die Gewinnabführung lag damit erstmals seit dem Jahre 1989 unter dem im Bundeshaushalt veranschlagten Ansatz von 3,5 Mrd. Euro, sodass sie im Haushaltsjahr 2004 nicht zur Schuldentilgung beim Erblastentilgungsfonds beiträgt.

Mit der hohen jährlichen Nettoneuverschuldung in den Haushaltsjahren 2002, 2003 und 2004 sowie den im Finanzplan bis 2008 vorgesehenen weiteren Nettokreditaufnahmen wird die Gesamtverschuldung weiter deutlich ansteigen. Aus heutiger Sicht ist zum Ende des Finanzplanungszeitraums mit einem Gesamtschuldenstand des Bundes von rund 950 Mrd. Euro zu rechnen (vgl. **Abbildung 14**).

Abbildung 14

Verschuldung des Bundes einschließlich seiner Sondervermögen



2.7.2 Anwachsende Zinsen als Folge der Schuldenlast

Die Aufnahme neuer Kredite führt zwangsläufig zu zusätzlichen Zinsausgaben, die aus dem Haushalt gedeckt werden müssen. Die finanzwirtschaftlich ungünstigen Auswirkungen dieser permanenten Neuverschuldung lassen sich an der Entwicklung von Verschuldung und Zinslast im Bundeshaushalt ablesen. So spielten die Zinsausgaben vor rund 30 Jahren im Bundeshaushalt kaum eine Rolle. Sie lagen z. B. im Jahre 1975 bei rund 2,7 Mrd. Euro (vgl. **Abbildung 15**) und machten damit einen Anteil von nur 3,4 % des Haushaltsvolumens (rund 80,2 Mrd. Euro) aus. Der über Jahrzehnte währende Schuldenzuwachs hat die jährlichen Zinsausgaben auf die Größenordnung von rund 37 Mrd. Euro im Jahre 2004 steigen lassen, was einem Anteil von 14,5 % der Gesamtausgaben (rund 255,6 Mrd. Euro) entspricht. Zum Ende des Finanzplanungszeitraums (2008) wird der Anteil der Zinslast am Haushaltsvolumen voraussichtlich über 15 % liegen.

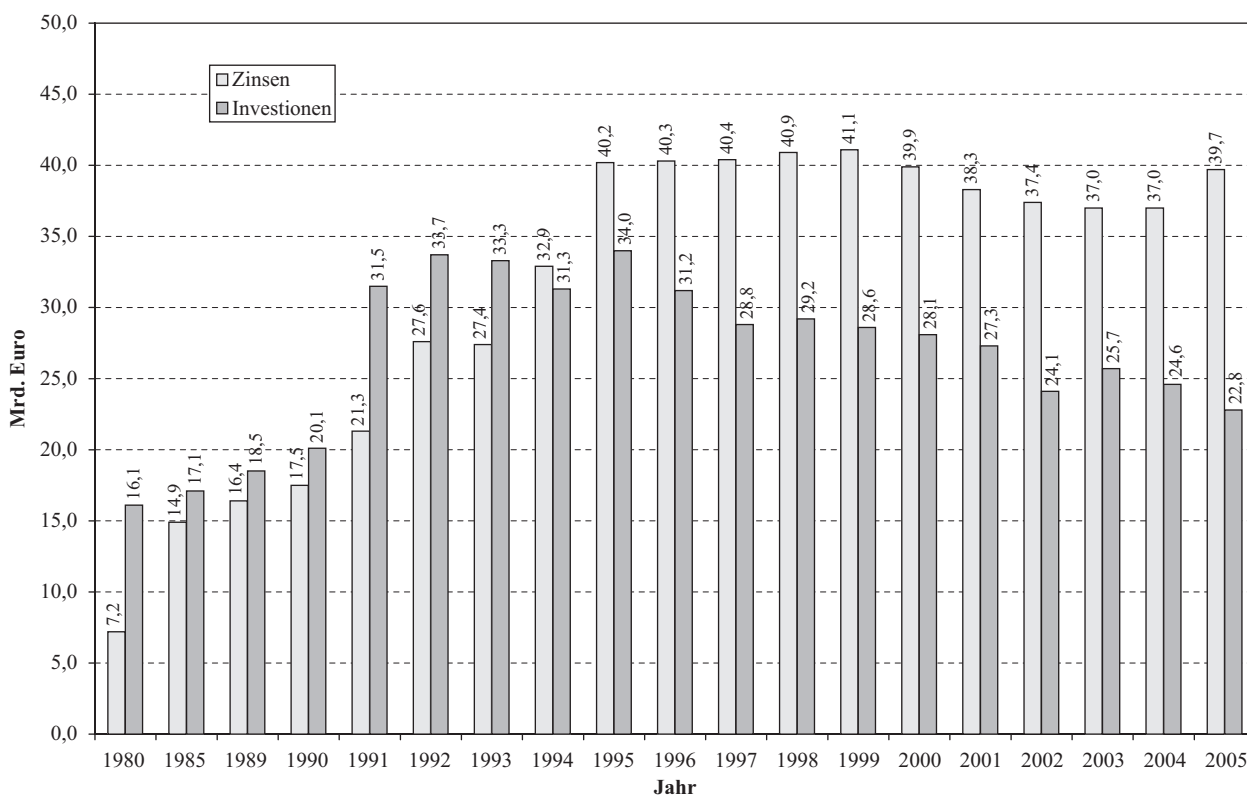
Der Bund hat einen zunehmenden Anteil seiner Ausgaben im Bundeshaushalt durch die jährlichen Nettokreditaufnahmen finanziert. Hinzu kamen vor allem in den 90er-Jahren neue Kredite für die Sondervermögen des Bundes, die zwischenzeitlich größtenteils in die Bundesschuld überführt worden sind (vgl. Nr. 2.7.1). Die Kreditaufnahmen dienten dem Ziel, zusätzlichen Handlungsspielraum für die Haushaltsführung zu gewinnen. Der Bundesrechnungshof hat in seinen letztjährigen Bemerkungen (vgl.

Bemerkungen 2003, Bundestagsdrucksache 15/2020 Nr. 2.5.2) nachgewiesen, dass durch die fortwährende Aufnahme neuer Kredite langfristig **keine nachhaltigen finanziellen Gestaltungsspielräume** für andere Aus- und Aufgabenbereiche wie etwa für Investitionen entstanden sind. Vielmehr haben die kumulierten Zinsausgaben die Freiräume, die durch die Kreditaufnahmen gewonnen wurden, fast vollständig wieder aufgezehrt und damit letztlich zur strukturellen Verschlechterung der Ausgabenstruktur im Bundeshaushalt entscheidend beigetragen.

Dies wird an der Entwicklung des Verhältnisses von Investitionsausgaben und Zinsausgaben deutlich, das sich in den letzten 25 Jahren deutlich zugunsten der Investitionen verschlechtert hat. In den 80er-Jahren und zu Beginn der 90er-Jahre lagen die Investitionsausgaben noch deutlich über den Zinsausgaben. Ab Mitte der 90er-Jahre hat sich dieses Verhältnis vor allem im Zusammenhang mit den finanzwirtschaftlichen Folgen der Wiedervereinigung (u. a. Übernahme der Zinslasten aus dem Erblastentilgungsfonds im Jahre 1995) nachhaltig umgekehrt. Die Zinsausgaben stiegen bis zum Ende des Jahrzehnts auf über 40 Mrd. Euro jährlich, während die investiven Ausgaben rückläufig waren (vgl. **Abbildung 15**). Angesichts der hohen Schuldenzuwächse in den letzten Jahren wird die Zinslast weiter anwachsen. Im Haushaltsentwurf 2005 liegt sie bereits bei rund 175 % der investiven Ausgaben. Es ist damit zu rechnen, dass in den nachfolgenden Bundeshaushalten die Ausgaben für Zinsen doppelt so hoch sein werden wie die Investitionsausgaben.

Abbildung 15

Entwicklung von Zinsausgaben und Investitionsausgaben



Einen Ausweg aus dieser **Verschuldungsfrage** zu finden, wird immer schwerer, da sich der Schuldenstand und die daraus folgenden jährlichen Zinsbelastungen einerseits sowie die jährliche Nettokreditaufnahme andererseits in einer Aufwärtsspirale gegenseitig hochtreiben. Mit wachsender Gesamtverschuldung wachsen damit auch die Konsolidierungserfordernisse an den Haushalt²⁹.

2.8 Haushalts- und Verschuldungslage des Bundes im Vergleich zu Ländern und Gemeinden

2.8.1 Öffentlicher Gesamthaushalt

Die öffentlichen Haushalte in Bund, Ländern und Gemeinden befinden sich insgesamt in einer äußerst angespannten Situation. So hat trotz verstärkter Konsolidierungsanstrengungen die Staatsverschuldung in Deutschland dramatisch zugenommen. Seit Anfang der 70er-Jahre haben die öffentlichen Haushalte in Deutschland ihre Verschuldung von rund 63 Mrd. Euro auf die gewal-

tige Summe von mittlerweile rund 1 326 Mrd. Euro (2003) gesteigert (vgl. **Abbildung 16**). Vor allem seit der Wiedervereinigung ist die Verschuldung geradezu explodiert. Sie lag zum Jahresende 2003 fast dreimal so hoch wie im Jahre 1989 (473 Mrd. Euro). Damit entfällt auf jede Einwohnerin und jeden Einwohner Deutschlands eine Staatsschuld von rund 16 100 Euro. Das ist fast doppelt so viel wie 1992 (rund 8 400 Euro) und sogar fast viereinhalb Mal so viel wie 1980 (rund 3 800 Euro).

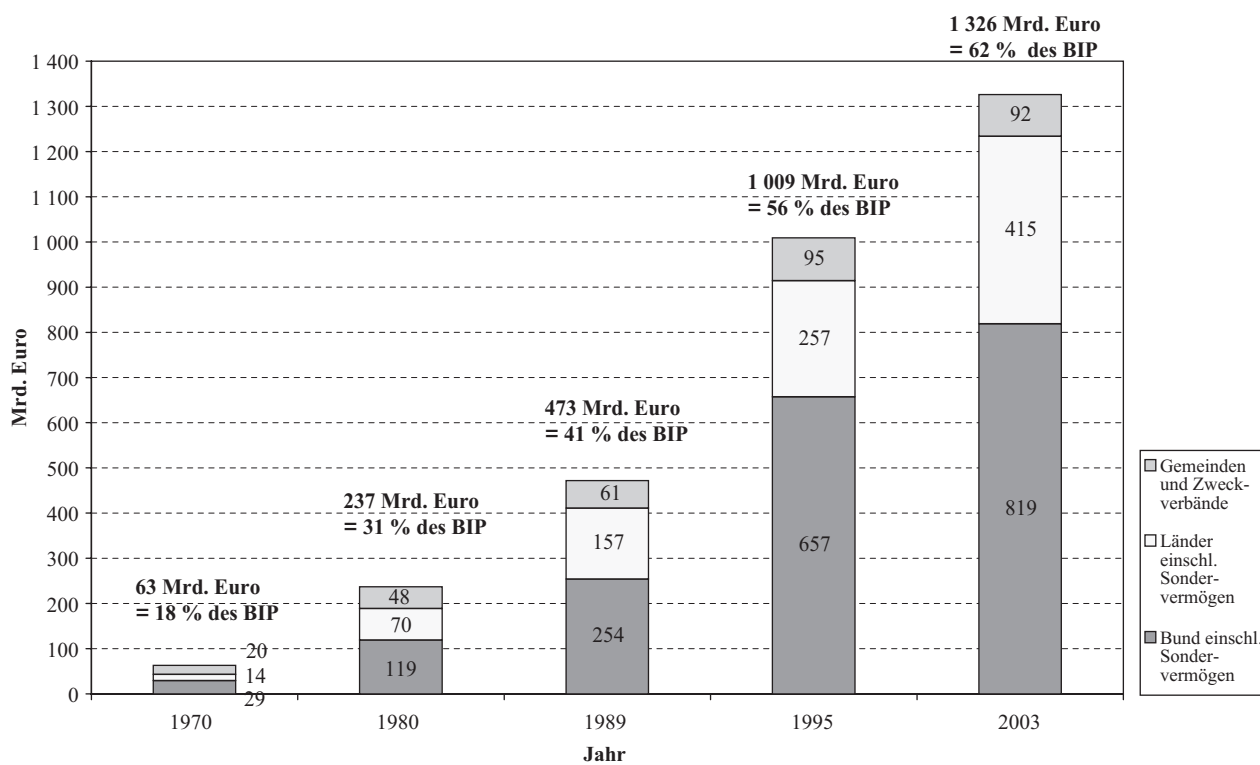
Die Schuldenlast ist nicht nur in absoluten Zahlen, sondern auch im Verhältnis zur gesamtwirtschaftlichen Leistungsfähigkeit signifikant gestiegen. Lag der Schuldenstand im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt im Jahre 1980 noch bei rund 31 %, so hat er sich mittlerweile verdoppelt und betrug Ende 2003 rund 62 % des BIP. Nach der für den Maastricht-Vertrag maßgeblichen Berechnung fällt die Staatsschuld mit rund 64 % des BIP noch um 2 Prozentpunkte höher aus³⁰ (vgl. Nr. 2.9.1). Für das Haushaltsjahr 2004 ist mit einem weiteren Anstieg der Schuldenquote zu rechnen.

²⁹ Vgl. dazu auch Deutsche Bundesbank: Die Entwicklung der Staatsverschuldung seit der deutschen Vereinigung, Monatsbericht März 1997, S. 17–31.

³⁰ Der höhere Schuldenstand von rund 1 366 Mrd. Euro zum Jahresende 2003 beruht insbesondere darauf, dass die Kassenverstärkungskredite und der Münzumsatz einbezogen werden.

Abbildung 16

Gesamtverschuldung der öffentlichen Haushalte



2.8.2 Deckungs- und Zinssteuerquoten

Auch die **Deckungsquoten** (Anteil der Ausgaben im Haushalt, die durch so genannte laufende, d. h. nicht kreditfinanzierte Einnahmen abgedeckt sind) entwickeln sich bei allen Gebietskörperschaften ungünstig. Dabei weist der Bund im Vergleich zum Durchschnitt der anderen Gebietskörperschaften nach wie vor eine schlechtere Finanzlage auf (vgl. **Abbildung 17**). Er finanziert seit Mitte der 70er-Jahre einen deutlich höheren Anteil seiner Ausgaben über neue Kredite als der Durchschnitt der Länder und Gemeinden. Im Haushaltsjahr 2003 lag die Deckungsquote im Bundeshaushalt mit rund 85 % klar unter der des Durchschnitts der Länder und Gemeinden (rund 89 %).

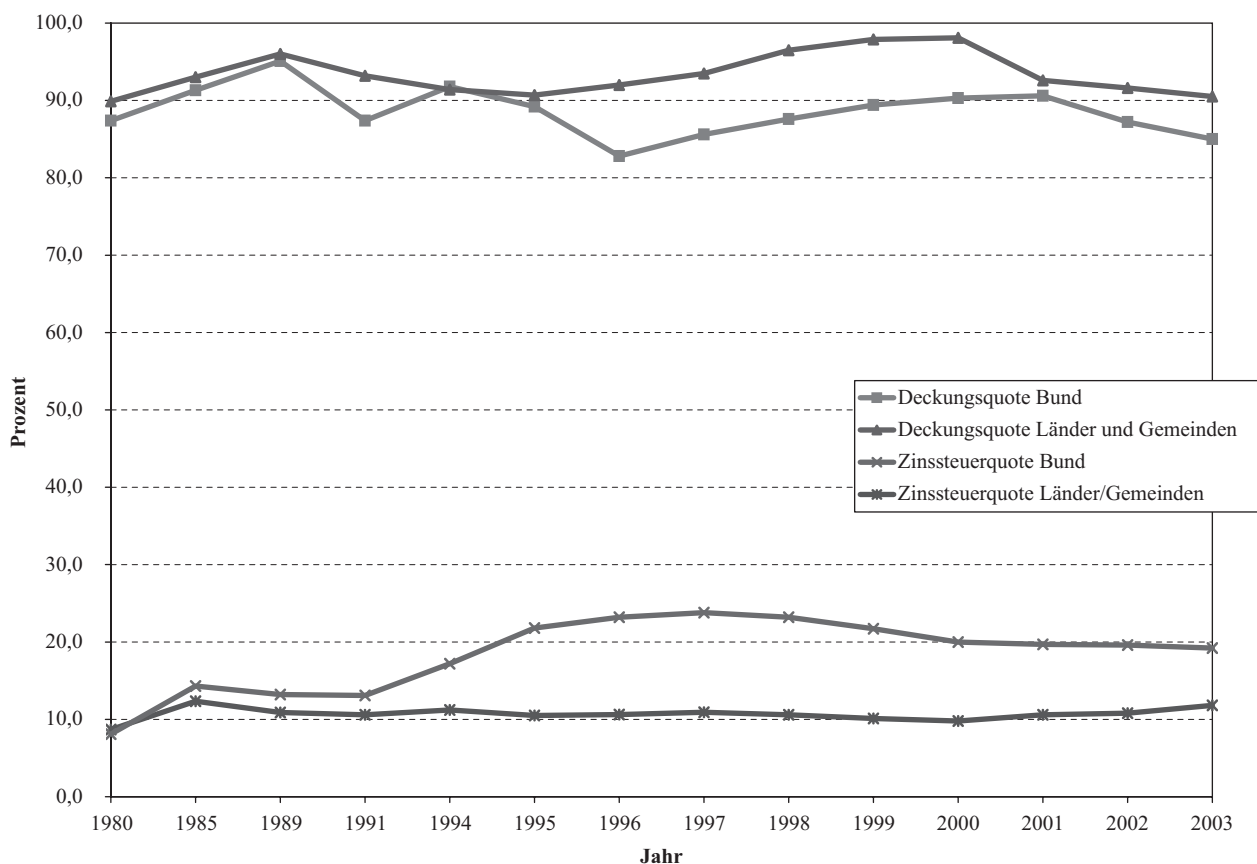
Gemäß Artikel 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 1 Grundgesetz ist bei der Festsetzung der Umsatzsteueranteile davon auszugehen, dass Bund und Länder im Rahmen der laufenden Einnahmen gleichmäßig **Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben** haben. Hierbei sind die Deckungsbedürfnisse so abzustimmen, dass ein 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. Bei der Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen ab dem Jahr 2005 (Solidarpakt II) sind die festgestellten Abweichungen bei den Deckungsquoten ohne Auswirkung auf die geltende Umsatzsteuerverteilung geblieben. Der Bund hat zwischenzeitlich sogar noch weitere finanzielle Zugeständnisse gegenüber den Ländern und Gemeinden gemacht – z. B. im Rahmen der Gemeindefinanzreform, des Vorziehs der letzten Stufe der Steuerreform sowie der Umsetzung der Arbeitsmarktreformen. Es wäre zu begrüßen, wenn die laufenden Arbeiten zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung dazu genutzt würden, verfassungsrechtlich wie finanzwirtschaftlich angezeigte Veränderungen bei der Steuerverteilung angemessen zu berücksichtigen.

Auch bei den **Zinsausgaben** 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 2003 musste der Bund knapp 20 % seiner Steuereinnahmen für die Zinslast aufwenden, während die **Zinssteuerquote** im Länderdurchschnitt nur gut halb so hoch war (vgl. **Abbildung 17**).

Abbildung 17

Deckungs- und Zinssteuerquoten in den Haushalten der Gebietskörperschaften



2.9 Haushaltsdisziplin im Rahmen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion

2.9.1 Gesamtstaatliche Stabilitätsverpflichtungen

Gemäß Artikel 104 Abs. 1 des Vertrags von Maastricht zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in der Fassung von Nizza³¹ sind die Mitgliedstaaten im Rahmen der Europäischen Währungsunion verpflichtet, „übermäßige öffentliche Defizite“ zu vermeiden. Die hierfür maßgeblichen Referenzwerte betragen

- 60 % für das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Schuldenstand (d. h. der Brutto-Gesamtschuldenstand am Jahresende) und dem Bruttoinlandsprodukt (**Schuldenquote**) sowie
- 3 % für das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Defizit und dem Bruttoinlandsprodukt (**Defizitquote**).

³¹ Die geänderte Fassung trat am 1. Februar 2003 in Kraft.

Die Referenzwerte dieser beiden **finanzpolitischen Stabilitätskriterien** gelten als **Obergrenzen**, d. h. bei Überschreitung dieser Kriterien besteht ein übermäßiges Defizit, soweit nicht besondere Umstände vorliegen. Darüber hinaus haben sich die Mitgliedstaaten im **Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt** vom Juni 1997 verpflichtet, mittelfristig nahezu ausgeglichene oder Überschüsse aufweisende Haushalte anzustreben.³²

Um die Haushaltsentwicklung überwachen und Anzeichen möglicher finanzwirtschaftlicher Fehlentwicklungen erkennen zu können, wurde ein so genanntes Frühwarnsystem eingerichtet. Hierzu legen die Mitgliedstaaten dem Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN-Rat) und der Europäischen Kommission jährlich Stabilitätsprogramme bzw. Konvergenzprogramme (bei Ländern, die die einheitliche Währung noch nicht eingeführt

³² Die nachfolgenden Erläuterungen beziehen sich auf die geltenden Verfahrensvorschriften zum Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt; die neuen Vorschläge zur Anwendung des Paktes standen im Zeitpunkt der Erstellung des Bemerkungsbeitrags noch nicht abschließend fest und wurden daher nicht berücksichtigt.

haben) vor, in denen die mittelfristigen haushaltspolitischen Ziele dargelegt werden. Die Umsetzung der Programme wird von der Kommission und vom ECOFIN-Rat überwacht. Daneben überprüft die Kommission anhand der genannten Stabilitätskriterien regelmäßig die Einhaltung der Haushaltsdisziplin. Hält sie ein übermäßiges Haushaltsdefizit für gegeben, legt sie ihre Empfehlung dem ECOFIN-Rat vor, der mit qualifizierter Mehrheit darüber entscheidet, ob in dem betroffenen Mitgliedstaat ein übermäßiges Defizit besteht. Das daraufhin eingeleitete **Defizitverfahren** hat zum Ziel, das übermäßige Defizit zu korrigieren. Gelingt dies nicht, so kann gegenüber dem Mitgliedstaat eine Sanktion – z. B. eine unverzinsliche Einlage von bis zu 0,5 % des Bruttoinlandsproduktes – ausgesprochen werden. Besteht das übermäßige Defizit auch danach weiter, so kann die Einlage in eine nicht rückzahlbare Geldbuße umgewandelt werden.

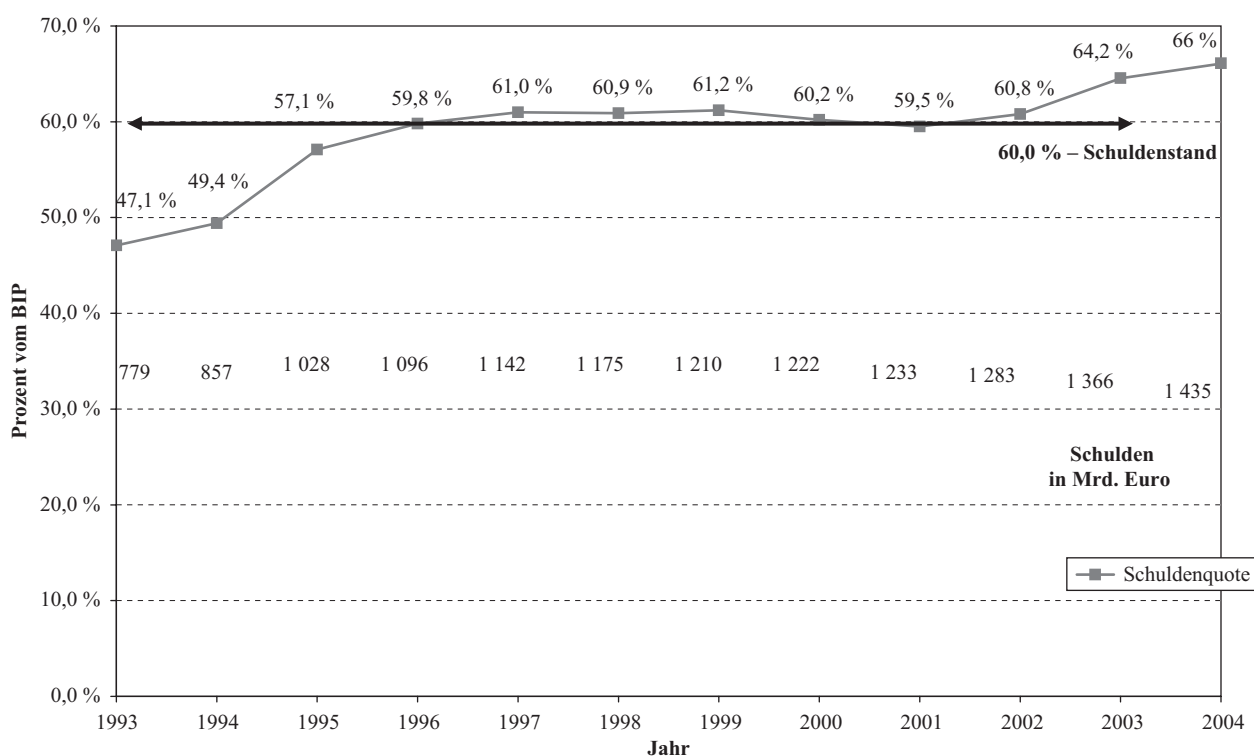
Nach den Verfahrensregelungen zum Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt haben die Mitgliedstaaten zu gewährleisten, dass die innerstaatlichen Haushaltsverfahren sie in die Lage versetzen, die finanzwirtschaftlichen Stabilitätsverpflichtungen zu erfüllen. Diese Verpflichtung trifft Deutschland als Gesamtstaat; demzufolge haben Bund und Länder **gemeinsam** für die Einhaltung der Europäischen Stabilitätsvorgaben zu sorgen.

Seit Einführung des haushaltspolitischen Meldeverfahrens im Jahre 1993 haben sich Schuldenquote und Defizitquote unterschiedlich entwickelt:

- Der öffentliche **Schuldenstand** hat sich gegenüber 1993 aufgrund der beschriebenen erheblichen Schuldenzuwächse vor allem beim Bund (vgl. Nr. 2.7.1) erheblich erhöht. Nach einer kurzen Konsolidierungsphase in den Jahren 2000 und 2001 – vor allem dank der günstigen Wirtschaftsentwicklung und der zur Schuldentilgung eingesetzten Erlöse aus der Versteigerung der Mobilfunklizenzen – steigt die Gesamtverschuldung seit dem Jahre 2002 wieder an und wird zum Jahresende 2004 voraussichtlich rund 66 % des Bruttoinlandsproduktes betragen (vgl. **Abbildung 18**).
- Das deutsche **Staatsdefizit** hat sich seit 1993 zwischen 1,4 % und 3,8 % des Bruttoinlandsproduktes bewegt. Nachdem das Defizit in den Jahren 1999 und 2000 seine niedrigsten Werte erreichte, hat es sich danach innerhalb von zwei Jahren mehr als verdoppelt; es lag im Jahre 2003 mit 3,8 % des Bruttoinlandsproduktes sogar deutlich höher als im „Rezessionsjahr“ 1993 mit 3,1 % (vgl. **Abbildung 19**). Für das Jahr 2004 ist wiederum – und damit zum dritten Mal hintereinander – mit einer klaren Überschreitung der Obergrenze von 3 % zu rechnen.

Abbildung 18

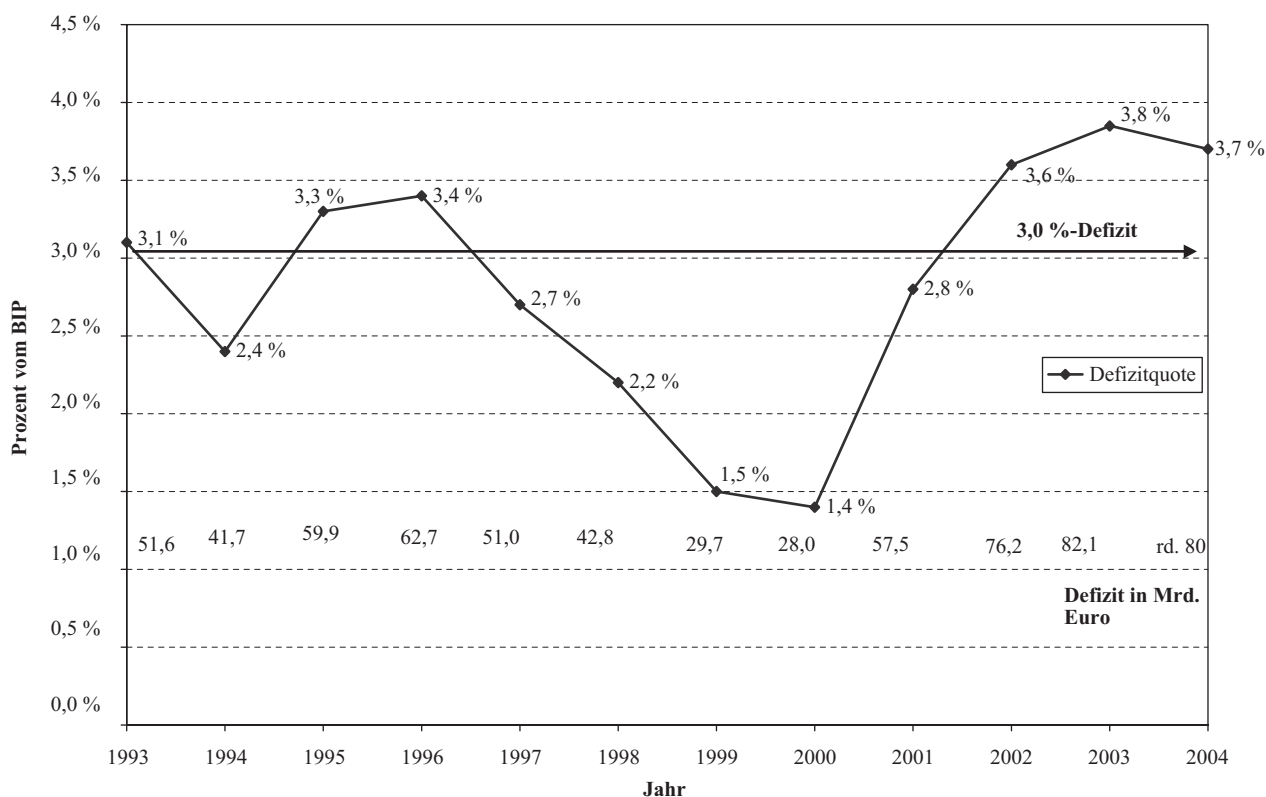
Entwicklung der Schuldenquote¹



¹ 2004: Schätzung

Abbildung 19

Entwicklung der Defizitquote¹



¹ Defizitquote 2000: Ohne Erlöse aus der Versteigerung der Mobilfunklizenzen (rund 50,8 Mrd. Euro);
2004: Schätzung

Bei einem Vergleich der **Stabilitätsprogramme** der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion bildet Deutschland für das Jahr 2004 beim Staatsdefizit zusammen mit Frankreich nach wie vor das „Schlusslicht“³³. Die öffentlichen Haushalte in Deutschland sind weit vom Ziel eines in konjunkturellen Normallagen nahezu ausgeglichenen oder Überschüsse aufweisenden Haushalts entfernt. Der ECOFIN-Rat hat in seiner Stellungnahme vom 9. März 2004 zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Deutschlands (vgl. Anlage 2 der Bundestagsdrucksache 15/3130) festgestellt, dass der in der Programmaktualisierung vorgezeichnete haushaltspolitische Kurs nicht ausreicht, dieses Ziel innerhalb des Prognosezeitraums bis 2007 zu erreichen. Der Rat sieht es daher als erforderlich an, die eingeleiteten budgetären Konsolidierungsmaßnahmen in den kommenden Jahren fortzusetzen, und zwar durch Senkung des konjunkturbereinigten Haushaltsdefizits in einer Größenordnung von jährlich mindestens 0,5 Prozentpunkten des BIP³⁴.

Der Rat hat das gegen Deutschland Anfang des Jahres 2003 eingeleitete Defizitverfahren zwar – entgegen der

Empfehlung der EU-Kommission – am 25. November 2003 ausgesetzt. Der Europäische Gerichtshof hat die Aussetzung jedoch aus formalen Gründen für nichtig erklärt. Deshalb ist Deutschland noch nicht aus dem Defizitverfahren entlassen.

Deutschland hat sich verpflichtet, durch eine entsprechende Verringerung des konjunkturbereinigten Haushaltsaldos in den Jahren 2004 und 2005 das gesamtstaatliche Defizit wieder unter 3 % des BIP zu bringen. Ob der Bund mit dem Entwurf des Bundeshaushalts 2005 einen ausreichenden Beitrag zur Einhaltung dieses Ziels leistet, ist zweifelhaft, denn die Rückführung der Nettoneuverschuldung auf 22,0 Mrd. Euro wird im Wesentlichen durch massive Privatisierungserlöse in Höhe von rund 15,5 Mrd. Euro erreicht. Da diese Einnahmen nach den europäischen Stabilitätsregeln defizitneutral sind, d. h. nicht zur Senkung des Defizits beitragen, würde infolgedessen das für den Stabilitäts- und Wachstumspakt maßgebliche deutsche Staatsdefizit 2005 erheblich höher liegen (um rund 0,7 Prozentpunkte/BIP) als bei haushaltsmäßiger Abgrenzung.

Falls sich abzeichnen sollte, dass die Konsolidierungslagen nicht eingehalten werden, könnte das Defizitverfahren fortgesetzt werden. In ihrer Frühjahrsprojektion vom

³³ Monatsbericht des BMF Mai 2004: Die aktualisierten Stabilitäts- und Konvergenzprogramme der EU-Mitgliedstaaten 2003, S. 78.

³⁴ 0,5 Prozentpunkte/BIP entsprechen im Jahr 2004 rund 11 Mrd. Euro.

7. April 2004 hat die EU-Kommission Zweifel geltend gemacht an der Einschätzung im aktualisierten Deutschen Stabilitätsprogramm, nach der das gesamtstaatliche Defizit 2005 nur noch rund 2,5 % betragen soll. Die Kommission ihrerseits schätzt das deutsche Staatsdefizit im Jahre 2005 höher ein. Vor diesem Hintergrund ist die Gefahr, dass Deutschland mit Sanktionen wegen Verletzung der Haushaltsdisziplin belegt wird, noch keinesfalls beseitigt.

2.9.2 Innerstaatliche Regelungen zur Haushaltsdisziplin

Die zum 1. Juli 2002 in Kraft getretene Regelung des § 51a Haushaltsgrundsätzegesetz sieht ein Verfahren zur **innerstaatlichen Umsetzung** der Vorgaben des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes vor. Hiernach streben Bund und Länder eine Rückführung der Nettoverschuldung 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.

Auf der 100. Sitzung des Finanzplanungsrates am 16. Juni 2004 haben Bund, Länder und Gemeinden sich zu ihrer gemeinsamen Verantwortung zur Einhaltung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes bekannt. Das gesamtstaatliche Defizit soll im Jahre 2005 wieder auf unter 3 % des Bruttoinlandsproduktes zurückgeführt werden. Zugrunde gelegt wird dabei weiterhin eine Aufteilung des in den Haushaltsjahren 2004 bis 2006 nach den EU-Kriterien maximal **zulässigen Staatsdefizits** im Verhältnis von 45 % für den Bund (einschließlich Sondervermögen und Sozialversicherungen) und von 55 % für die Länder und Gemeinden³⁵. Im Rahmen der Konsolidierungsstrategie soll das Wachstum der Ausgaben in den Haushalten von Bund und Ländern auf 1 % im Jahresdurchschnitt begrenzt werden. An der Zielsetzung eines ausgeglichenen Staatshaushalts wird festgehalten.

Ob die relativ allgemein gehaltenen Absichtserklärungen zur Haushaltskonsolidierung ausreichen, um die Einhaltung der Haushaltsdisziplin von Bund und Ländern und die Rückführung der gesamtstaatlichen Defizitquote zu gewährleisten, bleibt abzuwarten. Die Vereinbarung hinsichtlich der Defizitaufteilung zwischen den Gebietskörperschaften beinhaltet jedenfalls vor allem ein Zugeständnis des Bundes. Wie schon in den früheren Haushaltsjahren entfiel auch im Jahre 2003 auf den Bund (einschließlich der Sozialversicherungen) wieder deutlich mehr als die Hälfte des ermittelten Staatsdefizits von rund 82,1 Mrd. Euro. Dieses Verhältnis dürfte sich in den nächsten Jahren kaum zugunsten des Bundes ändern.

Der Bundesrechnungshof hat bereits im letzten Jahr auf die Nachteile dieser Aufteilungsregelung hingewiesen

und u. a. empfohlen, die ungünstigere Finanzlage des Bundes, die deutlich niedrigeren Deckungsquoten im Bundeshaushalt sowie die höhere konjunkturelle Abhängigkeit des Bundeshaushalts bei der Aufteilung des Rahmens für das gesamtstaatliche Defizit stärker zu berücksichtigen (vgl. Bemerkungen 2003, Bundestagsdrucksache 15/2020 Nr. 2.7.2). Das Bundesministerium hat ebenfalls eine Änderung der Defizitaufteilung gefordert, sich aufgrund des Widerstandes der Länderseite jedoch bislang nicht durchsetzen können.

Auch bei den Regelungen zur innerstaatlichen Umsetzung des Europäischen Stabilitätspaktes wurden keine Fortschritte erzielt. Nach wie vor sind wesentliche Punkte nicht geklärt:

- Die Empfehlungen des Finanzplanungsrates sind nicht sanktionsbewehrt. Die Länder haben unter Hinweis auf Artikel 109 Abs. 1 Grundgesetz verbindliche Vorgaben für ihre Haushalte abgelehnt.
- Es ist nicht geregelt, wie mögliche Sanktionszahlungen an die Europäische Union bei gemeinsamer Verantwortung auf Bund und Länder konkret aufzuteilen wären. Da solche finanziellen EU-Sanktionen im Außenverhältnis ausschließlich den Bund treffen, hätte nach geltender Rechtslage der Bund auch für von den Ländern verursachte EU-Sanktionen einzustehen.
- Offen ist schließlich, wie der auf die Länder entfallende Rahmen für das maximal zulässige Defizit auf die einzelnen Bundesländer zu verteilen ist und – daran anknüpfend – wie mögliche Sanktionszahlungen auf die einzelnen Bundesländer aufzuteilen wären.

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, die gemeinschaftsrechtlichen Stabilitätskriterien umfassend durch innerstaatliche Verfahren umzusetzen (vgl. Nr. 2.9.1). Noch offene Regelungslücken sollten daher schnellstmöglich geschlossen werden. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund des Fortbestehens des Defizitverfahrens gegen Deutschland hält es der Bundesrechnungshof für dringend erforderlich, innerstaatliche Sanktionen für die Nichteinhaltung von Empfehlungen des Finanzplanungsrates einzuführen, mögliche Verschuldungsquoten der einzelnen Bundesländer verbindlich zu klären und die Aufteilung evtl. Sanktionen der Europäischen Union auf Bund und Länder zu regeln. Darüber hinaus sollte versucht werden, die Aufteilung des maximal zulässigen Staatsdefizits auf Bund und Länder so anzupassen, dass der starken Belastung des Bundes bei schwacher wirtschaftlicher Entwicklung Rechnung getragen wird.

Der **Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages** hat in den letzten Jahren wiederholt im Rahmen seiner Beschlussfassung zu den Bemerkungen des Bundesrechnungshofes gefordert, dass Bund und Länder sich darüber verständigen sollen, wie die Sanktionen auf die Gebietskörperschaften aufzuteilen wären, die von der Europäischen Union bei Überschreitung des maximal zulässigen Staatsdefizits verhängt werden können. Auch im Rahmen seiner Beschlussfassung zu den Bemerkungen 2003 hat es der

³⁵ Vgl. Beschluss des Finanzplanungsrates vom 21. März 2002, Nr. 5.

Rechnungsprüfungsausschuss für dringend erforderlich gehalten, dass Bund und Länder sich zeitnah über konkrete Schritte zur Einhaltung der Vorgaben des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes verständigen. Das Bundesministerium sollte angesichts dieses klaren parlamentarischen Votums einen erneuten Vorstoß zur Beseitigung der bestehenden Regelungslücken unternehmen.

Das Bundesministerium hat hierzu ebenfalls die Auffassung vertreten, dass die Regelungen zur innerstaatlichen Umsetzung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes weiter entwickelt werden müssten. Der Bund bemühe sich im Rahmen der Arbeiten zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung um klarere Regelungen für die Finanzverantwortung des Bundes einerseits und der Länder andererseits. Befürwortet werde eine verfassungsrechtliche Klarstellung, dass Bund und Länder die Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft aufgrund Artikel 104 EG-Vertrag gemeinsam zu erfüllen hätten. Anschließend wäre einfachgesetzlich zu regeln, wie mögliche Sanktionszahlungen zwischen Bund und Ländern einerseits sowie unter den Ländern andererseits aufzuteilen wären. Eine „verursacherbezogene“ Verteilung wäre dabei allerdings nicht unproblematisch, da zum einen

Überschreitungen der Defizitobergrenze häufig nicht auf ein „Verschulden“ des Bundes oder einzelner Länder zurückzuführen seien, sondern das Ergebnis z. B. von gesetzlichen Maßnahmen darstellten, an denen Bund und Länder gemeinsam mitgewirkt hätten. Zum anderen sei die finanzwirtschaftliche Ausgangssituation in den Ländern sehr unterschiedlich mit der Folge, dass finanzschwache Länder stärkere Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung vornehmen müssten als finanzstarke Länder, um ihre Defizitgrenzen einzuhalten. Außerdem erweise sich die Festlegung von Defizitobergrenzen für die einzelnen Länder in der Praxis als schwer realisierbar.

Der Bundesrechnungshof hält eine Regelung, die das innerstaatliche Verfahren zur Umsetzung der europäischen Stabilitätsregelungen konkretisiert und weiter entwickelt, für überfällig. Es ist zu hoffen, dass die Überlegungen des Bundes hierzu von der Länderseite konstruktiv aufgegriffen werden. Hinsichtlich der Aufteilung des Defizits muss alsbald eine praktikable und angemessene Regelung gefunden werden. Als denkbarer Maßstab für eine Verteilung möglicher Sanktionen könnte etwa der jeweilige Anteil des Bundes und der einzelnen Länder am gesamtstaatlichen Finanzierungsdefizit herangezogen werden.

Teil II

Feststellungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

3 Mangelhafte Anwendung des Vergaberechts

3.0

Viele Dienststellen und Zuwendungsempfänger des Bundes wenden Vergaberecht häufig nur unzureichend an. Der Bundesrechnungshof stellte bei einer Querschnittsprüfung der Vergaben der Jahre 2000 bis 2003 eine sehr hohe Anzahl freihändiger Vergaben fest. Auch große Aufträge wurden oft nicht vorschriftsmäßig europaweit ausgeschrieben. Zudem waren Verdingungsunterlagen häufig diskriminierend und Angebotsbewertungen nicht objektiv.

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit teilte dem Deutschen Bundestag im Oktober 2003 mit, die Vergaberechtsnovelle des Jahres 1999 habe zwar nicht den erhofften verstärkten Wettbewerb und die stärkere Beteiligung ausländischer Bieter erbracht. Sie habe aber zu einer sorgfältigeren Abwicklung der Vergabeverfahren und zu einer erhöhten Akzeptanz des Vergaberechts in der Verwaltung geführt. Diese Auffassung wird durch die Feststellungen des Bundesrechnungshofes nicht bestätigt.

Die festgestellten Mängel sind keine Bearbeitungsfehler. Sie sind in erster Linie auch keine Folge zu komplizierter und detailüberfrachteter Vorschriften. Die Auftraggeber ließen häufig den Wirtschaftlichkeits- und den Wettbewerbsgrundsatz als Prinzipien des Vergaberechts außer Betracht. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit strebt gemeinsam mit anderen betroffenen Ressorts der Bundesregierung weitere Deregulierungen und Bürokratieabbau im Vergabewesen an. Die bisherigen Änderungen konnten die mangelnde Bereitschaft der öffentlichen Auftraggeber zu wettbewerbsgerechtem Verhalten aber nicht beseitigen.

Angesichts der Risiken fehlerbehafteter Vergabeverfahren, daraus resultierender Schadensersatzansprüche von Bietern und möglicher Sanktionen der EG sollte sich das Bundesministerium nicht nur um Bürokratieabbau bemühen, sondern auch nachdrücklich auf die Einhaltung des geltenden nationalen wie auch des EG-Vergaberechts hinwirken.

3.1 Allgemeines

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 2003 übergreifend die Vergabe öffentlicher Aufträge durch den Bund unter besonderer Berücksichtigung des EG-Vergaberechts geprüft. Einbezogen waren eine Vielzahl oberster und nachgeordneter Bundesbehörden, bundesunmittelbare Anstalten

des öffentlichen Rechts sowie Zuwendungsempfänger des Bundes. Daneben fanden auch Prüfungen bei Landesdienststellen statt, die mit der Vergabe von Bauaufträgen des Bundes betraut sind.

Mit dem Vergaberecht befassen sich auch die Bemerkungen „Ausschreibungen von Bauleistungen des Bundes entsprechen nicht EG-Vergaberecht“ (s. Nr. 17), „Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung hält bei VOF-Ausschreibungen EG-Vergaberecht nicht ein“ (s. Nr. 18) und „Verstöße gegen Vergaberecht bei der Unterbringung von Dienststellen“ (s. Nr. 42) sowie die weiteren Prüfungsergebnisse „Verfahren der Auftragsvergabe wird verbessert“ (s. Nr. 55) und „Bundeswehr verbessert das Vergabeverfahren für Lufttransporte nach Afghanistan“ (s. Nr. 54).

3.2 Grundlagen und wirtschaftliche Bedeutung des Vergaberechts

Unter „Vergaberecht“ sind die Regeln und Vorschriften zu verstehen, die dem Staat, seinen Behörden und Institutionen eine bestimmte Vorgehensweise beim Einkauf von Gütern und Leistungen vorschreiben. Oberstes Ziel des Vergaberechts ist die Verpflichtung, so wirtschaftlich wie möglich einzukaufen. Es soll für funktionierenden Wettbewerb im Einkaufsverfahren sorgen, um ein optimales Verhältnis von Preis und Leistung zu erzielen. Außerdem soll die wirtschaftliche Macht des Staates als eines starken Nachfragers auf den Märkten reguliert und für alle Marktbeteiligten kalkulierbar gemacht werden.

Die wirtschaftliche Bedeutung des öffentlichen Auftragswesens vermitteln die folgenden Zahlen. Nach Angaben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (Bundesministerium) aus dem Jahre 2002 hätten Bund, Länder und Gemeinden jährlich Aufträge in Höhe von rund 250 Mrd. Euro vergeben, was einem Anteil von 13 % am Bruttoinlandsprodukt entspreche.

3.3 Regelwerk

Nationales Vergaberecht muss den Vorgaben des EG-Vergaberechts entsprechen. Von Bedeutung für das Vergaberecht der Europäischen Gemeinschaft (EG) sind insbesondere die vier Grundfreiheiten (freier Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital) des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) sowie das allgemeine Diskriminierungsverbot. Ausgehend von diesen Grundsätzen hat die EG das

Vergabewesen durch Vergaberichtlinien geregelt. Dazu gehören insbesondere

- die Richtlinie über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Lieferaufträge,
- die Richtlinie zur Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge,
- die Richtlinie über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge.

Die Mitgliedstaaten müssen die im EGV enthaltenen Grundsätze unmittelbar auf alle Auftragsvergaben anwenden. Die EG-Vergaberichtlinien sind in nationales Recht umzusetzen. Dies hat Deutschland getan.

Die EG hat inzwischen die drei Richtlinien in einer neuen, einheitlichen EG-Vergaberichtlinie zusammengefasst und im Februar 2004 verabschiedet.

EG-Richtlinien sind im Unterschied zu EG-Verordnungen in der Regel nicht unmittelbar anzuwenden, sondern entfalten ihre Rechtswirkung durch Umsetzung in nationales Recht. Trotzdem können die EG-Vergaberichtlinien in der Systematik der Rechtsprechung und der Anwendung von Gemeinschaftsrecht unmittelbare Auswirkungen auf das nationale Vergabewesen haben. Soweit nationales Recht im Widerspruch zu Gemeinschaftsrecht steht, hat das Gemeinschaftsrecht Vorrang. Bei Verstößen gegen EG-Vergaberecht ergeben sich für den Bundeshaushalt folgende Risiken:

- Die Nichtbeachtung von EG-Vergaberecht stellt eine Vertragsverletzung im Sinne des Artikels 226 EGV dar. Im derzeit noch zweistufig ausgestalteten Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 228 EGV kann dies nach vorangegangener Klage der Europäischen Kommission beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) im weiteren Verfahren zu einem Zwangsgeld oder zu Pauschalzahlungen führen, die aus dem Bundeshaushalt zu leisten wären. Im nationalen Verfahren sind zudem Schadensersatzansprüche beteiligter Bieter gegen den betreffenden öffentlichen Auftraggeber möglich.
- In den „Vorabentscheidungsverfahren“ nach Artikel 234 EGV befindet sich der EuGH im Rahmen der ihm zur Entscheidung vorgelegten Fragen auch darüber, ob eine nationale vergaberechtliche Regelung oder die Anwendung einer nationalen Vergabevorschrift im Einzelfall den Anforderungen des EG-Rechts genügt. Die EuGH-Entscheidung ist bindend. Daraus kann sich ergeben, dass nationale Gerichte Vergabeentscheidungen aufheben bzw. benachteiligten Bietern Schadensersatz zusprechen.
- Sowohl die Europäische Kommission wie auch der Europäische Rechnungshof prüfen die Verwendung von EG-Mitteln umfassend. Ergeben sich dabei Verstöße gegen das EG-Vergaberecht, kann dies zum Verlust von EG-Fördermitteln führen.

Für Aufträge mit Auftragswerten unter den in EG-Richtlinien festgelegten Schwellenwerten gilt nationales Verga-

berecht. Für Aufträge oberhalb der Schwellenwerte sind die Regeln des europäischen Vergaberechts anzuwenden.

3.4 Prüfung durch den Bundesrechnungshof

Der Bundesrechnungshof hat die Vergabe von Aufträgen sowohl oberhalb als auch unterhalb der Schwellenwerte für die Jahre 2000 bis 2003 geprüft.

3.4.1 Grundsatz der Vergabe öffentlicher Aufträge im freien und gleichen Wettbewerb

Der EGV fordert grundsätzlich die Vergabe öffentlicher Aufträge in einem allen Wirtschaftsteilnehmern zugänglichen Verfahren. Ausnahmen von der nationalen öffentlichen Ausschreibung bzw. dem europaweiten offenen Verfahren sind nur unter engen, abschließend geregelten Voraussetzungen zulässig. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass 20 von 25 geprüften Auftraggebern die Mehrzahl ihrer Aufträge ohne schlüssige Begründung in nicht allgemein zugänglichen Verfahren (Freihändige Vergabe oder Beschränkte Ausschreibung) ohne vorherigen öffentlichen Teilnehmerwettbewerb vergaben. Regelmäßig lag der Anteil dieser Vergaben zwischen 50 % und 60 %. Zwei der geprüften Zuwendungsempfänger vergaben über 90 % ihrer Aufträge auf diesem Wege.

3.4.2 Mindestanteil europaweiter Vergaben für Bauaufträge

Um einen möglichst umfassenden Wettbewerb sicherzustellen, sind die öffentlichen Auftraggeber verpflichtet, bei Baumaßnahmen mindestens 80 % des Auftragsvolumens in europaweiten Verfahren zu vergeben. Diese Vorgabe hielten die geprüften Stellen nur bei wenigen Baumaßnahmen ein. Den genauen Anteil konnten die Baudienststellen nicht angeben, da sie weitgehend auf Aufstellungen zum Anteil der EG-weiten Ausschreibungen verzichtet hatten.

3.4.3 Neutrale Leistungsverzeichnisse und Verdingungsunterlagen

Mit Blick auf das Diskriminierungsverbot ist es bei Auftragsvergaben grundsätzlich nicht zulässig, einzelstaatliche statt europäische Normen zu verwenden sowie bestimmte Hersteller- bzw. Fabrikatvorgaben in Leistungsverzeichnissen zu machen. Elf der geprüften Auftraggeber beachtetten diesen Grundsatz nicht, ohne dass dafür eine Begründung vorlag. Insbesondere Leistungsverzeichnisse bei Bauprojekten enthielten regelmäßig zahlreiche nationale technische Spezifikationen und nicht zwingende Fabrikatvorgaben. Gleiches gilt für wissenschaftliche Einrichtungen. Ihre Leistungsverzeichnisse passten vielfach nur auf einen bestimmten, oft bereits im Vorfeld des Vergabeverfahrens favorisierten Anbieter. Andere Auftraggeber ließen Leistungsverzeichnisse von Unternehmen erstellen und forderten sie anschließend zur Angebotsabgabe auf. Die Unternehmen gaben auf die von ihnen erstellten Leistungsverzeichnisse optimale Angebote ab und erhielten den Zuschlag.

Nachweise zur Zuverlässigkeit sowie zur technischen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von Bieter sind ebenfalls diskriminierungsfrei zu gestalten. Ausschreibungen forderten vielfach Auszüge aus dem (deutschen) Gewerbezentralregister bzw. „Tariftreueerklärungen“. Dies führte zur Verdrängung ausländischer Bieter, da solche Nachweise nur von nationalen Bietern erbracht werden können. Andererseits forderte ein großer öffentlicher Auftraggeber eine „Eigenerklärung zur Schwarzarbeit“, die ausländische Bieter auch dann zum weiteren Verfahren zulässt, wenn sie gegen Steuer- bzw. Sozialrecht ihres Heimatlandes verstoßen haben. Dies diskriminiert Bieter, die sich an gesetzliche Vorgaben halten. Obwohl nur auf den jeweiligen Auftragsgegenstand bezogene Nachweise zulässig sind, forderte dieser Auftraggeber außerdem Nachweise zum Qualitäts- und Umweltmanagement der Bieter, die weit über die jeweils zu beschaffende Lieferung bzw. Leistung hinausgingen.

3.4.4 Wettbewerbsgerechte Angebots- und Zuschlagsfristen

Das Vergaberecht gibt Fristen für die Vorlage der Angebote durch die Bieter (Angebotsfrist) und für die Angebotsbewertung einschließlich der Zuschlagsentscheidung des Auftraggebers (Zuschlagsfrist) vor. Bieter sollen ausreichend Zeit zur Erstellung sachgerechter Angebote haben und vor unwirtschaftlichen Preisbindungen durch lange Bearbeitungszeiträume des Auftraggebers geschützt sein. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes verkürzten die geprüften Auftraggeber häufig die Angebotsfristen und/oder verlängerten die Zuschlagsfristen, ohne dass die Voraussetzungen für eine Ausnahme vorlagen.

3.4.5 Faire und objektive Prüfung und Wertung der Angebote

Zur Wahrung des Gleichbehandlungs- und des Transparenzgrundsatzes schreibt das Vergaberecht insbesondere vor, Angebote vom weiteren Verfahren auszuschließen, die nicht dem Leistungsverzeichnis oder den sonstigen Ausschreibungsbedingungen entsprechen. Zudem dürfen nur solche Kriterien in die Angebotsbewertung einfließen, die den Bietern zuvor bekannt gegeben wurden – möglichst in der Reihenfolge ihrer Bedeutung. Eine Reihe der geprüften Auftraggeber ließ Angebote im weiteren Verfahren, obwohl sie unvollständig waren und nicht den Ausschreibungsbedingungen entsprachen. So konkurrierten sie mit sachgerechten Angeboten und erhielten zum Teil auch den Zuschlag. Einige Auftraggeber nahmen im laufenden Verfahren Kriterien hinzu, die sie zuvor nicht bekannt gemacht hatten.

Mit einer Ausnahme legten alle geprüften Auftraggeber in mehr als 90 % der Fälle nicht die zuvor bekannt gegebenen Kriterien bei der Angebotsbewertung zugrunde. Ohne Angabe von Gründen forderte ein Auftraggeber von ihm selbst schlecht bewertete Teilnehmer eines Wettbewerbes zur Angebotsabgabe auf und schloss gleichzeitig besser bewertete Bewerber vom weiteren Verfahren aus.

3.4.6 Umfassende Dokumentation von Vergabeverfahren

Nachprüfbare Vergabeverfahren setzen eine umfassende Dokumentation aller Maßnahmen und Entscheidungen mit den jeweiligen Begründungen voraus. Um Transparenz zu gewährleisten, muss der Vergabevermerk das gesamte Verfahren so darstellen, dass ein Dritter, z. B. ein Gericht, es nachvollziehen kann. Die erhebliche Bedeutung des Vergabevermerks bei Rechtsschutzverfahren haben die nationalen Gerichte und der Europäische Gerichtshof wiederholt bestätigt.

Die Dokumentation gab bei allen geprüften Stellen Anlass zu Beanstandungen. In aller Regel waren die Wahl der Vergabeart (Ausnahme vom Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung bzw. des offenen Verfahrens) und/oder die Zuschlagsentscheidung nicht begründet. Häufig fehlten Vergabevermerke ganz.

3.4.7 Informationspflichten gegenüber unterlegenen Bietern und Bewerbern

Es ist wesentlicher Bestandteil des Bieterschutzes, dass unterlegene Bieter zeitnah über die Ablehnung ihres Angebotes informiert werden. Ihnen müssen die wesentlichen Ablehnungsgründe und der erfolgreiche Bieter mitgeteilt werden. Unterlegene Bieter sind deshalb stets im Voraus über beabsichtigte Zuschlagsentscheidungen zu unterrichten. Auf entsprechenden schriftlichen Antrag können die Bieter noch weiter gehende Informationen zu der Zuschlagsentscheidung und ihren Hintergründen erhalten.

Eine Reihe der geprüften Auftraggeber verzichtete in 30 % bis 50 % der Fälle darauf, die unterlegenen Bieter zu unterrichten. Ein weiterer Auftraggeber teilte den Bietern im Rahmen der Unterrichtung vor Vertragsabschluss mit, aufgrund der Vertraulichkeit der Angebote könne er keine Auskünfte erteilen. Damit beschränkte er die Bieter in ihren zusätzlichen Informationsrechten.

3.4.8 Unterrichtung der Europäischen Gemeinschaft

Bei europaweiten Vergabeverfahren ist die EG innerhalb von 48 Tagen nach dem Zuschlag über die Auftragsvergabe zu unterrichten. Die Mitteilung wird im Amtsblatt der EG veröffentlicht.

Zusätzlich erstellt jeder öffentliche Auftraggeber jährlich eine statistische Aufstellung der von ihm im letzten Jahr vergebenen Aufträge für die Europäische Kommission. Die Aufstellung enthält, nach Auftrags- und Vergabeart gegliedert, alle Aufträge oberhalb des Schwellenwertes für europaweite Verfahren. Öffentliche Auftraggeber auf Bundesebene melden zudem den Gesamtwert der von ihnen vergebenen Aufträge unterhalb dieses Schwellenwertes. Das Bundesministerium bündelt alle Meldungen und sendet sie an die Kommission.

Einige der geprüften Auftraggeber unterrichteten das jeweils zuständige Bundesministerium häufig verspätet über die Auftragsvergaben; teilweise versandten sie keine Mitteilungen. Ein Auftraggeber erstellte bis zum Jahre 1999 keine statistischen Aufstellungen. Seine seitdem

versandten Aufstellungen enthielten nur einen geringen Teil der tatsächlich von ihm vergebenen Aufträge. Dies gilt auch für die übrigen geprüften Auftraggeber. Häufig enthielten die Aufstellungen zudem erhebliche Fehler und Widersprüche.

3.4.9 Korruptionsprävention

Die Korruptionsprävention ist ein wesentliches Anliegen des europäischen Vergaberechts. Im nationalen Rahmen ist dies etwa in der Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung umgesetzt. Danach sollen Vorbereitung, Planung und Bedarfsbeschreibung einerseits und die Durchführung des Vergabeverfahrens andererseits grundsätzlich getrennten Organisationseinheiten übertragen werden.

Einige der geprüften Stellen ließen das Vergabeverfahren in seinen unterschiedlichen Phasen in einer Hand. Andere ließen zu, dass nicht die Vergabestelle, sondern der zuständige Fachbereich als Bedarfsträger selbst das Vergabeverfahren organisierte. Dem Ziel, Korruptionsrisiken schon im Ansatz wirksam zu begegnen, werden solche Verfahren nicht gerecht.

3.5 Maßnahmen der Bundesregierung

Das Bundesministerium teilte dem Deutschen Bundestag im „Bericht der Bundesregierung zum Vergaberechtsänderungsgesetz“ vom Oktober 2003 (Bundestagsdrucksache 15/2034) mit, Vergabeverfahren würden seit dem Jahr 1999 sorgfältiger vorbereitet und durchgeführt. Die Akzeptanz der Vergaberegeln habe sich deutlich erhöht. Allerdings sei es nicht zu der erhofften Stärkung des Wettbewerbs gekommen. Eine stärkere Beteiligung ausländischer Bieter sei ebenfalls nicht festzustellen.

Die Bundesregierung kündigte Verbesserungen durch die „Initiative Bürokratieabbau“ an. Die dazu gegründete Arbeitsgruppe „Verschlankung des Vergaberechts“, deren Vorsitz das Bundesministerium hatte, gab am 5. Dezember 2003 ihren Abschlussbericht ab. Sie empfahl Deregulierungen im Vergaberecht und die Einführung von Rechtsschutzverfahren für Aufträge unterhalb der Schwellenwerte. National seien aber nur solche Anstrengungen möglich, die der Umsetzung des novellierten EG-Vergaberechts nicht entgegenstünden. Das Bundeskabinett beschloss am 10. Dezember 2003 ein „Sieben-Punkte-Programm zur Optimierung öffentlicher Beschaffungen“, das von einem Ressortarbeitskreis unter Vorsitz des Bundesministeriums und des Bundesministeriums des Innern umgesetzt werden soll. Der Arbeitskreis hat sich auf seiner Sitzung am 4. Mai 2004 konstituiert.

3.6 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat das Vergabeverhalten der von ihm geprüften öffentlichen Auftraggeber als unzureichend bewertet. Er hat beanstandet, dass geltende Vergabevorschriften nicht beachtet werden. Das kann zu unwirtschaftlichen Beschaffungen führen, die den Bundeshaushalt unnötig belasten. Außerdem drohen Schadensersatzansprüche unterlegener Bieter und Sanktionen durch die EG. Eine Missachtung von EG-Vergaberecht

könnte darüber hinaus mit einer Aussetzung europäischer Fördermittel geahndet werden.

Im Gegensatz zu den Ausführungen des Bundesministeriums gegenüber dem Deutschen Bundestag hat der Bundesrechnungshof bei seinen Prüfungen keine sorgfältigere Abwicklung von Vergabeverfahren und keine gesteigerte Akzeptanz des Vergaberechts feststellen können. Freihändige Vergaben in bis zu 90 % der Fälle, die regelmäßige Vergabe großer Aufträge in nationalen Verfahren, diskriminierende Ausschreibungsunterlagen und mangelhafte Angebotsbewertungen stehen im Widerspruch zu den Grundsätzen des europäischen Vergaberechts. Diese Defizite dürften zu dem Mangel an Wettbewerb und der geringen Beteiligung ausländischer Bieter erheblich beigetragen haben. Die im Sieben-Punkte-Programm der Bundesregierung dargestellten Ziele und Maßnahmen erscheinen zwar grundsätzlich geeignet, den mit dem Vergabewesen verbundenen Verwaltungsaufwand zu mindern. Bisher aber konnten Bürokratieabbau und Deregulierung allein wenig daran ändern, dass in vielen Behörden offensichtlich die Bereitschaft fehlt, sich wettbewerbsgerecht zu verhalten.

3.7 Stellungnahme des Bundesministeriums

In seiner Stellungnahme hat das Bundesministerium ausgeführt, es habe keine rechtlichen Möglichkeiten, öffentliche Auftraggeber zur Einhaltung des Vergaberechts zu verpflichten. Es gehe davon aus, dass ein vereinfachtes und verständlicheres Vergaberecht zu einer höheren Akzeptanz und besserer Handhabung bei öffentlichen Auftraggebern führen werde. Dadurch sei auch zu erreichen, dass die Anforderungen des Vergaberechts sorgfältiger beachtet würden. Für eine entsprechende Reform des Vergaberechts setze es sich ein.

3.8 Abschließende Bewertung

Die vom Bundesrechnungshof festgestellten typischen Mängel bei Auftragsvergaben des Bundes sind überwiegend keine Bearbeitungsfehler im Rahmen grundsätzlich ordnungsgemäßer Vergabeverfahren. Sie sind in erster Linie auch keine Folge zu komplizierter und detailüberfrachteter Vorschriften. Vielfach ignorierten die Auftraggeber vielmehr grundlegende Prinzipien des Vergaberechts. Dazu gehören der Grundsatz öffentlicher Ausschreibung, das Diskriminierungsverbot und das Prinzip der fairen und nachprüfaren Angebotsbewertung. Vereinfachte Vergabeverfahren allein schaffen kein Bewusstsein für die Einhaltung des Vergaberechts. Das Bundesministerium sollte im Rahmen der anstehenden Novellierung und durch flankierende Maßnahmen gegenüber den Ressorts die Akzeptanz für wettbewerbsgerechtes Verhalten steigern.

Fehlerhafte Vergabeverfahren bergen Risiken und können zu Schadensersatzansprüchen von Bietern führen. Deshalb sollte sich das für Vergaberecht federführende Bundesministerium nicht nur um Bürokratieabbau bemühen, sondern auch nachdrücklich auf die Einhaltung des geltenden nationalen wie auch des EG-Vergaberechts hinwirken.

Bundeskanzler und Bundeskanzleramt (Einzelplan 04)

4 Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit des Bundesinstituts für Kultur und Geschichte der Deutschen im öst- lichen Europa nicht nachgewiesen (Kapitel 0407)

4.0

Das Bundesministerium des Innern und die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien haben weder die Notwendigkeit noch die Wirtschaftlichkeit des Bundesinstituts für Kultur und Geschichte der Deutschen im östlichen Europa untersucht, obwohl dies zwingend vorgeschrieben ist. Es hat nach dem Errichtungserlass die Aufgabe, die Bundesregierung in allen „die Durchführung des § 96 Bundesvertriebenengesetz betreffenden Angelegenheiten“ zu beraten. Eine eindeutige Aufgabenbeschreibung fehlte ebenso wie eine sorgfältige Ermittlung des Stellenbedarfs. Das Bundesministerium des Innern gab für unerlässlich gehaltene Anforderungen an die Qualifikation des Leiters und den Standort der Behörde ohne erkennbare Begründung auf. Gegen die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit einer eigenen Behörde spricht, dass sie neben ihrer wissenschaftlichen Tätigkeit im Wesentlichen nur zwei Referate der heute zuständigen Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien bei der Beurteilung von Zuwendungsanträgen berät. Gegebenenfalls muss das Bundesinstitut für Kultur und Geschichte der Deutschen im östlichen Europa aufgelöst, und es müssen eventuell verbleibende Aufgaben verlagert werden.

4.1

Der Bundesminister des Innern errichtete mit Erlass vom 17. Januar 1989 das Bundesinstitut für Kultur und Geschichte der Deutschen im östlichen Europa (Institut) als nicht rechtsfähige Bundesanstalt. Die derzeitigen Ausgaben für das Institut betragen über 1 Mio. Euro jährlich.

Nach dem Erlass hat das Institut „die Bundesregierung auf der Grundlage eigener, in wissenschaftlicher Unabhängigkeit durchzuführender oder zu veranlassender Erhebungen, Dokumentationen und ergänzenden Forschungen in allen die Durchführung des § 96 Bundesvertriebenengesetz betreffenden Angelegenheiten zu beraten und zu unterstützen“. Nach § 96 Bundesvertriebenengesetz haben Bund und Länder entsprechend ihrer verfassungsmäßigen Zuständigkeit das Kulturgut der Vertreibungsgebiete zu erhalten und dabei auch Wissenschaft und Forschung zu fördern. Das inzwischen mehrfach geänderte Bundesvertriebenengesetz aus dem Jahre 1953 erwähnt das Institut nicht. Zudem stimmte sich das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) nicht mit den ebenfalls zuständigen Ländern ab. Auch prüfte es nicht, ob die Errichtung des Instituts notwendig war und

ob wirtschaftliche Alternativen bestanden, wie es das Haushaltsrecht vorschreibt.

Das Bundesministerium hatte während der Errichtung wechselnde Vorstellungen von den künftigen Aufgaben des Instituts. Für die schließlich vorgesehene Beratungstätigkeit sah es zwischen 16 und 103 Stellen als erforderlich an. Das Institut erhielt schließlich 16 Stellen. Auch hielt das Bundesministerium eine anerkannt hohe wissenschaftliche Qualifikation und Reputation des künftigen Direktors und einen Institutsstandort in der Nähe der Bundesregierung und der Universitäten in Bonn oder Köln für unerlässlich.

Zum Direktor ernannte es schließlich einen seiner Mitarbeiter und ehemaligen Gymnasiallehrer aus Oldenburg, das auch Institutsstandort wurde. Warum das Bundesministerium von seinen eigenen Vorgaben abwich, legte es nicht dar. Es konkretisierte weder die Institutsaufgaben noch ermittelte es den Stellenbedarf sachgerecht. Stellenausschreibungen enthielten Angaben zu wissenschaftlichen Tätigkeiten, jedoch keinen Hinweis auf die Beratungsaufgabe. In der Folgezeit widmete sich das Institut Forschungsthemen. Die Beratung der Bundesregierung trat in den Hintergrund. Auf eigene Initiative wurde das Institut im Jahre 2000 der Universität Oldenburg angegliedert („An-Institut“).

Bereits im Jahre 1996 hatte der Bundesrechnungshof bei der Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung das weitgehend unabhängige Eigenleben des Instituts beanstandet. Er hatte angeregt, Stellenbedarf und -bewertung zu überprüfen und zu untersuchen, ob das Institut mit anderen Einrichtungen zusammengelegt oder aufgelöst werden könne. In der Folge verlagerte das Bundesministerium lediglich die Verwaltungsstellen des Instituts in den Haushalt des Bundesverwaltungsamtes, beließ aber das Personal in Oldenburg. Es änderte die Stellenbewertung des Verwaltungsleiters, ohne dass sich dies bisher auswirkte. Außerdem forderte es beim Institut vermehrt Stellennahmen zu Förderanträgen an.

Seit dem Jahre 1998 gehört das Institut zum Geschäftsbereich der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien (Bundesbeauftragte). Den Errichtungserlass oder die Anzahl der Stellen änderte sie nicht. Sie wies dem Institut jedoch mit der Archivalien- und Quellenerschließung eine neue Aufgabe zu. Ein Vermerk des zuständigen Fachreferats der Bundesbeauftragten vom Februar 2002 bescheinigte dem Institut weiterhin ein „uneingeschränktes Eigenleben“. Es verstehe sich als völlig selbstständiges Forschungsinstitut, weise sich selbst Aufgaben nach eigenem Gutdünken zu und setze sich gegen Vorgaben der Bundesbeauftragten zur Wehr. Insgesamt habe es sich weit vom Errichtungserlass entfernt, der dem Institut ausschließlich eine Beratungsaufgabe zuweise.

Wie der Bundesrechnungshof im Jahre 2003 feststellte, sehen sich die wissenschaftlich Tätigen vorwiegend als unabhängig Forschende. Der Wissenschaftliche Beirat des Instituts lehnte ausdrücklich ab, dass das nunmehrige „An-Institut“ überwiegend die Bundesbeauftragte beraten müsse. Soweit das Institut beriet, handelte es sich überwiegend um Stellungnahmen zu Förderanträgen, die bei der Bundesbeauftragten eingingen. Für andere Bundesressorts wurde es kaum tätig.

Die Bundesbeauftragte ließ das Institut weder evaluieren noch auf Wirtschaftlichkeit untersuchen. Der Wissenschaftliche Beirat beschloss im Oktober 2002, die Institutstätigkeit im Jahre 2004 zu bewerten.

4.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesministerium das Institut einrichtete, ohne die Notwendigkeit zu belegen. Es gründete das Institut erst Jahrzehnte nach Inkrafttreten des Bundesvertriebenengesetzes und verankerte es trotz mehrfacher Gelegenheit nicht im Gesetz. Das Bundesministerium stimmte sich dabei nicht mit den ebenfalls zuständigen Ländern ab.

Darüber hinaus hatte das Bundesministerium von Anfang an versäumt, konkrete Aufgaben festzulegen sowie Stellenzahl und -bewertung überzeugend zu ermitteln. Die angeblich unerlässlichen Anforderungen an den Standort und die Qualifikation des Institutsleiters ließ es ohne Begründung fallen. Das Bundesministerium untersuchte weder die Folgen dieses Abweichens noch mögliche kostengünstigere Alternativen. Der Bundesrechnungshof hatte deshalb bereits im Jahre 1996 Zweifel an der Wirtschaftlichkeit der Institutsgründung geäußert. Diese bestehen fort. Das Institut berät schwerpunktmäßig lediglich zwei Referate der Bundesbeauftragten bei der Beurteilung von Zuwendungsanträgen. Dies mag zwar die Arbeit der betroffenen Referate erleichtern, kann aber den Bestand des Instituts unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht rechtfertigen.

4.3

Die Bundesbeauftragte hat auf eine Stellungnahme des Bundesministeriums vom Mai 2004 verwiesen. Darin hat das Bundesministerium sein eigenes Verfahren zur Institutsgründung für unbedenklich erachtet. Der Auftrag des § 96 Bundesvertriebenengesetz verlange nicht, dass Bund und Länder gemeinsam das Institut errichteten. Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes hat die Bundesbeauftragte für überholt und unerheblich gehalten. Der erste Institutsleiter befindet sich im Übrigen seit Jahren im Ruhestand; es habe sich dabei um einen angesehenen Politiker gehandelt.

Außerdem habe das Bundesministerium bzw. die Bundesbeauftragte die Institutsaufgaben durch Rahmenarbeitspläne und jährliche Arbeitspläne konkretisiert. Neue Aufgaben – wie insbesondere die Archivalien- und Quellenerschließung – hätten das Institut inzwischen bedeutender gemacht. Es begleite sämtliche Aktivitäten der Bundesbeauftragten und werde auch künftig eine wichtige Rolle übernehmen.

Bei dem Institut handele es sich um eine selbstständige wissenschaftliche Einrichtung mit einem Beratungsauftrag. Die Selbsteinschätzung der Mitarbeiter sei demgegenüber unerheblich. Die Organisationsform eines „An-Institutes“ ermögliche professionelleres Arbeiten und sei daher erwünscht. Die inhaltliche Qualität der Arbeit habe der Wissenschaftliche Beirat des Instituts von Anfang an begleitet und bewertet. Der Bundesrechnungshof habe dagegen die wissenschaftliche Tätigkeit und die erweiterten Aufgaben des Instituts nicht hinreichend gewürdigt.

Die Bundesbeauftragte hat betont, das Institut habe seine Konzeption veränderten politischen Situationen und erweiterten Aufgaben ständig angepasst. Dennoch wolle sie das Institut überprüfen. Grundlage soll die vorgesehene Evaluierung durch den Wissenschaftlichen Beirat sein. In die Überprüfung sollen auch die Feststellungen des Bundesrechnungshofes einfließen.

4.4

Der Bundesrechnungshof hält die Institutsgründung insbesondere für haushaltsrechtlich fragwürdig. Weder Bundesministerium noch Bundesbeauftragte untersuchten jemals, welche Aufgaben vom Bund alleine auszuführen sind, welcher Beratungsbedarf hierfür besteht und ob dieser wirtschaftlich durch eine eigene Behörde zu erfüllen ist. Die Stellungnahme des Bundesministeriums geht darauf ebenso wenig ein wie auf die übrigen Umstände der Institutsgründung.

Die Mängel bestehen weiter und sind nach wie vor bedeutsam. Insbesondere fehlen immer noch eine Zielbeschreibung und eine sachgerechte Stellenermittlung. Den Rahmenarbeitsplan erstellen das Institut und der Wissenschaftliche Beirat, ohne dass die Bundesregierung nennenswert einwirkt.

Dem Institut einzelne weitere Aufgaben zuzuweisen, ändert grundsätzlich nichts. Die im Errichtungserlass beschriebenen Aufgaben sind nach wie vor Maßstab der Beurteilung. Ob diese neuen Aufgaben notwendig sind und das Institut sie zweckmäßig und wirtschaftlich erledigt, hat die Bundesbeauftragte auch in diesem Fall nicht geprüft. Überdies ist die Behauptung unzutreffend, das Institut begleite „sämtliche Aktivitäten“ der Bundesbeauftragten.

Im Gegensatz zur Bundesbeauftragten ist für den Bundesrechnungshof das wissenschaftliche, durch den Wissenschaftlichen Beirat unterstützte Selbstverständnis des Personals maßgeblich. Wie die Bundesbeauftragte noch im Jahre 2002 selbst festgestellt hat, prägt dieses Verständnis die Institutstätigkeit nachhaltig. Die wissenschaftliche Tätigkeit ist aber nach dem Errichtungserlass keine eigenständige Aufgabe und dient lediglich dem eigentlichen Zweck – der Beratung. Die Bundesbeauftragte hat zwar den Bundesrechnungshof aufgefordert, die wissenschaftliche Tätigkeit des Instituts zu würdigen. Dies geht jedoch an der Sache vorbei, da vielmehr die Beratungsleistung zu bewerten ist.

Die Bundesbeauftragte kann ihre Behauptung nicht belegen, der Wissenschaftliche Beirat habe das Institut von Anfang an bewertet. Die entscheidenden Fragen, ob und

in welchem Umfang die Bundesregierung zu beraten ist und ob Umfang und Güte der Beratung die Existenz des Instituts rechtfertigen, hat sie nicht beantwortet. Die angekündigte (wissenschaftliche) Bewertung durch den Beirat wird hierzu wenig beitragen können. Vielmehr ist es alleinige Aufgabe der Bundesbeauftragten und der Bundesregierung, das Nutzen-Kosten-Verhältnis zu ermitteln und zu beurteilen. Die notwendigen Nachweise sind bisher unterblieben, obwohl die Mängel der Bundesbeauftragten seit langem bekannt sind.

4.5

Aufgrund der gemeinsamen Zuständigkeit des Bundes und der Länder für die Aufgaben nach § 96 Bundesvertriebenengesetz hält es der Bundesrechnungshof für unerlässlich, dass die Bundesbeauftragte das bisher Versäumte nachholt und sich mit den Ländern abstimmt. Als nächste Schritte hätte sie

- konkret einen möglichen Beratungsbedarf des Bundes und
- das dazu zweckmäßige und wirtschaftliche Verfahren zu bestimmen.

Sollte dies nicht die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit des Instituts belegen, empfiehlt der Bundesrechnungshof, das Institut aufzulösen und eventuell verbleibende Aufgaben auf andere geeignete Einrichtungen zu verlagern.

5 **Baumaßnahmen der Stiftung Preußischer Kulturbesitz auf der Museumsinsel in Berlin** (Kapitel 0405 Titel 894 32)

5.0

Baukosten von mehr als 130 Mio. Euro könnten einspart werden, wenn die aus Zuwendungen der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien finanzierten Baumaßnahmen auf der Museumsinsel in Berlin darauf beschränkt würden, vorrangig die historischen Bauwerke wieder herzustellen. Deshalb und wegen des ohnehin stark gestiegenen Finanzbedarfs sollte die Stiftung Preußischer Kulturbesitz auf ihre Planung verzichten, ein „Neues Eingangsgebäude“ zu bauen, die historischen Bauwerke mit unterirdischen Gängen zu verbinden und den Kellerfußboden des Pergamonmuseums abzusenken. Diese zusätzlichen Maßnahmen sind zudem mit hohen technischen und finanziellen Risiken verbunden.

5.1

5.1.1

Bund und Länder gründeten im Jahre 1957 die Stiftung Preußischer Kulturbesitz (Stiftung) mit Sitz in Berlin. Die Stiftung unterhält, saniert und errichtet Gebäude, um Sammlungsgegenstände aufzubewahren und auszustellen. Sie führt die Baumaßnahmen überwiegend nicht selbst aus, sondern beauftragt das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Bundesamt).

Auf der Museumsinsel in Berlin befinden sich fünf historische Bauwerke der Stiftung – das Alte Museum, das Bodemuseum, das Pergamonmuseum, die Alte Nationalgalerie und das Neue Museum. Die UNESCO nahm im Dezember 1999 die Berliner Museumsinsel mit den historischen Bauwerken als Kulturdenkmal in die Liste des Weltkulturerbes auf. Die Bauwerke mussten bzw. müssen überwiegend saniert oder wieder aufgebaut werden.

5.1.2

Der Bund und das Land Berlin trugen nach dem geltenden Finanzierungsabkommen die Ausgaben der Stiftung für Baumaßnahmen je zur Hälfte. Das Land Berlin stellte wegen fehlender Haushaltsmittel mit dem Jahre 2003 seine Zahlungen ein. Seither trägt der Bund die Ausgaben von jährlich rund 100 Mio. Euro allein, die die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (Beauftragte) der Stiftung als Zuwendung gewährt. Aus diesem Betrag muss die Stiftung auch ihre anderen Baumaßnahmen wie die Staatsbibliothek und den Museumskomplex Dahlem finanzieren.

Die Stiftung ließ im Jahre 1999 ein Gesamtkonzept zur Nutzung der historischen Bauwerke auf der Museumsinsel entwickeln, den so genannten Masterplan. Danach sollten einerseits die historischen Bauwerke saniert und wieder hergestellt, andererseits ein neuer unterirdischer Gang als „Archäologische Promenade“ und ein „Neues Eingangsgebäude“ errichtet werden. Die Stiftung schätzte im Juni 1999 die Kosten für alle Baumaßnahmen auf höchstens rund 900 Mio. Euro und plante, die Baumaßnahmen innerhalb von zehn Jahren fertig zu stellen.

Mit fortschreitender Planung im Rahmen des Masterplans erhöhten sich die Gesamtbaukosten bis August 2001 auf fast 1,5 Mrd. Euro, davon allein für das Pergamonmuseum um rund 100 % auf nunmehr geschätzte 523 Mio. Euro. Gleichzeitig verlängerte sich der Fertigstellungszeitraum um zehn Jahre bis zum Jahre 2019.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass ein Teil der Kostensteigerungen durch zusätzliche Baumaßnahmen verursacht wird. Abweichend vom ursprünglichen Entwurf ist nach derzeitiger Planung vorgesehen, die „Archäologische Promenade“ hauptsächlich über den Keller des Pergamonmuseums zugänglich zu machen. Weil dafür der Kellerfußboden im Pergamonmuseum abgesenkt werden muss, werden umfangreiche Baumaßnahmen im Grundwasserbereich mit Eingriffen in das statische Gefüge des Bauwerks notwendig.

Die zum Absenken des Kellerfußbodens im Pergamonmuseum und für die „Archäologische Promenade“ ermittelten Kosten belaufen sich auf etwa 71 Mio. Euro. Allerdings war die Bausubstanz noch nicht hinreichend untersucht worden, um zutreffende Kostenangaben zu ermöglichen. Daher enthielten die Kosten für das Absenken des Kellerfußbodens „Risikozuschläge“ für unvorhersehbare Auswirkungen der Eingriffe in das statische Gefüge. Für das „Neue Eingangsgebäude“ errechnete das Bundesamt nach aktuellem Stand Baukosten in Höhe von rund 59 Mio. Euro.

Das „Neue Eingangsgebäude“ soll auch einen Museums-shop, ein Café, ein Auditorium und einen Raum für Wechselausstellungen erhalten. Diese Funktionen – mit Ausnahme des Auditoriums – sind schon jetzt in den historischen Bauwerken vorhanden und bleiben – wie auch die vorhandenen Zugänge und deren Eingangsbereiche – nach den Planungen der Stiftung erhalten.

5.2

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass die Planungen für die Baumaßnahmen auf der Museumsinsel überarbeitet werden müssen.

Einerseits sind die Baukosten in den letzten Jahren bereits um rund 50 % gestiegen, ohne dass letztlich Kostensicherheit gegeben wäre. Andererseits zwingen die angespannte Finanzlage des Bundes, der Ausfall des Finanzierungsanteils des Landes Berlin sowie die derzeit wenigstens bis in das Jahr 2019 dauernde finanzielle Bindung des Bundes zu einer Reduzierung der Bauvorhaben auf das Notwendige. In diesem Zusammenhang hat der Bundesrechnungshof auf die negativen Auswirkungen bei der Finanzierung anderer Baumaßnahmen der Stiftung hingewiesen.

Der Bundesrechnungshof hat der Beauftragten daher empfohlen, zunächst die Bausubstanz mit dem statischen Gefüge der historischen Bauwerke untersuchen zu lassen, um eine weitgehende Kostensicherheit zu erlangen. Er hat die Beauftragte aufgefordert, die Baumaßnahmen auf den zur Wiederherstellung der historischen Bauwerke notwendigen Umfang zu beschränken. Damit ließen sich gegenüber der bisherigen Finanzplanung mindestens 130 Mio. Euro einsparen.

5.3

Die Beauftragte hat dem Bundesrechnungshof darin zugestimmt, dass vorrangig die historischen Gebäude auf der Museumsinsel wieder herzustellen und zu finanzieren sind. Dabei werde auch berücksichtigt, dass die Finanzierungslast nach dem Ausscheiden Berlins aus der gemeinsamen Finanzierung allein vom Bund getragen wird. Das Bundesamt sei Anfang 2004 beauftragt worden, für das

Pergamonmuseum drei Programmvarianten mit Kostenschätzungen bis Januar 2006 vorzulegen:

- Umfassende Schadenserhebung mit Kostenschätzung zur Sanierung des Gebäudebestandes bei Erhalt der aktuellen Nutzung.
- Vertiefen der aktuellen Planung und Kostenschätzung mit Absenken des Kellerfußbodens, unterirdischem Zugang zur „Archäologischen Promenade“ und unterirdischer Verbindung der Museen über die „Archäologische Promenade“.
- Sanieren des Gebäudebestands ohne Absenken des Kellerfußbodens mit Option für die Anbindung der benachbarten Gebäude, wobei die Anbindungsebene unter- oder oberirdisch sein kann.

Auch die Frage eines „Neuen Eingangsgebäudes“ werde Bestandteil der Untersuchungen sein. Über weiterführende Baumaßnahmen werde erst entschieden, wenn die Alternativen bewertet seien. Zunächst sollten im Wesentlichen bereits laufende oder damit in zwingendem Zusammenhang stehende Baumaßnahmen am historischen Gebäudebestand fortgeführt werden. Der Bau eines „Neuen Eingangsgebäudes“ werde erst nach dem Jahre 2010 weiter verfolgt.

5.4

Der Bundesrechnungshof sieht sich durch den Beschluss der Beauftragten und der Stiftung in seiner Empfehlung bestätigt, zunächst die historischen Gebäude zu erhalten oder wieder herzustellen. Zudem hält er es für richtig, alle weiteren Baumaßnahmen von umfassenden Schadenserhebungen und Baugrunduntersuchungen abhängig zu machen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, erst nach Vorliegen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen über die Programmvarianten zu entscheiden. Er gibt jedoch zu bedenken, dass Baukosten von wesentlich mehr als 130 Mio. Euro eingespart werden können, wenn die Baumaßnahmen auf die historischen Gebäude beschränkt werden.

Der Bundesrechnungshof wird den Fortgang der Baumaßnahmen auf der Museumsinsel auch weiter kritisch begleiten.

Bundesministerium des Innern (Einzelplan 06)

6 Gesetzesvorlagen durch sachgerechte Gesetzesfolgenabschätzung verbessern

6.0

Bei der Vorbereitung von Gesetzen und sonstigen Rechtsvorschriften hat die Bundesregierung sorgfältig auf deren absehbare Wirkungen zu achten und hierüber in den Be-

gründungen umfassend zu berichten. Die Verpflichtung zu einer sachgerechten Gesetzesfolgenabschätzung wurzelt im Haushaltsrecht. Die Bundesregierung hat sich zudem mit der neuen Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien verpflichtet, Rechtsetzungsverfahren transparent zu gestalten und die tragenden Erwägungen ihrer Entwürfe anhand bestimmter Kriterien offen zu legen. Die vom Bundesrechnungshof stichprobenweise untersuchten Gesetze werden diesen Anforderungen nicht durchgehend gerecht.

6.1

Die Bundesregierung ist kraft Haushaltsrechts und nach der am 1. September 2000 in Kraft getretenen neuen Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) verpflichtet, die absehbaren Wirkungen von Gesetzen und sonstigen Rechtsvorschriften (Rechtssetzungsmaßnahmen) sorgfältig zu prüfen und hierüber umfassend und in verständlicher Form zu berichten. Sie hat Bundestag und Bundesrat vor allem über die finanziellen Auswirkungen von Gesetzen zu unterrichten (§ 10 Abs. 1 BHO). Eine Grundlage bilden angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (§ 7 Abs. 2 Satz 1 BHO). Mit der GGO hat sich die Bundesregierung zudem besonderen Begründungspflichten unterworfen. Die Bundesregierung verfolgt damit das Ziel, weniger und bessere Gesetze zu schaffen. Diese Vorgabe war bereits im Regierungsprogramm „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ aus dem Jahre 1999 festgelegt. Inhaltlich knüpft die in §§ 43 f. der neuen GGO geregelte Gesetzesfolgenabschätzung bei den so genannten „Blauen Prüffragen für Rechtsvorschriften des Bundes“ an. Sie waren im Jahre 1996 als Anlage dem Besonderen Teil der damaligen GGO II beigelegt worden. Nicht zuletzt auf Anregung des Bundesrechnungshofes (vgl. Bemerkungen 1998, Bundestagsdrucksache 14/29 Nr. 11) hat die Bundesregierung diese Bestimmungen konkretisiert und in verbindlicher Form in die neue GGO aufgenommen. Sie hat damit die Anforderungen an die Begründung von Gesetzesvorlagen deutlich erhöht und die Grundlagen für eine verbesserte Gesetzgebungsarbeit mit hohen fachlichen und inhaltlichen Standards geschaffen.

Darüber hinaus hat die Bundesregierung die Beteiligung des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung gestärkt, um dessen Erkenntnisse frühzeitig in die Vorbereitung von Gesetzesvorlagen einzubeziehen (§ 45 Abs. 2 GGO). Es besteht damit die Möglichkeit, vorhandene Prüfungsergebnisse, Hinweise zu Organisations- und Verfahrensfragen, Einschätzungen zu den finanziellen Auswirkungen oder allgemeines Erfahrungswissen aufgrund der breiten und übergreifenden Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes in geeigneten Fällen in die Gesetzgebungsarbeit mit einzubringen. Die Hinweise und Einschätzungen des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung sind auf seinen Wunsch in der Gesetzesbegründung darzustellen (§ 44 Abs. 5 GGO). Ferner sind seine Stellungnahmen in die Kabinettsvorlagen zu Rechtssetzungsmaßnahmen aufzunehmen (§ 22 Abs. 1 Nr. 6 GGO).

6.2

Der Bundesrechnungshof hat die Vorbereitung von Rechtsvorschriften durch die Bundesregierung am Beispiel von 25 Gesetzen untersucht, die in den Jahren 2001 und 2002 in Kraft getreten sind. Die Prüfung sollte aufzeigen, ob die erhöhten fachlichen und inhaltlichen Standards bereits umgesetzt werden konnten, und konzentrierte sich auf Fragen, die in den amtlichen Begründungen der Gesetzentwürfe nach den Vorgaben der

Bundeshaushaltsordnung und der GGO zwingend zu behandeln sind. Hierzu gehören insbesondere Angaben über

- die Zielsetzung, Notwendigkeit und den zugrunde liegenden Sachverhalt der Gesetzentwürfe,
- Regelungsalternativen,
- Befristungsmöglichkeiten,
- das Erfordernis einer bundesgesetzlichen Regelung,
- voraussichtliche Gesetzesfolgen einschließlich möglicher unbeabsichtigter Nebenwirkungen,
- Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte einschließlich der vollzugsbedingten Auswirkungen,
- Auswirkungen auf Wirtschaft und Verbraucher

sowie

- Angaben über die Evaluierung.

Besonderes Interesse galt der Frage, inwieweit Kenntnisse über die Grundlagen und anerkannten Methoden der Gesetzesfolgenabschätzung vorhanden waren und in der Praxis zum Einsatz kamen.

6.3

Bei den untersuchten Gesetzgebungsmaßnahmen waren die beabsichtigten Wirkungen und unbeabsichtigten Nebenwirkungen nicht immer umfassend und klar dargestellt. Dies gilt insbesondere für die Auswirkungen von Gesetzen auf die öffentlichen Haushalte. Kenntnisse über die Methoden der Gesetzesfolgenabschätzung, wie sie etwa mit dem vom Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) herausgegebenen „Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA)“, 2001, oder dem praxisorientierten „Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung“, 2000, vermittelt werden sollen, waren nicht weit genug verbreitet. Darüber hinaus hat das Bundesministerium der Finanzen von seiner Ermächtigung (§ 44 Abs. 2 Satz 2 GGO), allgemeine Vorgaben für die Darstellung der Auswirkungen von Gesetzen auf die öffentlichen Haushalte zu erlassen, bisher keinen Gebrauch gemacht.

Auch das Verständnis für die Notwendigkeit und praktische Handhabung einer methodisch klaren Gesetzesfolgenabschätzung war nicht allgemein ausgeprägt. Unzureichender Personaleinsatz, Termindruck und bindende politische Zielsetzungen beeinträchtigten nicht selten eine den Vorgaben der GGO entsprechende Gesetzesfolgenabschätzung. Vielfach empfanden die Beteiligten die Kriterien der GGO auch als zu abstrakt und theoretisch.

Im Einzelnen zeigte sich folgendes Bild:

Zielsetzung und Notwendigkeit der Gesetzentwürfe waren allgemein gut dokumentiert und die zugrunde liegenden Sachverhalte überwiegend verständlich aufbereitet. Im Übrigen waren die Begründungen der Gesetzesvorlagen jedoch zum Teil unvollständig oder nicht aussagefähig.

Nahe liegende Regelungsalternativen fanden in den Begründungen nicht immer den gebotenen Raum oder fehlten ganz. Beim Umgang mit diesem Kriterium bestand zudem erhebliche Unsicherheit.

Die generelle Pflicht zur Erörterung von Befristungsmöglichkeiten stieß bei vielen Beteiligten auf Unverständnis. Sie nahmen an, dass die Möglichkeit zur Befristung eines Gesetzes oder einzelner Regelungen in der Begründung nur dann darzustellen sei, wenn sie – ausnahmsweise – tatsächlich in Betracht komme.

Die Notwendigkeit einer bundesgesetzlichen Regelung war häufig nur formelhaft begründet.

Mögliche unbeabsichtigte Nebenwirkungen fanden bei der Begründung der Gesetzesvorlagen keine größere Aufmerksamkeit.

Die Auswirkungen der Gesetze auf die öffentlichen Haushalte waren in Einzelfällen sehr ausführlich, detailliert und plausibel dargestellt. Ganz überwiegend wiesen die Vorlagen aber zahlreiche Lücken auf und waren durch unbestimmte oder formelhafte Angaben geprägt. Zum Teil ergänzten die Fachressorts konkrete Kostenaussagen erst, nachdem das Bundesministerium der Finanzen diese angemahnt hatte. Soweit aussagefähige und durch genaue Berechnungen gestützte Erwägungen zu den finanziellen Folgen der Entwürfe dokumentiert waren, fanden sie gelegentlich und in Einzelfällen absichtlich keinen Eingang in die Begründungen.

Bei der Feststellung der Auswirkungen ihrer Gesetze auf Wirtschaft und Verbraucher gingen die Ressorts nicht einheitlich vor. In vielen Fällen begnügten sie sich mit „mehr oder weniger gegriffenen“ Zahlen, die nicht näher begründet werden konnten.

Fragen der Evaluierung, also der rückschauenden Bewertung von Gesetzen nach ihrem Inkrafttreten, wurden in den Begründungen der Gesetzentwürfe nur vereinzelt angesprochen.

6.4

Der Bundesrechnungshof hat hervorgehoben, dass die Kriterien der GGO der notwendigen Gesetzesfolgenabschätzung ein tragfähiges Gerüst geben. Sie eignen sich zudem als Bezugspunkte fachlicher Standards und als Leitlinien einer Gesetzgebung, die weniger und bessere Gesetze schaffen soll. Der Bundesrechnungshof hat jedoch darauf hingewiesen, dass die Vorgaben der Bundesregierung in der Praxis nicht vollständig umgesetzt werden. Teile der geprüften Ministerialverwaltung üben bisher noch eine zu große Zurückhaltung darin, Gesetzeswirkungen vollständig und realistisch darzulegen. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Anwendung der GGO-Kriterien durch Maßnahmen der Qualitätssicherung zu verbessern. Eine gute gesetzesfachliche Arbeit ist notwendige Voraussetzung, um zu verlässlichen Entscheidungsgrundlagen zu kommen.

Der Bundesrechnungshof hat es für erforderlich erachtet, dass das Bundesministerium der Finanzen in Abstimmung mit dem Bundesministerium die in § 44 Abs. 2 Satz 2 GGO vorgesehenen allgemeinen Vorgaben zur Darstellung der Auswirkungen eines Gesetzes auf die öffentlichen Haushalte erlässt.

Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Beauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung hat die Ergebnisse der Prüfung mit zum Anlass genommen, bei den Bundesministerien auf seine frühzeitige Beteiligung hinzuwirken. Gleichzeitig hat der Bundesbeauftragte organisatorische Maßnahmen ergriffen, um vorhandene Erkenntnisse in die Bearbeitung von Gesetzentwürfen einfließen zu lassen. So hat er im Jahre 2003 zu rund 100 Rechtssetzungsmaßnahmen Stellungnahmen abgegeben und damit die Entscheidungsbasis für Regierung und Parlament verbreitert und verbessert.

6.5

Das Bundesministerium und das Bundesministerium der Justiz haben in einer gemeinsamen Stellungnahme für die Bundesregierung erklärt, sie hielten die neue GGO, insbesondere §§ 43 ff. GGO, für eine gute Grundlage, um die Qualität der Rechtsetzung zu erhöhen. Sie haben die Äußerungen des Bundesrechnungshofes grundsätzlich positiv gewertet, weil damit die Qualität der Rechtsvorschriften insgesamt stärker ins Blickfeld gerückt werde. Die Kritik des Bundesrechnungshofes beziehe sich jedoch auf eine Stichprobe von nur 25 der in den Jahren 2001 und 2002 in Kraft getretenen Gesetze und sei nicht hinreichend repräsentativ. Neue Instrumente brauchten eine gewisse Zeit, bis sich alle Beteiligten daran gewöhnt hätten. Dieser Lernprozess habe zwei Jahre nach der Novellierung der GGO noch nicht vollständig abgeschlossen sein können. Im Übrigen bestätige die Prüfung des Bundesrechnungshofes die Bundesregierung darin, noch stärkeren Einfluss auf die Beachtung der GGO zu nehmen und die Ergebnisse in den Gesetzesmaterialien entsprechend darzustellen.

Die Bundesregierung hat mehrere Gesetze hervorgehoben, die für eine hohe Qualität der Gesetzgebungsarbeit sprächen. Sie hat angekündigt, dass das Bundesministerium in enger Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium der Justiz eine Neuauflage des Handbuchs für Rechts- und Verwaltungsvorschriften erarbeiten werde. Ziel sei es, ein praxisbezogenes Arbeitsmittel zur Verbesserung und Vereinfachung der Rechtsetzung zu erhalten. Die Bundesregierung hat ferner auf Schulungsmaßnahmen der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung sowie auf die „informationstechnische Arbeitshilfe zum Gesetzgebungsverfahren“ dieser Einrichtung verwiesen. Schließlich hat die Bundesregierung erklärt, sie habe die Normprüfung intensiviert und die Vorprüfung von Gesetzesvorhaben mit ihrer „Initiative Bürokratieabbau“ jetzt auch auf den Bürokratieabbau ausgeweitet. Das Bundesministerium erarbeite zurzeit neue und praxisorientierte Methoden zur Gesetzesfolgenabschätzung.

Darüber hinaus erwäge das Bundesministerium der Finanzen, allgemeine Vorgaben für die Darstellung der Auswirkungen von Gesetzen auf die öffentlichen Haushalte zu erarbeiten.

6.6

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass bestimmte Gesetzesvorhaben im Wesentlichen entsprechend den Vorgaben zur Gesetzesfolgenabschätzung vorbereitet worden sind. Ein großer Teil der untersuchten Gesetzesmaterialien berücksichtigt die Kriterien der GGO indessen nur unzureichend. Eine weitere Förderung des Lernprozesses zur Einbindung der Gesetzesfolgenabschätzung in die Praxis der Rechtsetzung erscheint daher unerlässlich.

Der Bundesrechnungshof erachtet die von der Bundesregierung in Aussicht gestellte Überarbeitung der Arbeitsmaterialien für die Erstellung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften als sinnvoll und geboten. Als nützlich können sich auch die Schulungsmaßnahmen der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung sowie deren „informationstechnische Arbeitshilfe zum Gesetzgebungsverfahren“ erweisen. Die Vermittlung methodischer Grundlagen durch entsprechend breit angelegte Schulungsmaßnahmen sollte die Gesetzesfolgenabschätzung stärker im Bewusstsein der Beteiligten verankern. Als Schritte in die richtige Richtung bewertet der Bundesrechnungshof auch, dass die Bundesregierung sich um eine verbesserte Normprüfung und stärker an der Praxis ausgerichtete Methoden zur Gesetzesfolgenabschätzung bemüht.

6.7

Der Bundesrechnungshof hält methodisch fundierte Gesetzesfolgenabschätzungen für unverzichtbar, um Parlament und Regierung verlässliche Entscheidungsgrundlagen an die Hand zu geben. Die Kriterien der GGO sollten dabei als Anhaltspunkte fachlicher Standards für die Begründung von Gesetzesvorlagen dienen. Zudem ist eine organisatorisch verankerte, wirksame Qualitätssicherung einzurichten.

Das Bundesministerium ist aufgerufen, die Vorgaben der GGO für die Begründung von Gesetzesvorlagen und zur Gesetzesfolgenabschätzung möglichst bald zu evaluieren und dabei alle Ressorts zu beteiligen.

Das Bundesministerium der Finanzen sollte – wie angekündigt – in Abstimmung mit dem Bundesministerium allgemeine Vorgaben zur Darstellung der Auswirkungen eines Gesetzes auf die Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte einschließlich der vollzugsbedingten Auswirkungen erlassen.

Der Bundesrechnungshof wird die Gesetzgebungsarbeit der Bundesministerien stichprobenweise prüfen, um eine nachhaltige Beachtung der fachlichen und inhaltlichen Standards der GGO zu unterstützen.

Die Bundesregierung sollte durch frühzeitige Beteiligung des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Ver-

waltung sicherstellen, dass Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes bei der Vorbereitung von Rechtssetzungsmaßnahmen wirksam genutzt werden können.

7 Novellierung des Verwaltungskostenrechts überfällig

7.0

Seit mehreren Jahren ist das Bundesministerium des Innern mit den Vorarbeiten zu einer Neuregelung des Verwaltungskostenrechts befasst. Bearbeitung und Abstimmung von Einzelaspekten des Vorhabens führten zu immer neuen Verzögerungen. Vor dem Hintergrund der Wirkungen des Verwaltungskostenrechts auf die Einnahmen des Bundes erscheint ein weiterer Zeitverlust nicht hinnehmbar.

Eine zukunftsfähige Neuordnung des Verwaltungskostenrechts sollte klarstellen, dass die Gebühren auf der Grundlage von Kosten- und Leistungsrechnungen oder anderer geeigneter Verfahren zu ermitteln sind und regelmäßig überprüft sowie rechtzeitig angepasst werden.

7.1 Vorbereitung eines Gesetzentwurfs

Für Leistungen, die Verwaltungsbehörden gegenüber Dritten erbringen, sind nach besonderen Rechtsvorschriften Gebühren und sonstige Entgelte zu erheben. Im Jahre 2004 sind im Bundeshaushaltsplan Gebühreneinnahmen in Höhe von rund 4,8 Mrd. Euro veranschlagt.

Allgemeine Grundsätze für Verordnungen über die Erhebung von Gebühren und sonstigen Entgelten enthält das Verwaltungskostengesetz. Damit wendet sich das Gesetz an den Ordnungsgeber. Es stellt ferner Regeln für die Festsetzung und Erhebung dieser Entgelte im Einzelfall auf. Das Gesetz ist weitgehend unverändert seit dem Jahre 1971 in Kraft.

Das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) stellte eine Kabinettsvorlage zur Novellierung des Verwaltungskostenrechts (Verwaltungsgebührengesetz) bereits mehrfach in Aussicht. Die Vorarbeiten hierzu reichen mindestens bis in das Jahr 1997 zurück. Ein erster Gesetzentwurf konnte in der 13. Legislaturperiode nicht verabschiedet werden. Auch in der 14. Legislaturperiode konnte das Bundesministerium das Vorhaben nicht abschließen. Es verwies darauf, dass die notwendige Abstimmung mit den anderen Bundesressorts und den Ländern sehr viel Aufwand erfordere. Zuletzt kündigte das Bundesministerium weitere Verzögerungen an. Es habe neue Aspekte erkannt, die der Abstimmung bedürften und die Gesetzgebungsarbeiten in die Länge zögen.

Der Bundesrechnungshof hat eine umfassende und abschließende Diskussion angemahnt. Er hat auf die Bedeutung der gebotenen Neuregelung für die Einnahmen des Bundes verwiesen und sich für eine Beschleunigung des Vorhabens eingesetzt.

7.2 Erkenntnisse aus Prüfungen des Bundesrechnungshofes

7.2.1 Regelmäßige Überprüfung und Anpassung der Gebühren sowie Veranschlagung im Haushalt

Mehrere Prüfungen bei verschiedenen Bundesbehörden zeigten, dass Verwaltungen Gebührenordnungen für öffentliche Leistungen nicht zeitgerecht an neue Aufgaben und veränderte Kosten anpassten. In Einzelfällen nahmen sie notwendige Gebührenanpassungen über mehr als 25 Jahre nicht vor. Das Bundesministerium der Finanzen hatte zudem keinen ständigen Gesamtüberblick über die Gebührensätze. Bei der Aufstellung des Haushalts (s. insbesondere die Rundschreiben des Bundesministeriums der Finanzen zur Aufstellung der Haushaltsvoranschläge für die Haushaltsjahre 2004 und 2005) bemühte es sich vergeblich, einen entsprechenden Überblick zu gewinnen.

Der Bundesrechnungshof hat es für erforderlich gehalten, die Gebührensätze regelmäßig zu überprüfen und zeitnah anzupassen. Das Bundesministerium der Finanzen sollte jederzeit einen vollständigen Überblick über die Festsetzung und Fortschreibung der Gebührensätze des Bundes haben. Damit kann es die zutreffende Veranschlagung der Gebühreneinnahmen im Haushalt sicherstellen. Darüber hinaus kann es darauf hinwirken, dass Gebühren rechtzeitig und sachgerecht an veränderte Verhältnisse und die Kostenentwicklung angepasst werden.

7.2.2 Geeignete Verfahren zur Gebührenermittlung

Ein wichtiges Kriterium für die Gebührenkalkulation ist die Kostentransparenz. Diese setzt für die einzelnen Verwaltungsleistungen tragfähige Kostenrechnungen unter Einschluss von kalkulatorischen Kostenbestandteilen voraus.

Bisher lagen der Gebührenbemessung vielfach keine hinreichenden Kostenberechnungen oder geeigneten Verfahren zugrunde.

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass eine vollständige und genaue Kostenermittlung unter Einsatz geeigneter Verfahren, wie z. B. der Kosten- und Leistungsrechnung, bei der Gebührenbemessung stärker berücksichtigt werden sollte. Dies erlaubt eine bessere – nämlich verursachergerechte – Zuordnung des Ressourcenverzehr und schafft insgesamt mehr Klarheit.

7.3 Weitere offene Fragen

Der Bundesrechnungshof hat bereits mehrfach Anregungen zur Novellierung des Verwaltungskostengesetzes gegeben, die auch teilweise Eingang in die vorliegenden Entwürfe gefunden haben. Für die vorgesehene Neuregelung sieht er noch Klärungsbedarf für folgende Punkte:

7.3.1 Landesspezifische Gebühren

Der tatsächliche Aufwand für gleichartige Dienstleistungen der Landesverwaltungen ist – u. a. abhängig vom

Personaleinsatz und den Organisationsstrukturen – von Land zu Land unterschiedlich. Soweit der Bund Gebührensätze für Amtshandlungen der Länder festlegt, orientiert er sich vor allem an Durchschnittswerten.

Der Bundesrechnungshof hat sich dafür ausgesprochen, in Fachgesetzen des Bundes, die die Länder ausführen, grundsätzlich gebührenrechtliche Regelungsvorbehalte für diese vorzusehen. Dies würde der föderalen Aufgabenwahrnehmung besser entsprechen und Verantwortlichkeiten eindeutig zuordnen. Eine Gebührenverordnung des Bundes für Verwaltungsleistungen der Länder wird demgegenüber stets nur eine grobe Annäherung an die aufwandsgerechte Gebührenbemessung leisten können, weil der Verwaltungsaufwand in den Ländern unterschiedlich ist.

Der Bundesrechnungshof hat ferner darauf hingewiesen, dass länderbezogene Gebührenordnungen insgesamt eine sachgerechte und weniger bürokratische Lösung sind, weil aufwendige Abstimmungen mit dem Bund entbehrlich würden. Aus seiner Sicht entsprechen regionalisierte und realitätsnahe Gebührensätze zugleich dem Ziel der Bundesregierung, Bürokratie abzubauen.

7.3.2 Gegenseitige Gebührenbefreiung der Gebietskörperschaften

Im geltenden Recht ist eine grundsätzliche Gebührenbefreiung der Bundes-, Landes- und Kommunalbehörden verankert (§ 8 Verwaltungskostengesetz). Dies hat zur Folge, dass die konkreten Kosten der Inanspruchnahme von Leistungen durch die Gebietskörperschaften nicht ermittelt und sichtbar werden. Die Länder Bayern und Hessen nahmen die Novellierung ihrer Verwaltungskostengesetze bereits zum Anlass, die Befreiung des Bundes und der anderen Länder von der Gebührenerhebung grundsätzlich zu streichen.

Der Bundesrechnungshof hat angeregt, die Gebührenbefreiung der Behörden von Bund, Ländern und Gemeinden zu überdenken. Derartige Befreiungsregelungen widersprechen dem zentralen Ziel betriebswirtschaftlicher Verfahren wie der Kosten- und Leistungsrechnung, den Ressourcenverzehr transparent zu machen und die Empfänger der Leistungen nach dem Verursacherprinzip zu belasten.

7.3.3 Einheitliche Gebührenordnung des Bundes

In der Bundesverwaltung fehlt es an einer geordneten Übersicht aller Gebührentatbestände und Gebührensätze. Die Ressorts führten die Gebührenordnungen jeweils in eigener Zuständigkeit auf der Grundlage entsprechender gesetzlicher Ermächtigungen in den Fachgesetzen. Dementsprechend sind die Regelwerke in ihrer Form, Struktur und Detailgenauigkeit uneinheitlich. Für den Benutzer ist ihre Handhabung mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden.

Der Bundesrechnungshof stellte weiter fest, dass die Gebührenordnungen im Hinblick auf veränderte Gebührentatbestände und Gebührensätze nicht hinreichend gepflegt

werden. Für die Fachressorts bestehen wenig Anreize zur zeitnahen Anpassung der Gebühren an veränderte Aufgaben und Kosten, weil sie Gebühreneinnahmen grundsätzlich an den Bundeshaushalt abzuführen haben.

Mehrere Länder, darunter Bayern und Baden-Württemberg, fassten Gebührentatbestände für Amtshandlungen der Landesbehörden jeweils in einer Allgemeinen Gebührenordnung zusammen, die von den Finanzministerien in Zusammenarbeit mit den Fachressorts gepflegt wurden.

Der Bundesrechnungshof hat angeregt zu prüfen, ob beim Bundesministerium der Finanzen eine zentrale Stelle einen vollständigen Überblick über alle Gebührenordnungen haben sollte. Von dort könnten Initiativen ausgehen, Gebührenordnungen fortlaufend zu aktualisieren und auf einheitliche Verfahren und Grundsätze hinzuwirken.

7.4 Stellungnahmen der Ressorts

Das Bundesministerium hat erklärt, dass der Gesetzentwurf sobald wie möglich verabschiedet werden soll.

Im Gegensatz zum Bundesrechnungshof sehe es die Reform des Verwaltungskostenrechts aber nicht als besonders eilbedürftig an. Angesichts der vom Bundesverfassungsgericht vorgegebenen unveränderten Grundsätze für die Bemessung von Gebühren sei keine grundlegende Veränderung der Gebührensätze zu erwarten. Zwar bilde der bei der Vornahme der öffentlichen Leistung entstehende Verwaltungsaufwand die Grundlage der Gebührenberechnung. Aber auch der wirtschaftliche Wert oder sonstige Nutzen der öffentlichen Leistung für ihren Empfänger sei dabei zu berücksichtigen.

Das Bundesministerium hat darüber hinaus die Auffassung vertreten, die Länder seien nicht besser als der Bund imstande, aufwandsgerechte Gebühren für die von ihnen zu erbringenden Verwaltungsleistungen festzusetzen. Landesbezogene Gebührenverzeichnisse verursachten erheblich mehr bürokratische Arbeit. Zudem sei es vielfach unter fachlichen Gesichtspunkten notwendig, dass Gebührentatbestände und insbesondere die Gebührensätze bundesweit einheitlich seien.

Das Bundesministerium hat sich dafür eingesetzt, an der Gebührenbefreiung der Gebietskörperschaften festzuhalten. Dafür spreche, dass die Zahlung, Erhebung und Verrechnung von Geldern zwischen öffentlichen Kassen einen großen bürokratischen Aufwand erfordere, der vermieden werden solle. Weiter sei zu berücksichtigen, dass der Bund nach einer Streichung der Gebührenbefreiung deutlich mehr Gebühren an Länder und Gemeinden zu zahlen hätte als umgekehrt. Auch sei damit zu rechnen, dass in diesem Fall mit unvermeidbarem Aufwand zahlreiche neue Gebührentatbestände geschaffen würden.

Das Bundesministerium der Finanzen hat mitgeteilt, es sehe keinen Sinn darin, einen ständigen Gesamtüberblick über die sachgerechte Festsetzung oder Fortschreibung der Gebührensätze vorzuhalten. Der Vorschlag des Bundesrechnungshofes, ein zentrales Gebührenverzeichnis einzurichten und die Verantwortlichkeit für dessen Pflege

beim Finanzressort zu bündeln, sei nicht durchführbar, weil die notwendigen Fachkenntnisse im Bundesministerium der Finanzen nicht vorhanden seien und dort auch nicht geschaffen werden könnten.

7.5 Würdigung

Der Bundesrechnungshof sieht angesichts der langjährigen Vorarbeiten und laufenden Mindereinnahmen für den Bundeshaushalt eine baldige Gesetzesvorlage zur Modernisierung des Verwaltungskostenrechts als dringlich an.

Solange keine gesetzliche Klarheit darüber geschaffen ist, dass eine tragfähige Kostenrechnung zur Ermittlung aufwandsbezogener Verwaltungsgebühren erforderlich ist, die auch die kalkulatorischen Kosten berücksichtigt, fehlt es an einer wichtigen Voraussetzung für die Gebührenbemessung. Daraus folgende Einnahmeverluste sind mit Rücksicht auf die angespannte Haushaltslage nicht länger hinnehmbar.

Hinzu kommt, dass notwendige Gebührenanpassungen für Verwaltungsleistungen des Bundes von den zuständigen Fachressorts zum Teil über unvertretbar lange Zeiträume versäumt worden sind. Der Bundesrechnungshof hält daher geeignete organisatorische Maßnahmen, die eine Gesamtübersicht gestatten und eine regelmäßige Überprüfung und Anpassung der Gebührensätze sicherstellen, für angezeigt. Er vertritt die Auffassung, dass es einer zentralen Stelle innerhalb der Bundesregierung bedarf, die stets über einen vollständigen Überblick über alle Gebührentatbestände und -sätze verfügt. Von ihr sollte die erforderliche Initiative ausgehen, die Gebührenordnungen fortlaufend zu aktualisieren. Die entsprechende Verantwortlichkeit sollte wegen der Sachnähe zu den gebührenrechtlichen Grundsätzen beim Bundesministerium der Finanzen oder beim Bundesministerium des Innern angesiedelt sein. Es kommt im Wesentlichen darauf an, für die sachgerechte und einheitliche Anwendung der Gebührenmaßstäbe Sorge zu tragen, die bisher vorherrschende verwirrende formale Vielfalt der Gebührenordnungen zu beseitigen sowie Aktualisierungsrhythmen festzulegen und deren Einhaltung zu überwachen. Einen geeigneten Lösungsweg zeigt etwa das Verwaltungskostengesetz des Landes Niedersachsen auf. Danach erlässt das Finanzministerium im Einvernehmen mit den jeweils zuständigen Ministerien eine „Allgemeine Gebührenordnung“. Die zuständigen Ministerien werden ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Finanzministerium für bestimmte Verwaltungsbereiche besondere Gebührenordnungen zu erlassen.

Der Bundesrechnungshof hält es auch für sinnvoll, grundsätzlich den Ländern die Zuständigkeit für eine eigenverantwortliche Festlegung von Gebühren für ihre Verwaltungsleistungen einzuräumen. So können die Gebührensätze jeweils auf der Grundlage des Verwaltungsaufwandes festgelegt und angepasst werden. Die Notwendigkeit von 16 Gebühren der Länder anstelle einer bundesweit geltenden Gebühr erfordert nur scheinbar mehr bürokratischen Aufwand. Die Länder sind aufgrund

haushaltsrechtlicher und betriebswirtschaftlicher Vorgaben auch jetzt schon verpflichtet, den Ressourceneinsatz für ihre Verwaltungsleistungen zu ermitteln. Der Bund hat entsprechende Informationen bei den Ländern zu erheben und auszuwerten. Nur auf dieser Grundlage kann ein Gebührenverzeichnis des Bundes entstehen.

Soweit es unter fachlichen Gesichtspunkten notwendig erscheint, Gebühren ausnahmsweise bundeseinheitlich festzulegen, kann dies in den jeweiligen Fachgesetzen auf der Grundlage tragfähiger Begründungen vorgesehen werden. Die vom Bundesministerium hierfür herangezogenen Begründungen einzelner Fachressorts heben allerdings kaum auf besondere fachliche Gesichtspunkte ab.

Der Bundesrechnungshof betrachtet die Gebührenbefreiung der Gebietskörperschaften als unvereinbar mit dem zunehmenden Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente in der öffentlichen Verwaltung. Der mit betriebswirtschaftlichen Ansätzen mögliche Effizienzgewinn lässt sich nur dann erzielen, wenn eine weitgehende Kostentransparenz erreicht und das Verursacherprinzip angewendet wird. Der vom Bundesministerium befürchtete Mehraufwand für die Erhebung der Gebühren wäre demgegenüber in Kauf zu nehmen. Nachdem Länder dazu übergehen, in den von ihnen verantworteten Teilen des Verwaltungskostenrechts die Gebührenbefreiung zugunsten des Bundes und anderer Gebietskörperschaften aufzuheben, entsteht zudem ein wachsendes Ungleichgewicht zwischen Bund und Ländern bei der wechselseitigen Belastung mit Gebühren. Der Bund erleidet zunehmend finanzielle Nachteile, wenn er einseitig an der Gebührenbefreiung der Länder festhält.

7.6 Notwendige Maßnahmen

Der Bundesrechnungshof fordert das Bundesministerium auf, seine Vorarbeiten für ein Verwaltungsgebührengesetz in einen konkreten und zukunftsfähigen Gesetzentwurf umzusetzen.

Er empfiehlt, bei der Bemessung von Verwaltungsgebühren stärker die Kosten zu berücksichtigen, die der Verwaltung bei der Erbringung ihrer Leistungen entstehen. Dazu sollte gesetzlich klargestellt werden, dass hierfür entsprechend tragfähige Kostenrechnungen erforderlich sind, in die auch die kalkulatorischen Kosten einfließen.

Zudem sollte eine turnusmäßige Überprüfung sicherstellen, dass die Gebührensätze an den durch technische oder organisatorische Maßnahmen veränderten Verwaltungsaufwand rechtzeitig angepasst werden.

Der Bundesrechnungshof erwartet ferner, dass das Bundesministerium bei der Novellierung des Verwaltungskostenrechts im Rahmen einer Gesetzesfolgenabschätzung folgende Empfehlungen berücksichtigt, nämlich

- eine grundsätzliche Verordnungsermächtigung zugunsten der Länder vorzusehen, um Gebühren für deren Leistungen stärker an deren Verwaltungsaufwand zu orientieren,

- künftig auf eine Gebührenbefreiung von Bund, Ländern und Gemeinden zu verzichten, um die Transparenz der in Anspruch genommenen Verwaltungsleistungen und der dadurch verursachten Kosten zu verbessern,
- Gebühren für Verwaltungsleistungen des Bundes in einem zentralen Verzeichnis zu erfassen, das vom Bundesministerium der Finanzen oder vom Bundesministerium des Innern turnusmäßig überprüft und fortgeschrieben wird.

Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, dass das Bundesministerium die Ergebnisse seiner Bewertungen in der Gesetzesbegründung nachvollziehbar darlegt.

8 Geförderte Dopinganalytik zu teuer, ohne wesentliche Ergebnisse und mit vielen Verfahrensmängeln (Kapitel 0618 Titel 685 05)

8.0

Das Bundesinstitut für Sportwissenschaft hat seit mehr als zehn Jahren zwei Labore mit jährlich über 1 Mio. Euro bei der Durchführung von Untersuchungen zur Feststellung verbotener Substanzen im Sport unterstützt, ohne einen Forschungszweck festzulegen. Wesentliche Forschungsergebnisse konnten beurteilende Fachleute nicht erkennen. Das Bundesinstitut für Sportwissenschaft legte weder die Zahl der Dopinganalysen verbindlich fest noch stellte es sicher, dass die Zuwendungen ausschließlich förderfähigen Bundessportfachverbänden zugute kamen. Der Bund gab für die einzelne Analyse erheblich mehr aus als andere Auftraggeber.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, zunächst konkrete Forschungszwecke zu bestimmen, bevor die Förderung fortgesetzt werden kann. Er hat empfohlen, die Dopinganalytik als Leistung im Wettbewerb zu vergeben.

8.1

Das Bundesinstitut für Sportwissenschaft (Bundesinstitut) als unselbstständige Bundesanstalt im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern (Bundesministerium) hat u. a. die „sportwissenschaftliche Zweckforschung auf dem Gebiet des Sports zu fördern (Ressortforschung). Die Forschungsförderung erstreckt sich insbesondere auf ... Dopingkontrolle und Prävention“. Das Bundesinstitut vergibt seit mehr als zehn Jahren Zuwendungen an zwei international anerkannte Labore für die „Durchführung der Dopinganalytik“. Sie untersuchen Blut-, Urin- und Haarproben auf verbotene Substanzen. Diese Leistung ist für Amateursportverbände unentgeltlich. In den letzten Jahren unterstützte der Bund die Dopinganalytik mit Zuwendungsbeträgen von deutlich über 1 Mio. Euro jährlich.

Das Bundesinstitut grenzte die Aufgaben der Labore nicht voneinander ab, ebenso wenig koordinierte es deren Tätigkeit. Es definierte keine Forschungszwecke, weder

als Entscheidungsgrundlage für das Ressort (Ressortforschung) noch zum Erkenntnisgewinn Dritter (Forschungsförderung). Das erhebliche Bundesinteresse blieb offen. Begutachtende Fachleute erkannten keine nennenswerten Forschungsergebnisse. Die Labore legten die vorgeschriebenen Berichte über die Ergebnisse der Förderung nicht vor; das Bundesinstitut forderte sie auch nicht an. Daher konnte es Forschungsergebnisse weder auswerten noch für Ressortzwecke des Bundesministeriums in nationales Recht umsetzen lassen. Das mit einer Prüfung beauftragte Bundesverwaltungsamt ging sogar davon aus, dass diese Art der Förderung nur dazu diene, die Zahlung von Umsatzsteuern zu vermeiden.

Die Zuwendungsbescheide legten nur den Gesamtbetrag der Förderung fest. Das Bundesinstitut „erwartete“ zwar von den Laboren, dass diese jährlich jeweils 4 000 Analysen für geförderte Bundessportfachverbände erbringen, legte die Zahl jedoch nicht verbindlich fest. Es begründete auch nicht, weshalb gerade dieser Umfang erforderlich und ausreichend war.

Die Labore finanzierten mit den Zuwendungen keine Projekte, sondern laufende Ausgaben. Neben den Dopinganalysen für das Bundesinstitut erbrachten sie auch entgeltliche Analysen für andere Auftraggeber. Dabei nutzten die Labore zumindest teilweise aus Bundesmitteln finanziertes Personal, Gerät und Material.

Die Labore führten Einnahmen in unterschiedlicher Höhe und zu unterschiedlichen Zeitpunkten dem Bundeshaushalt zu. Das Bundesinstitut überließ sie ihnen jedoch wieder zur eigenen Verwendung, in der Regel für den Geräterwerb. Warum die zusätzliche Förderung notwendig war und ob sie im erheblichen Bundesinteresse lag, begründete es nicht.

Nach eigenen Jahresstatistiken führten die Labore unentgeltliche Analysen nicht nur für Amateursportverbände, sondern auch für nicht förderfähige Berufssportverbände zulasten des Bundes aus. Dabei lieferten sie teilweise deutlich weniger als die von ihnen „erwarteten“ 8 000 Analysen für Amateursportverbände. Die Zusammenstellungen ihrer Ausgaben ließen es nicht zu, die Ausgaben den erbrachten Analysen zuzuordnen. Außerdem blieben die Verwendungsnachweise teilweise über Jahre ungeprüft.

Nach Berechnungen des Bundesrechnungshofes kostete den Bund im Jahre 2001 eine Dopinganalyse durchschnittlich 204 Euro. Die Kosten lagen damit um rund 30 % über dem durchschnittlichen Preis für entgeltliche Analysen.

Das Bundesministerium hatte in einer ersten Stellungnahme die Feststellungen des Bundesrechnungshofes insbesondere zu den Forschungsergebnissen bezweifelt und dazu ergänzende Unterlagen des Bundesinstituts übersandt, ohne sie selbst vorher ausgewertet zu haben. Begutachtende Fachleute kritisierten darin fehlende innovative Ergebnisse und bezeichneten die Dopinganalytik der Labore als „Forschung im Routinebetrieb“. Die Forschungsergebnisse seien unter Berücksichtigung der „im-

mensen Geldsummen“ „dürftig“. Die Unterlagen entkräfteten auch andere Entgegnungen des Bundesministeriums – z. B. zur Prüfung des erheblichen Bundesinteresses oder zur Auswertung von Forschungsergebnissen – und bestätigten insgesamt die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes.

8.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesministerium im Errichtungserlass die Aufgabe der Dopingkontrolle und Prävention rechtlich nicht eindeutig formulierte. Damit war von vornherein unklar, zu welchem Zweck das Bundesinstitut Mittel an Dritte vergeben sollte. Dementsprechend hat das Bundesinstitut einen Bedarf für die Ressortforschung oder ein Bundesinteresse an einer Forschungsförderung nicht formulieren und begründen können. Zweckungszweck war lediglich, eine Leistung zu erbringen: die „Durchführung der Dopinganalytik“. Diese Zweckbestimmung war für beide Labore identisch. Sie war daher nicht geeignet, Aufgaben inhaltlich voneinander abzugrenzen und die Tätigkeiten im Bundesinteresse zu koordinieren. Das hat sich auch an den geringen Forschungsergebnissen und ihrer fehlenden Umsetzung durch das Ressort gezeigt.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sind Dopinganalysen marktgängige Leistungen, die mehrere unabhängige Einrichtungen anbieten. Er hat empfohlen, die Mittel entsprechend zu veranschlagen und die Leistung im Wettbewerb zu vergeben. Steuern zu vermeiden durfte jedenfalls nicht Motiv für eine Förderung sein.

Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof das Bundesministerium auf viele Mängel des Zuwendungsverfahrens hingewiesen. Das Bundesinstitut hat jahrelang entgegen den zuwendungsrechtlichen Bestimmungen die laufenden Ausgaben der Labore als einzelne Projekte gefördert. Weder hat es begründet, wie viele Analysen im Bundesinteresse liegen, noch hat es den Laboren die Anzahl verbindlich vorgeschrieben. Es hat versäumt, die Kosten für eine Dopinganalyse zu ermitteln und zwei Labore mit derselben Leistung beauftragt. Das Bundesinstitut hat die Labore hinsichtlich der abzuführenden Einnahmen unterschiedlich behandelt und auch nicht das Bundesinteresse an der Wiederverwendung der Einnahmen geprüft. Zudem hat das Bundesinstitut verwendete Mittel in untauglicher Weise belegen lassen. Unterlagen der Labore hat es nur unzureichend geprüft. Schließlich hat der Bund für jede Dopinganalyse weit mehr als andere Auftraggeber aufgewendet.

Der Bundesrechnungshof hat bezweifelt, ob die Zuwendungen notwendig und angemessen sind und ob das Verfahren wirtschaftlich ist. Insbesondere hat das Bundesministerium nicht beanstandet, dass Bundesmittel auch Analysen für Sportverbände unterstützten, die nicht die Förderkriterien erfüllten. Die Bundesmittel hat es insofern weit fehlgeleitet.

8.3

Das Bundesministerium hat eingeräumt, dass die dem Bundesinstitut übertragene Aufgabe nicht eindeutig formuliert war. Sie diene aber sowohl der Ressortforschung als auch der Forschungsförderung. Die Erkenntnisse beeinflussten die jährlich aktualisierte Liste der verbotenen Substanzen und Methoden des Europarates bzw. der Welt-Anti-Doping-Agentur. Die Liste werde über das Arzneimittelgesetz Teil der nationalen Gesetzgebung. Das Bundesministerium wirke diesbezüglich bei dem Erlass von Rechtsverordnungen mit. Es hat hinsichtlich der Forschungsförderung zugestanden, dass kein unmittelbarer Zusammenhang zwischen geförderten Forschungsvorhaben und Ergebnissen zu erkennen sei. Die erforderlichen jährlichen Forschungsberichte habe das Bundesinstitut bei den Laboren nicht abgefordert. Künftig werde das Bundesministerium Forschungsziele konkreter bezeichnen sowie Ergebnisse vorlegen und auswerten lassen.

Eine Vergabe der Dopinganalytik im Wettbewerb hat das Bundesministerium abgelehnt, da Dopinganalyse und -forschung untrennbar zusammengehörten. Zudem würden geeignete Labore in ihren Ländern nach nicht vergleichbaren Kriterien gefördert. Die Leistung sei auch nicht marktgängig, da es weltweit nur 32 international anerkannte Labore gebe.

Die jahrelange Förderung des Laborbetriebs sei nicht zu beanstanden, da es sich dennoch um eine Projektförderung handele. Zudem verpflichte eine völkerrechtliche Übereinkunft die Bundesrepublik Deutschland, mindestens ein anerkanntes Dopingkontrolllabor einzurichten oder zu unterstützen.

Die vom Bund finanzierten Ausgaben der Labore beruhen auf einer Selbstkostenermittlung aus dem Jahre 1997. Sie seien daher angemessen und unterstützten auch nicht entgeltliche Analysen für andere Auftraggeber. Die Kosten für den Bund seien nur wegen des Forschungsanteils höher als die Preise für private Abnehmer. Zudem ergebe sich aus einem Haushaltsvermerk, dass die Labore ihre Einnahmen wieder verwenden dürften.

Das Bundesinstitut habe die Aufgaben zwischen den beiden Laboren insofern abgegrenzt, als jedes Labor die gleiche Anzahl Proben analysiere und außerdem einen anderen Schwerpunkt wahrnehme. Das Bundesministerium hat aber eingeräumt, dass sich die Schwerpunkte nicht aus den Zuwendungsbescheiden ergeben und weitere Mängel des Zuwendungsverfahrens zugestanden. Die Kritik des Bundesrechnungshofes habe es zum Anlass genommen, die Förderpraxis verwaltungsmäßig neu zu strukturieren und damit eine größere Transparenz zu gewährleisten. Gleichwohl hat das Bundesministerium das Verfahren zur Förderung der Dopinganalytik insgesamt als inhaltlich ordnungsgemäß angesehen. Förderkriterien einzuhalten sei nicht ausschließlicher Maßstab, denn die Glaubwürdigkeit eines „manipulationsfreien“ Hochleistungssports stehe im Vordergrund. Von fehlgeleiteten Mitteln könne also nicht die Rede sein.

8.4

Entgegen der Auffassung des Bundesministeriums erfüllt die Förderung der Dopinganalytik weder die Voraussetzungen für die Ressortforschung noch für die Forschungsförderung. Selbst wenn das Bundesministerium im Europarat und bei der nationalen Rechtsetzung mitwirkt, so legt es doch nicht dar, welche Erkenntnisse es für seine Entscheidungen benötigt und inwieweit es diese umgesetzt hat. Es hat auch versäumt, die Ausgaben als sächliche Verwaltungsausgaben zu veranschlagen und Aufträge für Dopingforschung nach Wettbewerb zu vergeben, wie es für Ressortforschungsvorhaben grundsätzlich angebracht ist. Für eine Einordnung als Forschungsförderung fehlen der Nachweis des erheblichen Bundesinteresses anhand konkret beschriebener Projekte, eine Zielbeschreibung sowie den Projekten zuzuordnende Ergebnisse. Das Bundesministerium will dies zwar ändern, müsste zunächst jedoch den Errichtungserlass des Bundesinstituts klarstellen.

Nur soweit das Bundesinstitut einen im erheblichen Bundesinteresse liegenden Forschungszweck definieren kann, wären dafür künftig Zuwendungen zumindest vertretbar. Davon abgesehen hält der Bundesrechnungshof weiterhin die Dopinganalytik für eine marktgängige Leistung, die im Wettbewerb zu vergeben ist. Dem steht nicht entgegen, dass die Forschung z. B. zur Entwicklung neuer Nachweismethoden Analysen benötigt. Die Analyse- und Forschungstätigkeit voneinander abzugrenzen setzt lediglich eindeutige Forschungsziele voraus. Diese hat das Bundesinstitut bisher allerdings nicht formuliert. Im Übrigen schließen weder unterschiedliche Fördermethoden in anderen Ländern noch eine vermeintlich begrenzte Anzahl geeigneter Labore aus, Dopinganalysen als Leistung im Wettbewerb zu vergeben. Es bliebe den beiden deutschen Laboren unbenommen, sich dem Wettbewerb zu stellen.

Eine Vergabe der Analyse- und ggf. auch der Forschungstätigkeit im Wettbewerb würde gewährleisten, die Aufgaben wirtschaftlich zu erfüllen. Damit entfielen zudem die dauerhafte Förderung der Laborbetriebe. Zugleich würde der Bund vermeiden, entgeltliche Analysen für Dritte mit seinen Mitteln zu unterstützen. Eine völkerrechtliche Übereinkunft kann darüber hinaus die jetzige haushaltsrechtswidrige Praxis nicht rechtfertigen. Der Bund könnte die Labore auch dadurch unterstützen, dass er einzelne Aufträge erteilt oder konkrete Projekte fördert. Im Übrigen schreibt die Übereinkunft keineswegs zwingend vor, Dopingkontrolllabore einzurichten oder deren Einrichtung zu unterstützen. Es reicht bereits aus, wenn die Unterzeichnerstaaten ihren Sportorganisationen helfen, Zugang zu Laboren „im Hoheitsgebiet einer anderen Vertragspartei“ zu erhalten.

Die als „Selbstkostenermittlung“ bezeichnete Kostenanschätzung genügt nicht den Regelungen für die Kalkulation von Selbstkosten. Sie ist überdies veraltet und daher ungeeignet, die Zuwendungen als notwendig und angemessen zu belegen. Die vergleichsweise höheren Aufwendungen des Bundes für Dopinganalysen lassen sich auch nicht mit dem „Forschungsanteil“ begründen. Ange-

sichts fehlender Forschungsaufträge sowie unzureichender und nicht zuzuordnender Ergebnisse ist ein solcher Anteil nicht feststellbar. Der erwähnte Haushaltsvermerk rechtfertigt nicht, den Laboren bereits abgeführte Einnahmen als zusätzliche Bundesmittel wieder zufließen zu lassen, ohne den Bedarf und das erhebliche Bundesinteresse geprüft zu haben. Es ist auch nicht hinnehmbar, wenn die Zuwendungsempfänger die Förderkriterien missachten und das Bundesministerium dies als unerheblich darstellt. Vielmehr ist es verpflichtet, nur die als förderfähig anerkannten Bundessportfachverbände finanziell zu unterstützen.

Das Bundesministerium beabsichtigt zwar, einzelne Verfahrensmängel abzustellen. Es sieht jedoch keinen Anlass, sein Zuwendungsverfahren grundlegend zu ändern. Wie die unzureichende Auseinandersetzung mit den Feststellungen des Bundesrechnungshofes zeigt, ist seine Fachaufsicht über das Bundesinstitut in erheblichem Maße unzulänglich. Das Bundesministerium muss sie umgehend und dauerhaft verbessern, damit das Bundesinstitut künftig seine Aufgaben ordnungsgemäß und wirtschaftlich erfüllen kann.

8.5

Der Bundesrechnungshof hält es für unerlässlich, dass das Bundesministerium die Aufgabenstellung des Bundesinstituts nach dem Errichtungserlass präzisiert und ferner nachweist, ob und in welchem Umfang

- ein Bundesbedarf besteht, Dopinganalysen durchzuführen;
- sich das erhebliche Bundesinteresse auf Erkenntnisgewinne aus konkreten Forschungsvorhaben im Bereich der Dopinganalytik erstreckt (Forschungsförderung) und/oder
- es Forschungserkenntnisse für seine Aufgabenerfüllung benötigt und wie es sie zu verwerten beabsichtigt (Ressortforschung).

Danach muss das Bundesministerium für die Analyse- und ggf. Forschungstätigkeit das jeweils zulässige, geeignete und wirtschaftliche Verfahren bestimmen und umsetzen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sind Dopinganalysen im Wettbewerb zu vergeben. Er empfiehlt dem Bundesministerium zu prüfen, ob es alternativ den geförderten Bundessportfachverbänden direkt Mittel für Dopinganalysen zur Verfügung stellt.

9 Ansprüche des Bundes bei der Förderung eines Gebäudes für die Führungs-Akademie des Deutschen Sportbundes unzureichend gesichert (Kapitel 0602 Titel 684 11)

9.0

Das Bundesministerium des Innern hatte im Rahmen der Sportförderung den Bau und die Erstaussstattung eines Gebäudes für die Führungs-Akademie des Deutschen

Sportbundes auf einem Grundstück des Landes Berlin mit fast 1,9 Mio. Euro gefördert. Es versäumte dabei, die finanziellen Interessen des Bundes rechtlich abzusichern. Nach Aufgabe der zweckentsprechenden Nutzung verfolgte es weder seine Ansprüche gegen den Deutschen Sportbund noch gegen das Land mit ausreichendem Nachdruck. Auch die Regelungen bei künftig zu fördernden Sportstätten sind zu verbessern.

9.1

Das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) hatte in den Jahren 1977 bis 1984 den Bau und die Erstaussattung eines Gebäudes für die Führungs-Akademie des Deutschen Sportbundes (Führungs-Akademie) in Berlin mit rund 1,9 Mio. Euro gefördert. Dies entsprach 52,7 % der Gesamtkosten. Nachdem die Führungs-Akademie ihren Betrieb aufgenommen hatte, unterstützte das Bundesministerium diesen ab dem Jahre 1982 mit insgesamt rund 2,5 Mio. Euro.

Das Gebäude wurde auf einem Grundstück des Landes Berlin (Land) errichtet. Das Land wurde damit Eigentümer auch des Gebäudes der Führungs-Akademie.

Der Zuwendungsbescheid hob insbesondere die Rolle der Führungs-Akademie als Ausbildungsstätte für Funktionäre der Spitzensportverbände hervor. Die Zweckbindung der Zuwendung galt unbefristet. Für den Fall, dass der Deutsche Sportbund (DSB) das Gebäude nicht mehr zweckentsprechend nutzen sollte, legte das Bundesministerium eine unverzügliche Ausgleichszahlung fest. Diese bemisst sich nach dem anteiligen Verkehrswert des Gebäudes, der sich aus dem Verhältnis der ursprünglichen Zuschussbeträge zu den Gesamtkosten ergibt. Den Ausgleichsanspruch des Bundes hätte der DSB gemäß Zuwendungsbescheid durch eine Grundschuld sichern lassen müssen. Dies geschah nicht, da der DSB nicht Grundstückseigentümer war.

Der DSB erhielt aufgrund eines Vertrages mit dem Land ein im Grundbuch gesichertes Nutzungsrecht für das Gebäude. Er verzichtete vertraglich darauf, Ausgleichsansprüche gegen das Land geltend zu machen. Zuvor hatte er das Bundesministerium gebeten, mögliche Änderungswünsche zum Vertrag zu äußern. Das Bundesministerium nahm dazu nicht Stellung. Es traf auch keine Absprachen mit dem Land für den Fall einer Nutzungsänderung.

Im Februar 2003 schrieb der DSB dem Bundesministerium, dass er den Standort der Führungs-Akademie zum 1. Juli 2003 nach Köln verlegen werde. Bereits im Dezember 2002 hatte der DSB den Vertrag mit dem Land zum 31. Dezember 2004 gekündigt. Bis zum Ende des Jahres 2004 hat der DSB das Gebäude mit Zustimmung des Landes an den Landessportbund Berlin untervermietet. Dieser zahlt keine Miete, trägt aber die Betriebskosten. Das Bundesministerium erhielt von der Untervermietung vorab keine Kenntnis, wandte aber auch im Nachhinein nichts dagegen ein.

Das Bundesministerium hat inzwischen in seinen Zuwendungsbescheiden allgemein eine Bindungsfrist von

25 Jahren für Zwecke des Spitzensports eingeführt. Es legt nicht fest, wie danach zu verfahren ist. Es trifft auch keine Vorkehrungen für die Fälle, dass die Sportanlage bereits vor Ablauf der Bindungsfrist nicht mehr durch den Spitzensport genutzt wird oder Eigentümer und Zuwendungsempfänger nicht identisch sind.

9.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesministerium für den Bau der Führungs-Akademie Mittel gewährt hat, ohne die Ansprüche des Bundes rechtlich abzusichern. Die Ansprüche sind dadurch zumindest schwer durchzusetzen.

Der Ausgleichsanspruch des Bundes gegen den DSB blieb ungesichert, weil das Land Eigentümer des Grundstücks und dadurch auch des Gebäudes war. Somit war ein Zugriff des Bundes auf das Grundstück nicht möglich. Zudem hat das Bundesministerium hingenommen, dass der DSB auf einen Wertausgleich gegenüber dem Land verzichtete. Die fehlende dingliche Absicherung berührt allerdings nicht die Möglichkeit des Bundes, seinen Anspruch auf Wertausgleich zuwendungsrechtlich gegenüber dem DSB geltend zu machen, was das Bundesministerium bisher unterlassen hat.

Das Bundesministerium hat versäumt, anlässlich des Zuwendungsverfahrens einen Wertausgleich für den Eigentumsverlust an dem Gebäude mit dem Land vertraglich zu regeln, obwohl der Bund die Baukosten überwiegend getragen hatte. Weil der DSB den Nutzungsvertrag mit dem Land Berlin gekündigt hat, entfällt zudem mit Ablauf der Kündigungsfrist zum Ende des Jahres 2004 die Grundlage für die Sicherung des Nutzungsrechts im Grundbuch. Somit kann das Land in Kürze unbeschränkt über das Gebäude verfügen und es für seine Zwecke nutzen. Hingegen hat der Zuwendungsbescheid vorgesehen, dass der DSB das Gebäude unbefristet nutzen sollte.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium darauf hingewiesen, dass es nach haushaltsrechtlichen Bestimmungen die finanziellen Interessen des Bundes hätte wahren müssen. Das Versäumnis des Bundesministeriums wirkt sich im Ergebnis wie eine unentgeltliche Vermögensverschiebung zugunsten des Landes aus.

Darüber hinaus hat das Bundesministerium hingenommen, dass der DSB das Gebäude mietzinsfrei an den Landessportbund Berlin untervermietet hat. Damit wird Bundesmitteln eine Einrichtung unterstützt, deren Förderung nicht zu den Aufgaben des Bundes gehört. Die unentgeltliche Untervermietung macht es zudem unmöglich, den Anspruch auf Miete an den Bund abzutreten und ihn dadurch teilweise zu entschädigen.

Abgesehen vom vorliegenden Fall ist das Verfahren unzureichend, mit dem das Bundesministerium seine Ansprüche bei Zuwendungen für den Sportanlagenbau wahren möchte. Insbesondere verstößt es gegen die Bestimmungen des Zuwendungsrechts, wenn es die Pflichten des Zuwendungsempfängers nach Ablauf der Zweckbindungs-

frist nicht regelt. Vor Ablauf der Bindungsfrist ist zwar der Zuwendungsempfänger verpflichtet, die Sportanlage in einem bestimmten Umfang dem Spitzensport zur Verfügung zu stellen. Das Bundesministerium bestimmt jedoch nicht, wie zu verfahren ist, wenn die Begünstigten diese Möglichkeit nicht (mehr) nutzen. Entsprechendes gilt für den Fall, dass Zuwendungsempfänger und Eigentümer nicht identisch sind.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, die rechtlichen Ansprüche gegen den DSB und das Land zu prüfen und Ausgleichsmaßnahmen zu erörtern.

9.3

Das Bundesministerium will keine Ansprüche gegen den DSB oder das Land geltend machen. Der DSB habe das Gebäude 22 Jahre lang genutzt, und in neueren Zuwendungsbescheiden sehe es von vornherein nur eine Nutzung von 25 Jahren vor. Nach einer Kommentierung zur Bundeshaushaltsordnung sei bei der Herstellung von Gebäuden ohnehin nur eine Zweckbindungsdauer von 20 Jahren üblich. Daher sei es unverhältnismäßig, Ausgleichsansprüche gegen den DSB durchzusetzen. Ansprüche gegen das Land entfielen mangels vertraglicher Regelungen. Das Bundesministerium habe jedoch ein Wertgutachten in Auftrag gegeben. Daraus werde hervorgehen, ob das Gebäude überhaupt noch einen Wert besitze. Außerdem habe es nichts gegen die unentgeltliche Nutzung durch den Landessportbund einzuwenden, da damit das Gebäude weiterhin dem Sport zugute komme und zweckentsprechend verwendet werde.

Regelungen für die Zeit nach Ablauf der Bindungsfrist hält das Bundesministerium nicht für notwendig, da die Standorte auch künftig eine zweckentsprechende Nutzung gewährleisten. Zudem überwache es die Verwendung auch regelmäßig.

9.4

Die Argumente des Bundesministeriums zu den Ausgleichsansprüchen überzeugen nicht. Da es die Zweckbindung nicht befristet hatte, bleibt der DSB verpflichtet, die Zuwendung zweckentsprechend zu nutzen oder dem Bund den Wert zumindest teilweise zu erstatten. Alternativ müsste das Bundesministerium prüfen, ob es seine Ansprüche durchsetzen kann, indem es den Zuwendungsbescheid wegen zweckwidriger Mittelverwendung widerruft.

Selbst wenn es zulässig wäre, die Bindungsfrist nachträglich auf 25 Jahre zu begrenzen, könnte dies nicht rechtfertigen, von jeglichem Ausgleichsanspruch abzusehen, da auch dieser Zeitraum noch nicht abgelaufen ist. Im Übrigen sieht das Zuwendungsrecht grundsätzlich einen Anspruch des Zuwendungsgebers auf Wertausgleich gerade auch nach Ablauf der Bindungsfrist vor.

Ansprüche gegen den DSB könnten sich ferner daraus ergeben, dass er das Gebäude unentgeltlich untervermietet,

den Nutzungsvertrag mit dem Land ohne vorherige Absprache mit dem Bundesministerium gekündigt und dadurch die Nutzung im Bundesinteresse einseitig aufgegeben hat.

Das Bundesministerium hat bisher noch nicht alle Möglichkeiten geprüft, einen Ausgleich vom Land zu erlangen. Eine Nutzung allein im Landesinteresse – wie zumindest bis zum Ablauf des Jahres 2004 vorgesehen – hätte der Bund nur akzeptieren dürfen, wenn das Land zuvor Wertersatz geleistet hätte und somit das Bundesinteresse nicht mehr berührt wäre. Anders zu verfahren, verbieten schon die verfassungsrechtlichen Grenzen der Sportförderung des Bundes. Entgegen der Auffassung des Bundesministeriums wird das Gebäude nicht mehr zweckentsprechend genutzt, seitdem die Führungs-Akademie nach Köln umgezogen ist und in Berlin kein Führungspersonal für den Spitzensport mehr geschult wird.

Dem Bundesministerium kann auch nicht beigespflichtet werden, wenn es meint, sein generelles Verfahren bei Zuwendungen für Baumaßnahmen beibehalten zu können. Zum einen schreibt das Zuwendungsrecht zwingend vor, dass Regelungen für die Zeit nach Ablauf der Bindungsfrist zu treffen sind. Zum anderen zeigt sich gerade am hier behandelten Fall, dass sich die Nutzung auch während der Bindungsfrist ändern kann. In beiden Fällen muss das Bundesministerium sicherstellen, dass die zweckgebundenen Bundesmittel zumindest anteilmäßig erstattet werden. Zwar geht es davon aus, dass solche Fälle nicht eintreten; eine solche Entwicklung ist jedoch keinesfalls auszuschließen.

9.5

Das Bundesministerium wird im Falle der Führungs-Akademie die Ansprüche des Bundes gegen den DSB und das Land prüfen und ggf. durchsetzen müssen.

Bei künftig zu fördernden Sportstätten muss das Bundesministerium die Vermögensinteressen des Bundes besser als bisher wahren, indem es mögliche Nutzungsänderungen eindeutig und verbindlich regelt. Dies sowohl für den Zeitraum vor als auch nach Ablauf der Bindungsfristen. Die Regelungen müssen sich auf den Zuwendungsempfänger und ggf. auf einen von diesem abweichenden Grundstückseigentümer erstrecken.

10 Technik für die Leitstellen des Bundesgrenzschutzes: Kostengünstige Rahmenverträge bleiben ungenutzt (Kapitel 0625 Titel 812 55)

10.0

Das Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern hat bei einem IT-Vorhaben des Bundesgrenzschutzes handelsübliche Hardware über einen Generalunternehmer zu deutlich überhöhten Preisen beschafft. Dabei ließ es wirtschaftliche Handlungsalternativen, wie die Beistellung

aus bereits bestehenden kostengünstigen Rahmenverträgen, unberücksichtigt. Der Bundesrechnungshof hat erhebliche Einsparmöglichkeiten aufgezeigt.

10.1

Das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) beabsichtigt, die in den Lage- und Einsatzzentralen des Bundesgrenzschutzes (BGS) anfallenden Aufgaben durch moderne Leitstellentechnik zu unterstützen. Es stellte dem BGS im Jahre 2002 Haushaltsmittel aus dem „Anti-Terror-Paket“ für das Vorhaben „Polizeiliches Informations-, Kommunikations- und Unterstützungssystem“ (PIKUS) bereit. Das Vorhaben umfasst auch die Ausstattung sämtlicher 19 BGS-Ämter sowie deren nachgeordneter rund 100 BGS-Inspektionen mit handelsüblicher Hardware. Hierzu zählen neben Arbeitsplatzrechnern insbesondere Bildschirme, Drucker, Scanner und Videoprojektoren im Auftragswert von rund 2 Mio. Euro. Über die Lieferung derartiger Hardware hatte das Beschaffungsamt des Bundesministeriums bereits zuvor kostengünstige Rahmenverträge abgeschlossen.

Das Beschaffungsamt schrieb sämtliche Leistungspakete für PIKUS als Ganzes aus und vergab den Auftrag im Oktober 2002 an einen Generalunternehmer. Eine Beistellung handelsüblicher Hardware aus bestehenden Rahmenverträgen war nicht vorgesehen. Wenige Monate später entschied das Bundesministerium, dass die ursprünglich geplante Ausstattung von jeweils zwei Arbeitsplätzen je BGS-Inspektion nicht mehr aus den bereitgestellten Haushaltsmitteln finanzierbar sei. Mit Zustimmung des Generalunternehmers reduzierte das Beschaffungsamt daraufhin das Auftragsvolumen für die Ausstattung von ursprünglich ca. 320 um rund 100 Arbeitsplätze. Aktuelle Planungen des Bundesministeriums sehen vor, den zweiten Arbeitsplatz der BGS-Inspektionen bis zum Jahre 2006 aus den allgemeinen IT-Titeln zu finanzieren. Die erforderliche Hardware soll weiterhin aus dem Vertrag mit dem Generalunternehmer beschafft werden.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die mit dem Generalunternehmer vereinbarten Preise für handelsübliche Hardware von denen der bestehenden Rahmenverträge erheblich abwichen. Der Generalunternehmer berechnet derzeit z. B. für einen Flachbildschirm mehr als das 3fache des Preises des Rahmenvertragspartners. Der Vertrag mit dem Generalunternehmer sieht auch für die Hardware eine jährliche Preissteigerung vor. Im Vergleichsjahr 2003 fiel der Preisindex für Hardware nach Angaben des Statistischen Bundesamtes um rund 20 %.

Nach den Berechnungen des Bundesrechnungshofes hätten sich insgesamt Einsparungen von mehr als 1 Mio. Euro ergeben, wenn die handelsübliche Hardware aus bestehenden Rahmenverträgen beige stellt worden wäre. Davon entfallen rund 0,8 Mio. Euro auf die in den Jahren 2004 bis 2006 geplanten Ausstattungen.

10.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Beschaffungsamt wirtschaftliche Handlungsalternativen unberücksichtigt gelassen hat. Er hat das Bundesministerium aufgefordert, im Rahmen seiner Fachaufsicht darauf hinzuwirken, vor der Vergabe derartiger Leistungen regelmäßig Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.

Bevor weitere BGS-Ämter und BGS-Inspektionen mit PIKUS ausgestattet werden, sollten sämtliche Handlungsalternativen geprüft werden, die dazu beitragen, das vorhandene Einsparpotenzial in Höhe von rund 0,8 Mio. Euro zumindest teilweise zu realisieren. Der Bundesrechnungshof hat das Beschaffungsamt aufgefordert zu prüfen, ob handelsübliche Hardware über bestehende Rahmenverträge beigelegt werden kann. Er hat zudem angeregt, mit dem Generalunternehmer über Preisreduzierungen zu verhandeln, zumal der laufende Preisverfall auf dem Hardwaremarkt in dem Vertrag nicht berücksichtigt ist.

10.3

Das Bundesministerium hat den Berechnungen des Bundesrechnungshofes entgegengehalten, dass die Wirtschaftlichkeit des Gesamtangebotes betrachtet werden müsse. Einzelne Preispositionen seien dagegen nur beschränkt aussagekräftig. Das Beschaffungsamt habe zu Beginn des Vorhabens die Auftragsvergabe an einen Generalunternehmer als wirtschaftliche Alternative bewertet. Diese Überlegungen seien jedoch nicht dokumentiert. In einer nachträglich gefertigten Vergleichsbetrachtung ist das Bundesministerium zu der Einschätzung gelangt, dass die Beistellung der Hardware aus Rahmenverträgen zu Mehrkosten von rund 1,2 Mio. Euro geführt hätte. Es hat hierzu auf Angaben des Generalunternehmers verwiesen. Dieser hat zwei Jahre nach Zuschlagserteilung bestätigt, dass er für die Prüfung und Integration beigelegter Hardware einen Aufschlag in dieser Höhe verlangt hätte. Bei mehr als einem Auftragnehmer sei zudem das Risiko für eine zügige Fehlerbeseitigung nicht kalkulierbar. Dadurch mögliche Ausfallzeiten könnten für ein Schlüssel-system im Sicherheitsumfeld nicht akzeptiert werden.

Das Bundesministerium hat ferner ausgeführt, dass in den Verdingungsunterlagen ein verbindliches Mengengerüst festgelegt worden sei. Eine nachträgliche Reduzierung sei nur im Wege einer Vertragsänderung möglich und vermutlich mit Regressforderungen des Generalunternehmers verbunden.

Nach Ansicht des Bundesministeriums gab es und wird es künftig für vergleichbare Vorhaben keine Alternativen zu der gewählten Vorgehensweise geben. Gleichwohl beabsichtige es, mit dem Generalunternehmer mit dem Ziel zu verhandeln, die Hardware von den jährlichen Preissteigerungen auszunehmen und für die Lieferung der zusätzlichen Hardware an die BGS-Inspektionen günstigere Preise zu vereinbaren.

10.4

Die Ausführungen des Bundesministeriums können im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit der gewählten Vorgehensweise nicht überzeugen. Die Berechnung etwaiger Mehrkosten von 1,2 Mio. Euro ist zweifelhaft, da die zugrunde liegenden Daten nicht im Wettbewerb ermittelt wurden. Auch die Hinweise auf mögliche Regressforderungen des Generalunternehmers sind nicht nachvollziehbar, da das Auftragsvolumen nach Abschluss des Vertrages bereits einmal kostenneutral reduziert wurde.

Den vom Bundesministerium befürchteten Risiken bei der Fehlerbeseitigung kann dadurch begegnet werden, dass künftig in Vergabeverfahren die Beistellung der Hardware mit der Auflage einer einheitlichen Gewährleistung durch den Generalunternehmer verbunden wird. Dieses Vorgehen ist industrieeüblich und wird auch in anderen Beschaffungsverfahren des Bundes praktiziert.

Soweit es die isolierte Bewertung von Einzelposten als unzulässig erachtet, verkennt das Bundesministerium, dass das Beschaffungsamt selbst bei der Reduzierung des Auftragsvolumens diese Preise als bindende Grundlage genutzt hat. Die Kritik des Bundesrechnungshofes richtet sich nicht gegen die Vergabeentscheidung. Er bemängelt vielmehr, dass wirtschaftliche Alternativen bei der Ausschreibung unzureichend berücksichtigt wurden.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesministerium mit dem Generalunternehmer Nachverhandlungen über die Preisgestaltung für die Hardware beabsichtigt. Er hält diese jedoch angesichts des von ihm aufgezeigten Einsparpotenzials nicht für ausreichend. Er kritisiert, dass das Bundesministerium den zusätzlichen Bedarf an Hardware für die BGS-Inspektionen weiterhin aus dem Generalunternehmervertrag decken will. Die Doppelausstattung jeder BGS-Inspektion verringert das Risiko eines vollständigen Ausfalls. Die Beschaffung ist über den Generalunternehmer nur dann wirtschaftlich, wenn marktübliche Preise erzielt werden.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Forderung fest, dass das Bundesministerium bei jeder Auftragsvergabe prüft, ob bestehende Rahmenverträge des Bundes in den Auftrag einbezogen werden können. Er regt an, Ausschreibungen künftig modular zu gestalten, und grundsätzlich die Option der Beistellung aus Rahmenverträgen als Vorbehalt in die Verdingungsunterlagen aufzunehmen. Im Übrigen erwartet er, dass das Bundesministerium seine Entscheidung in Vergabeverfahren auf der Grundlage einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung begründet, dokumentiert und fortlaufend überprüft.

11 **Fehlende Unterstützung führt zu Mehrausgaben bei der Beamtenversorgung**

11.0

Versorgungsangelegenheiten konnten nicht ordnungsgemäß und rechtssicher bearbeitet werden, weil den zuständigen Stellen notwendige Informationen fehlten. Der Bundeshaushalt wurde dadurch mit vermeidbaren Mehrausgaben belastet.

11.1

Die Altersversorgung der Beamtinnen und Beamten, Richterinnen und Richter von Bund, Ländern, Gemeinden und sonstigen Dienstherren ist im Beamtenversorgungsgesetz einheitlich geregelt. Die Beamtenversorgung ist seit dem Jahre 1992 mehrfach geändert worden. Für die Fortentwicklung des Versorgungsrechts auf Bundesebene ist das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) zuständig. Es gehört zu seinen Aufgaben, die mit Versorgungsrecht befassten Behörden (Behörden) mit ergänzenden Vorschriften und Durchführungshinweisen zu unterstützen, um so eine einheitliche Rechtsanwendung im Bundesbereich zu gewährleisten. Diese Behörden gehören nicht zum Geschäftsbereich des Bundesministeriums, sondern sind anderen Ressorts nachgeordnet.

Der Bundesrechnungshof prüfte – unterstützt durch Prüfungsämter des Bundes – querschnittlich die Erstfestsetzung der Versorgungsbezüge und weitere den Behörden zugewiesene Aufgaben. Hierbei stellte er im gesamten Bundesbereich einschließlich der Nachfolgeunternehmen der ehemaligen Sondervermögen Bahn und Post fest, dass

- Verwaltungsvorschriften und weitere vom Bundesministerium herausgegebene Hinweise in Form von Rundschreiben teilweise nicht mehr der aktuellen Rechtslage entsprachen und
- unklare Verwaltungsvorschriften auch in den Fällen zu einer uneinheitlichen Verwaltungspraxis führten, in denen der Verwaltung kein oder nur ein eingeschränktes Ermessen eingeräumt ist.

Weiterhin stellte der Bundesrechnungshof fest, dass die Behörden gesetzliche Änderungen nicht zeitnah umsetzten. Dem Bundeshaushalt entstanden im Jahre 2002 Mehrausgaben in Höhe von rund 300 000 Euro alleine deshalb, weil eine kurzfristig in Kraft getretene gesetzliche Änderung für den Abbau von Ausgleichszulagen nicht umgesetzt wurde. Die zuständigen Stellen hatten diese Rechtsänderung übersehen.

Außerdem fehlte es an geeigneten Bearbeitungshinweisen für eine sachgerechte Umsetzung der gesetzlichen Übergangsvorschriften zur Besitzstandswahrung, die mit jeder Rechtsänderung umfangreicher wurden. Die schwierige Zuordnung der für die jeweilige Versorgungsfestsetzung geltenden gesetzlichen Regelung führte zu Bearbeitungsfehlern.

11.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium beraten, wie durch zeitnahe ergänzende und eindeutige Hinweise die für den Verwaltungsvollzug verantwortlichen Stellen unterstützt, die Bearbeitung dadurch qualitativ verbessert sowie eine einheitliche Rechtsanwendung sichergestellt werden können.

Er hat dem Bundesministerium weiter empfohlen, die Behörden rechtzeitig über Rechtsänderungen zu unterrichten.

11.3

Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, dass durch die vielfältigen Änderungen im Beamtenversorgungsrecht hohe Anforderungen an die Sachbearbeitung gestellt werden. Es bedürfe deshalb einer besonderen und kontinuierlichen Schulung des Personals. Dies könne aber das Bundesministerium selbst nicht leisten, weil es über keine nachgeordneten Dienststellen verfüge, die mit der Bearbeitung der Versorgung betraut seien.

Die fehlende Schulung des Personals könne auch nicht durch ergänzende Rundschreiben und Durchführungshinweise ausgeglichen werden. Die Praxis habe gezeigt, dass hierdurch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zusätzlich verunsichert würden. Zudem ließe sich aufgrund der Vielfalt der Einzelsachverhalte in bestimmten Bereichen so auch keine einheitliche Verwaltungspraxis erreichen.

Es sei beabsichtigt, die Verwaltungsvorschrift zum Beamtenversorgungsgesetz zu novellieren, um eine einheitliche Anwendung des Versorgungsrechts zu gewährleisten. Die Abstimmungsverhandlungen mit allen Bundes- und Landesressorts seien mittlerweile abgeschlossen, sodass nunmehr die erforderlichen weiteren Schritte eingeleitet werden könnten.

Bei klaren und in ihrem Sinngehalt eindeutigen Rechtsänderungen halte es das Bundesministerium nicht für erforderlich, die verantwortlichen Stellen zusätzlich zu unterrichten. Novellierte Gesetze würden im Bundesgesetzblatt und Gemeinsamen Ministerialblatt veröffentlicht und stünden damit den Behörden zeitnah zur Verfügung.

Außerdem sei auf das Regierungsprogramm „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ hinzuweisen, bei dem u. a. das Interesse daran bestehe, die vorhandene Regelungsdichte zu entflechten. Die vom Bundesrechnungshof vorgeschlagenen Maßnahmen würden dem entgegenstehen.

11.4

Das Bundesministerium beschreibt zutreffend, welche besonderen Anforderungen der Verwaltungsvollzug der Versorgung stellt. Seine Ausführungen zu den neu zu fassenden Verwaltungsvorschriften und dem notwendigen Schulungsbedarf belegen, dass eine nachhaltige Qualitätssteigerung nur im Rahmen eines Gesamtkonzeptes zu erreichen sein wird. Hierbei geht es entgegen der Auffassung des Bundesministeriums nicht darum, die Anzahl der zusätzlichen Rundschreiben, Durchführungshinweise und Verwaltungsvorschriften zu erhöhen. Vielmehr sind die gesetzlichen Regelungen so eindeutig zu ergänzen, dass sie zweifelsfrei und rechtssicher angewendet werden können. Nur auf dieser Grundlage können die zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter hinreichend aus- und fortgebildet und ihrer operativen Verantwortung gerecht werden.

Ziel des Regierungsprogramms „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ ist es u. a., die Verwaltungsorganisation zu straffen und die Leistungsfähigkeit zu erhöhen.

Dies lässt sich jedoch auch für den Bereich des Versorgungsrechts nur dann erreichen, wenn die zuständige Verwaltung in die Lage versetzt wird, das durch zahlreiche Übergangsregelungen geprägte vielschichtige Regelwerk ordnungsgemäß anzuwenden. Das Bundesministerium sollte deshalb bereits bei der Vorbereitung zukünftiger Rechtsänderungen prüfen, wie durch angemessene und ohne großen operativen Aufwand umsetzbare Maßnahmen ein rechtssicherer Vollzug der Vorschriften zeitnah

gewährleistet werden kann. Dadurch können auch der Umfang ergänzender Bearbeitungshinweise auf das notwendige Maß beschränkt und Bearbeitungsfehler vermieden werden.

Das Bundesministerium bleibt aufgefordert, seine Grundsatzzuständigkeit für den Versorgungsbereich fortzuentwickeln und die zuständigen Stellen zukünftig zeitnah bei ihrer Aufgabenerledigung zu unterstützen.

Bundesministerium der Justiz (Einzelpart 07)

12 Rationalisierungsmöglichkeiten im Betrieb des Bundeszentralregisters nicht ausreichend genutzt (Kapitel 0704)

12.0

Die Dienststelle Bundeszentralregister hat Rationalisierungsmöglichkeiten im Bereich des Zentral- und Erziehungsregisters nicht ausreichend genutzt. Mit fundierten Prozessanalysen hätte die Dienststelle erhebliche Einsparungsmöglichkeiten ermitteln können. Vor allem durch eine ausschließlich elektronische Antragstellung, eine bessere automatische Erfassung papiergebundener Eingänge und eine durchgehend IT-gestützte Vorgangsbearbeitung ließe sich das Register wesentlich kostengünstiger gestalten.

12.1

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes Koblenz den Betrieb des Bundeszentralregisters. Das Bundeszentralregister umfasst das Zentralregister und das Erziehungsregister. Seine Eintragungen enthalten rechtskräftige Entscheidungen der Strafgerichte sowie weitere Entscheidungen, u. a. von Vormundschaftsgerichten und von Verwaltungsbehörden. Der Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof führt das Register. Zum Betrieb des Registers unterhält er in Bonn eine Dienststelle mit rund 400 Beschäftigten, die ebenso den Namen Bundeszentralregister (Dienststelle) führt. Zu den wesentlichen Aufgaben der Dienststelle gehört es, relevante Entscheidungen von Gerichten in das Register aufzunehmen und Auskunftersuchen bzw. Führungszeugnisanträge zu bearbeiten. Im Jahre 2002 erteilte die Dienststelle ca. 2,8 Millionen Führungszeugnisse und ca. 7,3 Millionen Auskünfte. Neben dem Bundeszentralregister führt sie u. a. zwei weitere Justizregister.

12.2

Die aktuelle Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Bundeszentralregistergesetzes aus dem Jahre 1985 geht noch von der Papierform der Anträge aus. Sie erlaubt die elektronische Antragstellung, schreibt sie aber nicht zwingend vor. Antragsberechtigt sind ausschließlich Behörden.

Rund 70 % der Anträge erreichten die Dienststelle auf elektronischem Wege. Sie können mit geringem Personalaufwand unmittelbar vom IT-Anwendungssystem weiterverarbeitet werden. Die übrigen 30 % der Anträge gingen im Jahre 2002, trotz einer Werbeaktion der Dienststelle für die elektronische Antragstellung, noch in Papierform ein. Beschäftigte der Dienststelle ordneten die Antragsbelege manuell den verschiedenen Registern zu und scannen die Anträge anschließend mithilfe eines elektronischen Belegerfassungssystems ein. Die bei Einführung des Systems im Jahre 1997 erwartete Erkennungsrate von 75 % konnte die Dienststelle nie erreichen. Im März 2003 betrug die Erkennungsrate rund 30 %. Durch Softwarepflege konnte die Rate im April 2003 auf 57 % gesteigert werden. Im Januar 2003 schrieb die Dienststelle eine neue Software für ein Belegerfassungssystem aus.

Rund 30 Bedienstete erfassen die elektronisch nicht bearbeitungsfähigen Anträge manuell – im Jahre 2001 in rund 1,5 Millionen Fällen. Darüber hinaus mussten Beschäftigte der Dienststelle regelmäßig Datensätze bei verschiedenen Behörden klären – im Jahre 2002 in rund 30 000 Fällen. Auch das geschieht nach wie vor manuell mit hohem Personalaufwand. Allein mit dem Führen der Wiedervorlagekladden waren sechs Bedienstete befasst.

Die Dienststelle führte mehrere Organisationsuntersuchungen durch. Übergreifende Untersuchungen, die Abläufe auch über die Grenzen von Organisationseinheiten analysierten, blieben auf eine Untersuchung aus dem Jahre 1995 beschränkt. Dieses Projekt galt der Einführung einer durchgängig IT-gestützten Vorgangsbearbeitung (workflow). Die Ergebnisse nutzte die Dienststelle für ein Pilotverfahren in einem kleinen Teilprozess.

12.3

Der Bundesrechnungshof hat den hohen Personalaufwand beim Betrieb des Bundeszentralregisters als nicht mehr zeitgemäß beanstandet. Die wesentliche Ursache hat er in dem nach wie vor hohen Anteil papiergebundener Anträge gesehen. Eine vollelektronische Antragstellung ist jedoch nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nur erreichbar, wenn sie in einer überarbeiteten Verwaltungsvorschrift vorgeschrieben wird. Mit einer ausschließlich elektronischen Antragstellung ließe sich der Personalaufwand allein bei Posteingang und Erfassung um rund

30 Stellen reduzieren. Dienststelle und Bundesministerium der Justiz (Bundesministerium) hätten sich daher um eine zügigere Anpassung der Vorschrift bemühen müssen.

Der Bundesrechnungshof hat von der Dienststelle auch gefordert, kurzfristig Maßnahmen zu ergreifen, um den Bearbeitungsaufwand zu verringern. So hätte die Dienststelle bereits mit einer besseren Belegerfassungssoftware die Erkennungsrate beim Scannen erhöhen und dadurch merkliche Einsparungen beim Personal erzielen können. Die Dienststelle hat die unzureichenden Erkennungsraten unnötig lange hingenommen. Ob die erst im Januar 2003 ausgeschriebene Software zu besseren Erkennungsraten führen wird, bleibt abzuwarten.

Die Dienststelle hat darüber hinaus nicht alles unternommen, um weitere Einsparmöglichkeiten zu ermitteln. Die von ihr durchgeführten Organisationsuntersuchungen entsprachen nicht dem methodisch anerkannten Vorgehen bei Geschäftsprozessanalysen. Die Dienststelle hat den Geschäftsprozess insgesamt nicht übergreifend über alle beteiligten Organisationseinheiten analysiert und auch nicht ausreichend dokumentiert. Dies wäre notwendig gewesen, um die Wirtschaftlichkeit des Geschäftsprozesses zu beurteilen und dauerhaft sicherzustellen. Obwohl Workflow-Lösungen im Massengeschäft des Registerbetriebes eingesetzt werden können und ein erhebliches Rationalisierungspotenzial bieten, hat die Dienststelle nicht untersucht, inwieweit sie Erfahrungen aus dem Pilotverfahren auf andere Arbeitsverfahren übertragen kann. Die Art und Weise der Klärung von Datensätzen ist für den Bundesrechnungshof ein Beispiel dafür, dass ein mit veralteten Methoden arbeitender Geschäftsprozess unwirtschaftlich ist.

12.4

In ihrer Stellungnahme hat die Dienststelle darauf hingewiesen, dass sie sich seit Jahren um eine Reduzierung des Anteils papiergebundener Eingänge bei Auskunftersuchen und Mitteilungen bemüht hat. Sie habe im Entwurf einer Neufassung der Verwaltungsvorschriften vorgeschlagen, Papieranfragen künftig nur noch in einem Übergangszeitraum zuzulassen. Die Dienststelle sei dem Problem der ungenügenden automatischen Erfassung begegnet, indem sie u. a. scannfähige Formulare im Internet

bereitgestellt und speziell Großkunden auf die Zusammenhänge hingewiesen habe.

Nach Ansicht des Bundesministeriums sind die derzeit gültigen Verwaltungsvorschriften flexibel genug, um in weitem Umfang elektronische Anträge zu ermöglichen. Es hat im Übrigen darauf hingewiesen, dass eine grundlegende Überarbeitung der Verwaltungsvorschriften derzeit noch nicht durchgeführt werden könne, da hierzu einheitliche IT-Standards und Signaturanforderungen notwendig seien. Diese würden zurzeit im Rahmen der BundOnline 2005-Initiative entwickelt.

Ferner hat das Bundesministerium die besondere Situation der Dienststelle seit Ende der 90er-Jahre hervorgehoben. So seien durch die Verlagerung der Dienststelle von Berlin nach Bonn im Jahre 1999 rund 75 % des Personals ausgetauscht worden. Auch führe die Umstrukturierung der Register-Informationstechnik zu grundlegenden Änderungen fast aller IT-Verfahrensabläufe im Betrieb der meisten Register. Angesichts dieser Belastungen hätten keine fundierten Prozessanalysen durchgeführt werden können.

12.5

Der Bundesrechnungshof hält die Einwände des Bundesministeriums nicht für überzeugend. Er fordert die Dienststelle weiterhin auf, alle Anstrengungen zu unternehmen, um den Anteil papiergestützter Anträge zügig zu reduzieren. Dazu gehört in erster Linie, in einer überarbeiteten Verwaltungsvorschrift papiergestützte Anträge nur in Ausnahmefällen zuzulassen. Im Übrigen bleibt die Dienststelle aufgefordert, ungeachtet möglicher Belastungen wirtschaftliche interne Abläufe sicherzustellen. Bereits vor Inkrafttreten einer neuen Verwaltungsvorschrift sollte sie den hohen Personalaufwand für die manuelle Datenerfassung zurückführen. Hierzu sollte sie darauf hinwirken, den Anteil papiergebundener Anträge weiter zu verringern und die elektronische Beleg- und Formularerkennung optimieren. Auf der Basis einer intensiven, sachgebietsübergreifenden Analyse der Geschäftsprozesse könnte die Dienststelle weitere Verbesserungsmöglichkeiten erschließen und z. B. Workflow-Verfahren auch auf andere Bereiche der Dienststelle ausweiten.

Bundesministerium der Finanzen (Einzelplan 08)

13 Zu komplizierte Entscheidungswege bei Liegenschaftsverkauf im Ausland (Kapitel 0807)

13.0

Die Handlungs- und Entscheidungsprozesse zum Verkauf entbehrlicher Auslandsliegenschaften des Bundes sind zu langwierig, umständlich und unwirtschaftlich gestaltet.

Die Zahl der beteiligten Stellen und der personelle Aufwand des Bundes für die Wertermittlung dieser Auslandsliegenschaften sind überhöht. An der Entscheidung über die Veräußerung der entbehrlichen Auslandsliegenschaften sind drei Bundesministerien (Bundesministerium der Finanzen, Auswärtiges Amt, Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen) sowie Behörden des jeweils nachgeordneten Bereiches beteiligt. Im Falle der früheren Kanzleiräume der Botschaft in Santiago de

Chile führte dies dazu, dass sich das Bundesministerium der Finanzen im April 2002 nicht in der Lage sah, termingerecht über ein befristetes Kaufangebot zu entscheiden. Seitdem konnten die Kanzleiräume weder veräußert noch in geeigneter Weise genutzt werden.

13.1

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) ist für die Verwertung nicht mehr benötigter Liegenschaften des Bundes im In- und Ausland zuständig. Derartige Liegenschaften sind – anders als die für Verwaltungszwecke benötigten Liegenschaften (sog. Verwaltungsgrundvermögen) – dem Allgemeinen Grundvermögen zuzuführen und zu ihrem vollen Wert zu veräußern.

Das Auswärtige Amt verwaltet die Auslandsliegenschaften, die es nutzt, in eigener Zuständigkeit. Es beabsichtigt derzeit, das Bau- und Liegenschaftsmanagement seines Verwaltungsgrundvermögens neu zu organisieren.

Das Bundesministerium verkaufte in den Jahren 1992 bis 2002 aus dem Allgemeinen Grundvermögen 165 Auslandsliegenschaften und erzielte hierbei 161 Mio. Euro. Es schätzt, dass zukünftig jährlich 8 bis 10 entbehrliche Liegenschaften im Ausland für je etwa 1 Mio. Euro veräußert werden können.

Ende 2003 führte das Bundesministerium noch 21 Auslandsliegenschaften im Allgemeinen Grundvermögen, darunter die ehemaligen Kanzleiräume der deutschen Botschaft in Santiago de Chile. Das Bundesministerium lässt sich bei Liegenschaftsverkäufen im Ausland vom Auswärtigen Amt und dessen Auslandsvertretungen (Botschaften, Konsulaten) und vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen mit dessen Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Bundesamt) unterstützen. Mit Hilfe vor Ort gewonnener Informationen des Auswärtigen Amtes ermittelt das Bundesamt den Wert der Liegenschaften. Es setzt hierfür drei Mitarbeiter des gehobenen Dienstes ein, die sich u. a. durch Reisen vor Ort einen Marktüberblick verschaffen. Die Mitarbeiter berücksichtigen auch Informationen örtlicher Immobilienmakler. Ferner stützt sich das Bundesamt bei der Bewertung auf Erkenntnisse seiner Regionalen Bauleitungsbüros, die es für Bauvorhaben des Bundes im Ausland – so auch in Santiago de Chile – unterhält.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Bemühungen des Bundesministeriums zum Verkauf von zwei Stockwerken eines Bürohochhauses im Stadtzentrum von Santiago de Chile. Die Stockwerke dienten der Botschaft bis zum Januar 2002 als Kanzleiräume. Im Juli 2001 hatte das Auswärtige Amt dem Bundesministerium mitgeteilt, dass die Stockwerke Anfang 2002 geräumt und mangels anderweitiger Nutzungsmöglichkeit dem Allgemeinen Grundvermögen zugeführt und verkauft werden können. Mit Einverständnis des Bundesministeriums beauftragte das Auswärtige Amt einen Makler mit dem Verkauf der Immobilie. Im Februar 2002 teilte es dem Bundesministerium mit, dass noch kein konkretes Kaufangebot für die

Stockwerke vorliege. Die Bemühungen könnten noch einige Zeit erfordern, weil es sich auf dem Immobiliensektor in Santiago de Chile um einen reinen Käufermarkt (fehlende Nachfrage bei einem Überhang an Verkaufsangeboten) handele. Im März 2002 bat das Bundesministerium das Bundesamt, die Wertermittlung der Immobilie aus dem Jahre 1995 zu aktualisieren. Damals hatte das Bundesamt den Gesamtwert für beide Stockwerke auf knapp 1,2 Mio. Euro geschätzt. Es hatte darauf hingewiesen, dass die Stockwerke ggf. zuerst getrennt und dann einzeln verkauft werden müssten. Der für die Trennung erforderliche Aufwand war damals nicht ermittelt worden.

Am 15. April 2002 berichtete die Botschaft dem Auswärtigen Amt per E-Mail über ein auf vier Tage befristetes Kaufangebot für eines der Stockwerke zum Preis von umgerechnet 428 000 Euro. Die Kosten der Stockwerkstrennung sollte der Verkäufer tragen. Der gleichzeitige Verkauf beider Stockwerke sei eher unwahrscheinlich und das Angebot entspreche der Marktlage.

Drei Tage später, am 18. April 2002, übermittelte das Auswärtige Amt die Nachricht per E-Mail an das Bundesministerium. Am 19. April 2002 bat dieses das Auswärtige Amt, sich um eine Verlängerung der Annahmefrist zu bemühen. Eine Entscheidung über das Angebot setze die Ermittlung der Verkehrswerte je Stockwerk sowie der Kosten für die Stockwerkstrennung voraus. Am 23. April 2002 wandte sich das Bundesministerium an das Bundesamt und bat, durch dessen Regionale Bauleitung in Santiago de Chile den erforderlichen Aufwand sowie die Verkehrswerte jedes Stockwerkes bei Einzelverkauf zu ermitteln. Das Büro der Regionalen Bauleitung befand sich im gleichen Bürohaus wie die zu veräußernden Stockwerke. Am gleichen Tag berichtete die Botschaft dem Auswärtigen Amt, der Interessent verweigere die Verlängerung der Annahmefrist. Die Botschaft riet zur Annahme des Angebots; sie verwies auf den Preisverfall und den Leerstand vieler Immobilien in Santiago de Chile.

Zehn Tage später, am 2. Mai 2002, leitete das Auswärtige Amt diesen Bericht an das Bundesministerium weiter. Am 7. Mai 2002 zog der Kaufinteressent sein Angebot zurück. Die beiden Stockwerke konnten bisher nicht veräußert werden. Am 24. Mai 2002 erhielt das Bundesministerium die am 26. April 2002 (d. h. 4 Wochen zuvor) aktualisierte Wertermittlung. Der Verkehrswert für das Stockwerk, auf das sich das Kaufangebot bezogen hatte, betrug 397 000 Euro, die Kosten der Stockwerkstrennung wurden auf 5 000 Euro geschätzt.

13.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Abläufe und Kommunikationswege bei der Veräußerung der Stockwerke zu umständlich, zu langwierig und damit für kurzfristige Entscheidungen nicht straff genug organisiert sind. Das führt zu unwirtschaftlichen Ergebnissen. Er hat

die teilweise unzweckmäßige und zögerliche Sachbehandlung im Bundesministerium und die Kommunikationsschwierigkeiten zwischen den beteiligten Stellen kritisiert (Bundesministerium, Auswärtiges Amt, Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Bundesamt, Botschaft und Regionale Bauleitung).

Der Bundesrechnungshof hält den Aufwand des Bundes für die Wertermittlung bei den zum Verkauf stehenden Auslandsliegenschaften im Allgemeinen Grundvermögen für überhöht. Das Bundesamt hat die Möglichkeit, sich der Ortskenntnisse des Auswärtigen Amtes, seiner regionalen Bauleitungen vor Ort sowie des Sachverständes ortsansässiger Makler zu bedienen. Für 21 Grundstücke drei Mitarbeiter des gehobenen Dienstes im Bundesamt zu beschäftigen, ist nicht wirtschaftlich.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, Verfahren und Aufwand des Bundes beim Verkauf von Auslandsliegenschaften des Allgemeinen Grundvermögens zu straffen und zu reduzieren. Das neue Verfahren muss gewährleisten, dass ordnungsgemäße und wirtschaftliche Entscheidungen in angemessener Zeit erfolgen.

13.3

Das Bundesministerium hat keine zwingende Notwendigkeit gesehen, das bisherige Verfahren bei der Veräußerung entbehrlicher Auslandsliegenschaften des Allgemeinen Grundvermögens zu ändern. Einen unmittelbaren Berichtsweg von den Auslandsvertretungen zum Bundesministerium sowie einen unmittelbaren Entscheidungsweg in umgekehrter Richtung halte es in Verkaufsangelegenheiten zwar für hilfreich. Aber für Einzelfälle sei dieser direkte Weg auf Wunsch des Auswärtigen Amtes bereits eröffnet gewesen.

Im Falle der Kanzleiräume hat das Bundesministerium zu seiner Entlastung vorgetragen, von dem Kaufangebot zu spät Kenntnis erhalten zu haben. Im Jahre 2001 sei das nur auf ein Stockwerk gerichtete Kaufangebot nicht vorhersehbar gewesen. Der Preisverfall der Immobilien in Santiago de Chile sei ihm erst Anfang Mai 2002 bekannt geworden. Es hätte über das Angebot fristwährend entschieden, wenn ihm die erforderliche Wertermittlung unverzüglich übermittelt worden wäre.

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, zu dessen Geschäftsbereich das Bundesamt gehört, hat sich darauf berufen, dass das Bundesamt zu spät mit der getrennten Wertermittlung für die beiden Stockwerke beauftragt worden sei. Nachdem die Regionalbauleitung in Santiago de Chile am 23. April 2002 damit beauftragt worden sei, die getrennten Verkehrswerte zu ermitteln, habe sie hierfür zwei Tage benötigt. Dem Bundesamt sei die Dringlichkeit des Vorganges aber nicht bekannt gewesen. Daher habe es seinen Bericht erst nach Erledigung anderer dringender Aufgaben verfasst.

Das Auswärtige Amt hat nicht mehr feststellen können, warum es das Bundesministerium nicht unverzüglich über das befristete Angebot und den Bericht der Botschaft unterrichtet hat. Es hat bestätigt, dass eine unmittelbare Übermittlung der aktualisierten Wertermittlung von der Regionalbauleitung in Santiago de Chile an das Bundesministerium die Entscheidung über die Annahme des Angebotes hätte beschleunigen können. Es hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Verfahrensverbesserung begrüßt. Inzwischen habe es die Auslandsvertretungen angewiesen, bei Preisverfall oder befristeten Angeboten die zuständigen Stellen des Bundesministeriums unmittelbar zu unterrichten.

13.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Kritik, dass die Handlungs- und Entscheidungsprozesse zur Veräußerung entbehrlicher Auslandsliegenschaften im Allgemeinen Grundvermögen zu langwierig, umständlich und unwirtschaftlich sind.

Der Einwand des Bundesministeriums, zu spät von dem befristeten Kaufangebot und der Situation des Immobilienmarktes in Santiago de Chile erfahren zu haben, überzeugt nicht. Das Bundesministerium hat sich zu spät um die Verwertung der Liegenschaft bemüht. Es wusste bereits seit Juli 2001 von dem bevorstehenden Leerstand. Der Bericht der Botschaft über fehlende Kaufangebote und den Überhang an Verkaufsangeboten auf dem Immobilienmarkt ließ bereits im Februar 2002 das Risiko des Preisverfalls und die Notwendigkeit schnellen Handelns erkennen. Nachdem in der Wertermittlung von 1995 bereits auf einen möglichen Einzelverkauf der Stockwerke hingewiesen wurde, hätte das Bundesministerium dies bereits im März 2002 bei der Bitte um Aktualisierung der Bewertung berücksichtigen müssen. Der Bundesrechnungshof bleibt daher auch bei seiner Auffassung, dass das Bundesministerium alle Möglichkeiten nutzen und die Bemühungen des Auswärtigen Amtes um Verfahrensverbesserungen wirksam unterstützen sollte.

Die Behauptung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, das Bundesamt sei nicht über die Dringlichkeit der Wertermittlung informiert gewesen, ist unverständlich vor dem Hintergrund, dass das Bundesministerium erstmals im März 2002 um die Aktualisierung der Wertermittlung bat und diese Bitte im April 2002 wiederholte und konkretisierte. Hinzu kommt, dass sich das Bauleitungsbüro in Santiago de Chile im gleichen Gebäude befindet wie die zu veräußernden Stockwerke.

Die Stellungnahmen des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen und die des Auswärtigen Amtes stützen die Forderung des Bundesrechnungshofes nach einer Verfahrensvereinfachung bei der Verwertung von Auslandsliegenschaften des Allgemeinen Grundvermögens.

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
(Einzelplan 09)

14 Erhebliche Stellenüberhänge bei den Außenstellen der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post

14.0

Die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post beschäftigt seit ihrer Gründung im Jahre 1998 zuviel Personal. Im Haushaltsjahr 2004 hat sie 424 Stellen als künftig wegfallend gekennzeichnet. Aktuelle Prüfungen des Bundesrechnungshofes haben ergeben, dass mindestens weitere 270 Stellen entbehrlich sind. Die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post hat ihren Personalbedarf bis heute nicht mit anerkannten Methoden festgestellt und trotz erheblichen Aufgabenrückgangs nicht überprüft. Im Übrigen hat sie keine Konzepte für den notwendigen Personalabbau sowie zur weiteren Reduzierung ihrer Außenstellen erstellt.

14.1

Die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RegTP) ging am 1. Januar 1998 aus dem ehemaligen Bundesministerium für Post und Telekommunikation sowie dessen Bundesamt für Post und Telekommunikation hervor. Sie ist eine Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (Bundesministerium) mit Sitz in Bonn. Sie unterhält in Mainz, Berlin und Saarbrücken weitere Behördensitze sowie rund 40 Außen- und vier Sonderstellen im gesamten Bundesgebiet.

Die RegTP nimmt hoheitliche Aufgaben des Bundes auf der Grundlage des Telekommunikationsgesetzes (TKG) und des Postgesetzes wahr. Zusätzlich soll sie nach dem Entwurf des neuen Energiewirtschaftsgesetzes den Wettbewerb auf dem Strom- und Gasmarkt regulieren. Die RegTP befasst sich im Bereich der Telekommunikation u. a. mit der Sicherung der Frequenzordnung nach den Regelungen des TKG und des Gesetzes über die elektromagnetische Verträglichkeit von Geräten. Ihre Außenstellen sind schwerpunktmäßig für die Aufgabenfelder „Prüf- und Messdienst“ (PMD) sowie „Verträglichkeit Funk und Frequenzuteilungen“ (VFZ) zuständig.

Anders als im Bericht der Bundesregierung an den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages über den Stand der Personalbedarfsermittlung in der Bundesverwaltung (Stand 31. Dezember 2003) dargestellt, führte die RegTP keine Personalbedarfsermittlung nach anerkannten Methoden durch. Die bei ihrer Gründung übernommenen Aufgaben und deren weitere Entwicklung analysierte sie seitdem nicht. Eine interne Arbeitsgruppe schätzte im Jahre 1998 den Personalbedarf der RegTP auf rund 2 188 Planstellen/ Stellen (Stellen). Sie schränkte diesen Bedarf mit dem

Hinweis ein, dass die Berechnungsgrundlagen „weitgehend geschönt“ seien und nur eine geringe Aussagekraft besäßen. Die Arbeitsgruppe empfahl, den Personalbedarf alle zwei Jahre auf aktueller Basis erneut zu ermitteln.

Im gleichen Jahr legte eine Unternehmensberatungsgesellschaft auf der Grundlage der Ergebnisse der Arbeitsgruppe ein Gutachten vor, in dem sie den Personalbedarf auf 1 946 Stellen bezifferte. Sie empfahl, Außenstellen mit weniger als 40 Beschäftigten aus wirtschaftlichen Gründen zu schließen. Der Aufgabenbereich VFZ sollte auf sieben Außenstellen konzentriert werden, um die Arbeitseffizienz der Fachkräfte zu erhöhen.

Die RegTP wies in ihrem Haushalt 1999 insgesamt 2 569 Stellen aus, von denen sie 494 Stellen als künftig wegfallend (kw) kennzeichnete. Den seitherigen Personalabbau vollzog sie im Rahmen der natürlichen Fluktuation. Für den Abbau des überzähligen Personals besaß die RegTP kein Konzept. Sie ordnete die mit kw-Vermerk versehenen Stellen auch nicht den überzähligen Arbeitsplätzen zu.

Der Bundesrechnungshof untersuchte den Personalbedarf der Außenstellen der RegTP. Im Jahre 2003 prüfte er in den Außenstellen den Aufgabenbereich PMD und im Jahre 2004 den Aufgabenbereich VFZ. Den Verwaltungsbereich der Außenstellen hat er noch nicht abschließend geprüft.

Da die RegTP über keine belastbaren Personalbedarfsdaten verfügte, stützte der Bundesrechnungshof seine Erhebungen zum Personalbedarf auf Zeitaufschreibungen der RegTP aus ihrer Kosten- und Leistungsrechnung (KLR). Nach ihren Angaben erfassen die KLR-Daten den Zeitaufwand der Beschäftigten für die betrachteten Arbeitsprozesse lückenlos. Für Prozesse, die die KLR nicht berücksichtigt, übernahm der Bundesrechnungshof die Schätzungen der RegTP. Die Auslastung des Personals konnte er auf diese Weise nicht feststellen. Schon auf der Grundlage der KLR-Daten ermittelte der Bundesrechnungshof, dass bei den Außenstellen der RegTP neben den bereits als überzählig ausgewiesenen 424 kw-Stellen mindestens weitere 270 Stellen entbehrlich sind.

Zur Wahrnehmung neuer Aufgaben (z. B. bei dem Signaturgesetz, dem Gesetz zur Bekämpfung des Missbrauchs von 0190er-/0900er-Mehrwertdiensternummern, der Nummernverwaltung sowie der neuen Technik UMTS) forderte die RegTP nach eigenen Angaben weitere 103 Stellen für ihre Außenstellen. Den Bedarf für die zusätzlichen Stellen wies sie nicht nach.

14.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die RegTP mehr als sechs Jahre nach ihrer Gründung weder

eine Bestandsaufnahme ihrer Aufgaben vorgenommen, noch den Personalbedarf nach anerkannten Methoden ermittelt hat. Dabei war ihr seit dem Jahre 1998 bekannt, dass ihre damalige Personalbedarfschätzung – die im Übrigen Grundlage der Personalbedarfsermittlung der Unternehmensberatung war – auf nicht belastbaren Grundlagen beruhte. Statt diese Versäumnisse auszuräumen, fordert sie für neue Aufgaben zusätzliche Stellen, ohne den Bedarf nachzuweisen. Obwohl mehrere Hundert Beschäftigte in den Außenstellen der RegTP überzählig sind, hat sie bis heute kein Konzept entwickelt, wie dieser Personalüberhang abgebaut werden kann.

Bei dem vom Bundesrechnungshof festgestellten Personalüberhang ist bisher weder die Personalauslastung berücksichtigt, noch dass die RegTP bereits im Jahre 1998 von der Unternehmensberatung aufgezeigte Rationalisierungsmöglichkeiten nicht vollständig umgesetzt hat. So hält sie z. B. bis heute daran fest, dass der VFZ-Dienst, statt ihn wie vorgeschlagen auf sieben Außenstellen zu konzentrieren, weiterhin bei 29 Außenstellen eingerichtet bleiben soll.

14.3

Das Bundesministerium hat eingeräumt, aufgrund der technischen Entwicklung sei bei der RegTP ein erheblicher Aufgabenrückgang zu verzeichnen, der einen Personalüberhang zur Folge habe. Es hat dem Ergebnis der Erhebungen des Bundesrechnungshofes zum Personalbedarf der RegTP nicht widersprochen.

In diesem Zusammenhang hat das Bundesministerium auf die im Haushalt 2004 bereits eingestellten 424 kw-Vermerke verwiesen und angeboten, weitere 56 Stellen im Personalhaushalt 2005 mit kw-Vermerken zu versehen. Hinsichtlich der vom Bundesrechnungshof zusätzlich aufgezeigten 270 überzähligen Stellen hat das Bundesministerium zu bedenken gegeben, dass nicht beurteilt werden könne, ob und welche Auswirkungen die ausstehende

Novellierung des TKG auf den Personalbedarf haben werde.

14.4

Der Bundesrechnungshof hält die Absicht des Bundesministeriums, im Stellenplan 2005 der RegTP weitere 56 Stellen mit kw-Vermerken zu versehen, angesichts des festgestellten zusätzlichen Personalüberhangs für unzureichend. Er hält an der Forderung fest, mindestens weitere 270 Stellen im Haushalt der Behörde mit kw-Vermerken auszuweisen. Die beabsichtigte Novellierung des TKG ändert daran nichts. Der Bedarf an neuen Stellen, etwa aufgrund neuer Aufgaben, ist mit sachgerechten analytischen Methoden zu ermitteln und gesondert zu beantragen.

Der Bundesrechnungshof fordert das Bundesministerium auf sicherzustellen, dass die RegTP ihren Personalbedarf nach anerkannten Methoden ermittelt. Dabei sind organisatorische Verbesserungen zur Steigerung der Effizienz einzubeziehen, insbesondere die von der Unternehmensberatung im Jahre 1998 empfohlene weitere Reduzierung der Außenstellen.

Angesichts des erheblichen Personalüberhangs ist der Bundesrechnungshof der Auffassung, dass die natürliche Fluktuation nicht ausreichen wird, das überzählige Personal zügig abzubauen. Die RegTP wird ein Konzept entwickeln müssen, das im Rahmen der beamten- und tarifrechtlichen Möglichkeiten einen schnelleren Abbau erlaubt. Dabei wird sie sich auf der Grundlage des § 19 Haushaltsgesetz 2004 mit Unterstützung des Bundesministeriums darum bemühen müssen, Bedienstete auf freie Stellen im Bereich des Bundesministeriums sowie in anderen Ressorts und deren nachgeordneten Bereichen zu versetzen. Des Weiteren fordert der Bundesrechnungshof die RegTP auf, die Anzahl ihrer Außenstellen weiter zu verringern und hierfür ein Konzept vorzulegen.

Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (Einzelplan 10)

15 Verdeckte Öffentlichkeitsarbeit im Bundesprogramm Ökologischer Landbau

15.0

Das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft hat aus dem Bundesprogramm Ökologischer Landbau in weitem Umfang Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit finanziert, um die politische Grundausrichtung der Bundesregierung darzustellen. Es hat damit gegen Haushaltsrecht verstoßen.

Unter dem Gesichtspunkt des parlamentarischen Budgetrechts fordert der Bundesrechnungshof, die Ausgaben zur Öffentlichkeitsarbeit vollständig und transparent im Bundeshaushalt auszuweisen.

15.1

Die Bundesregierung weist dem ökologischen Landbau eine zentrale Leitbildfunktion in der Agrarpolitik zu. Angestrebt wird das in der Koalitionsvereinbarung formulierte politische Ziel, den Anteil des ökologischen Landbaus an der landwirtschaftlich genutzten Fläche in zehn Jahren auf 20 % zu erhöhen.

Das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (Bundesministerium) legte das Bundesprogramm Ökologischer Landbau (Bundesprogramm) mit einer Vielzahl unterschiedlicher Einzelmaßnahmen auf, um die Rahmenbedingungen für eine Ausdehnung des ökologischen Landbaus zu verbessern. Die Maßnahmen zielen darauf, Angebot und Nachfrage ausgewogen zu stärken.

Das Bundesprogramm wird aus Kapitel 1002 Titel 686 19 „Zuschüsse zur Förderung des ökologischen Landbaus (Bundesprogramm Ökolandbau)“ finanziert. Nach den Erläuterungen sollen mit den Ausgaben insbesondere Schulungs-, Aufklärungs- und allgemeine Informationsmaßnahmen sowie Forschung und Entwicklung für den ökologischen Landbau finanziert werden. Für die Darstellung der Politik des Bundesministeriums gegenüber der Bevölkerung stehen bei Kapitel 1001 Titel 542 01 „Öffentlichkeitsarbeit“ Haushaltsmittel zur Verfügung.

Der Bundesrechnungshof untersuchte bei Maßnahmen des Bundesprogramms die inhaltliche Abgrenzung zwischen programmbezogenen Informationsmaßnahmen einerseits und Öffentlichkeitsarbeit andererseits und damit die Frage, inwieweit sie der Zweckbestimmung des Titels für das Bundesprogramm entsprachen. Er stellte dabei Folgendes fest:

Das Bundesministerium nutzt Printmedien, Rundfunk und Fernsehen, um einfache kurze Aussagen zum ökologischen Landbau zu transportieren (s. **Abbildung**). Durch Pressekonferenzen und Kontakte in die Redaktionen sollen Medienvertreter für die Thematik sensibilisiert werden. Die mediengerechte Aufarbeitung von Textbeiträgen in Presseartikeln, Reportagen und Interviews soll das Einkaufsverhalten der Verbraucher zugunsten ökologischer Produkte beeinflussen.

Das Bundesministerium sieht die Notwendigkeit, in einer reizüberfluteten Gesellschaft durch eine vorgeschaltete Sensibilisierungsphase breite Bevölkerungskreise für die Auseinandersetzung mit der Thematik des ökologischen Landbaus zu gewinnen. Die Aussagen auf den Informations- und Werbeträgern wie Anzeigen, Gratis-Postkarten, Großflächenplakaten oder Broschüren sollen das Image des ökologischen Landbaus durch eine gezielte Ansprache der Verbraucher verbessern.



Die Informations- und Werbeträger, wie etwa die Rückseite der Gratis-Postkarten, zeigen regelmäßig das Logo des Bundesministeriums. Aus dem Bundesprogramm werden Wettbewerbe und Bio-Erlebnistage finanziert. An einzelnen Veranstaltungen nahmen Vertreter der Leitungsebene des Bundesministeriums teil.

Für diese Maßnahmen wurden im Haushaltsjahr 2003 rund 5,8 Mio. Euro veranschlagt. Insgesamt standen für das Bundesprogramm aus Kapitel 1002 Titel 686 19 in den Haushaltsjahren 2002 und 2003 jährlich rund 15 Mio. Euro zur Verfügung. Für die Haushaltsjahre 2004 bis 2007 sind jährlich 20 Mio. Euro vorgesehen.

15.2

Der Bundesrechnungshof hat die untersuchten Maßnahmen des Bundesprogramms nicht als programmbezogene Informationsmaßnahmen, sondern als Öffentlichkeitsarbeit bewertet. Er hält die Verwendung von Mitteln aus dem Bundesprogramm zur Imagewerbung für zweckwidrig.

Wie das Beispiel der Postkarten zeigt, transportieren sie Slogans mit Werbecharakter, die nicht über inhaltliche Aspekte des ökologischen Landbaus informieren. Die Maßnahmen sind darauf angelegt, der Allgemeinheit den ökologischen Landbau emotional näher zu bringen. Sie dienen nicht der Vermittlung von Informationen zum ökologischen Landbau, sondern wollen den Menschen mit den Instrumenten der Öffentlichkeitsarbeit die allgemeinen politischen Ziele des Bundesministeriums näher bringen. Als Imagewerbung sind sie wesentlicher Teil der politischen Gesamtstrategie für eine Neuausrichtung der Agrarpolitik.

Das Bundesministerium hat Mittel des Bundesprogramms für Öffentlichkeitsarbeit genutzt. Dies ist insbesondere bei den stark von politischen Wertungen geprägten Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit ohne ausdrückliche Ermächtigung des Haushaltsgesetzgebers mit dem Haushaltsrecht unvereinbar.

Der Haushaltsgesetzgeber hat der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung dadurch enge Grenzen gesetzt, dass Mittel für diesen Zweck beim Titel „Öffentlichkeitsarbeit“ ausgewiesen werden. Seine in diesem Haushaltsansatz liegende politische Entscheidung über die Höhe der Ausgaben ist von der Bundesregierung bei der Haushaltsführung zu beachten.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, die Zweckbestimmung des Titels für das Bundesprogramm und die darin zum Ausdruck kommende Wertung des Haushaltsgesetzgebers zu beachten.

Der Bundesrechnungshof hat darüber hinaus verlangt, dass die Bundesregierung mit Rücksicht auf den Grundsatz der Haushaltswahrheit und -klarheit dem Gesetzgeber bereits bei der Haushaltsaufstellung offenlegt, in welchem Umfang sie tatsächlich Öffentlichkeitsarbeit plant.

15.3

Das Bundesministerium hat einer Einordnung der Maßnahmen als Öffentlichkeitsarbeit widersprochen. Dabei verweist es auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wonach nur solche Maßnahmen als Öffentlichkeitsarbeit anzusehen sind, in denen die Bundesregierung „ihre Politik, ihre Maßnahmen und Vorhaben sowie die künftig zu lösenden Fragen“ darlegt.

Bei dem Bundesprogramm handele es sich dagegen um ein Aktivitätsbündel zur Information der Verbraucherinnen und Verbraucher über den ökologischen Landbau und seine Erzeugnisse, die als Fachinformation bei dem Titel Bundesprogramm Ökologischer Landbau zu veranschlagen seien. Da das Bundesministerium von einem Informationsdefizit bei den Verbraucherinnen und Verbrauchern ausgehe, solle mit den Inhalten dieser Maßnahmen der Zielgruppe ein auf ihre Bedürfnisse zugeschnittenes Informationsangebot zum ökologischen Landbau an die Hand gegeben werden, „um ihre Rolle und Kompetenz als derzeitige oder zukünftige Marktpartner zu stärken“. Bei der Durchführung der Informationsmaßnahmen sei streng darauf geachtet worden, „dass die Verbraucherinnen und Verbraucher über den ökologischen Landbau als solchen und nicht über die Politik der Bundesregierung zur Förderung des ökologischen Landbaus unterrichtet wurden“.

15.4

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass die untersuchten Maßnahmen als Öffentlichkeitsarbeit zu bewerten sind.

Die untersuchten Maßnahmen sind den fachlichen Informationen über den ökologischen Landbau vorgeschaltet und sollen die Bevölkerung überhaupt erst für das politische Ziel der Bundesregierung sensibilisieren. Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, dass es in der heutigen medienbetonten Gesellschaft sinnvoll sein kann, Informationen attraktiv zu gestalten, um die Adressaten zu erreichen. Bei den untersuchten Maßnahmen stand aber die Werbung für die Ziele der Bundesregierung im Vordergrund.

Die Öffentlichkeitsarbeit macht im Bundesprogramm nicht nur inhaltlich, sondern auch vom Finanzvolumen her einen Schwerpunkt aus. Beides zeigt deutlich, dass sie nicht nur das Bundesprogramm öffentlichkeitswirksam unterstützen soll. Sie stellt vielmehr in der Phase der aufmerksamkeitserweckenden Ansprache die Werbung für die politischen Ziele in den Vordergrund. Dass die Maßnahmen mitunter zugleich auch Informationen über den ökologischen Landbau enthalten, steht der Einordnung als Öffentlichkeitsarbeit nicht entgegen.

Diese Einschätzung widerspricht im Übrigen nicht der Definition, die das Bundesverfassungsgericht in Abgrenzung der Öffentlichkeitsarbeit zur Wahlwerbung formuliert hat. Danach fällt u. a. die Darlegung und Erläuterung der Politik in den Bereich der Öffentlichkeitsarbeit. Mit den untersuchten Maßnahmen legt das Bundesministerium seine Politik in Bezug auf landwirtschaftliche Ziele insoweit dar, als es Sympathiewerbung für den ökologischen Landbau betreibt.

Um Verstöße gegen das Haushaltsrecht künftig zu vermeiden, fordert der Bundesrechnungshof das Bundesministerium weiterhin auf, bereits bei der Aufstellung des Haushalts offen zu legen, in welchem Umfang es Maßnahmen zur Selbstdarstellung der politischen Grundausrichtung beabsichtigt. Der Bundesrechnungshof fordert, den Umfang der Maßnahmen zur Öffentlichkeitsarbeit im Bundeshaushalt betragsmäßig auszuweisen. Der Betrag ist entweder in dem Titel Öffentlichkeitsarbeit zu veranschlagen oder es ist in die Erläuterungen zu dem Titel Öffentlichkeitsarbeit aufzunehmen, in welchen Titeln und in welcher Höhe Mittel für diesen Zweck veranschlagt sind. Nur so kann dem Budgetrecht des Parlamentes angemessen Rechnung getragen werden.

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Einzelplan 12)

16 Wettbewerbsverzerrende Förderung im Kombinierten Verkehr (Kapitel 1202 und 1222)

16.0

Der Bund gewährt den Eisenbahnen des Bundes Wettbewerbsvorteile gegenüber anderen Unternehmen bei der

Förderung der Umschlaganlagen des Kombinierten Verkehrs. Diese Umschlaganlagen ermöglichen den einfachen und schnellen Wechsel zwischen Lastkraftwagen und Eisenbahn. Beim Bau dieser Anlagen fördert der Bund die Eisenbahnen des Bundes durch eine vollständige Finanzierung der zuwendungsfähigen Baukosten deutlich höher als deren private Konkurrenten und verzerrt damit den Wettbewerb.

16.1

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Bundesministerium) fördert den Neu- und Ausbau von Umschlaganlagen des Kombinierten Verkehrs, um damit einen wirkungsvollen Beitrag zur nachhaltigen Entlastung der Straßen vom Güterverkehr zu leisten. Zu den förderfähigen Anlagen gehören u. a. Anlagen zum raschen Umladen von Gütern von der Straße auf die Schiene und umgekehrt.

Auf der Grundlage des Bundesschienenwegeausbaugesetzes (BSchwAG) fördert der Bund die Schienenwegeinvestitionen der Eisenbahnen des Bundes im Regelfall mit zinslosen Darlehen oder nicht rückzahlbaren Baukostenzuschüssen.

Die zuwendungsfähigen Baukosten der Umschlaganlagen der Eisenbahnen des Bundes finanziert der Bund vollständig mit nicht rückzahlbaren Baukostenzuschüssen, zuzüglich einer 13-prozentigen Planungskostenpauschale.

Andere private Unternehmen fördert der Bund seit dem Jahre 1998 auf der Grundlage einer Förderrichtlinie. Nach dieser finanziert der Bund die zuwendungsfähigen Baukosten bis zu 85 % mit nicht rückzahlbaren Baukostenzuschüssen zuzüglich einer 10-prozentigen Planungskostenpauschale. Die anderen privaten Unternehmen haben mit ihrem Förderantrag eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorzulegen, die die Notwendigkeit der Bundesmittelförderung nachweist. Diese ist gegeben, wenn eine Finanzierung mit eigenem Kapital nicht zum wirtschaftlichen Betrieb der Anlagen führt.

Das Bundesministerium bewilligte im überprüften Zeitraum von 1998 bis 2002 den Eisenbahnen des Bundes in 13 Fällen Zuwendungen für Umschlaganlagen, von denen aber nur elf gebaut werden sollen. Bezogen auf die ursprüngliche Planung der Eisenbahnen des Bundes verzögerte sich die Fertigstellung zudem um bis zu sieben Jahre. Anderen privaten Unternehmen bewilligte das Bundesministerium Zuwendungen für 18 Anlagen, die fristgerecht fertig gestellt wurden.

16.2

Der Bundesrechnungshof hat die unterschiedlichen Förderverfahren beanstandet, durch die die Eisenbahnen des Bundes deutliche Wettbewerbsvorteile gegenüber anderen privaten Zuwendungsempfängern haben. Er hat darauf hingewiesen, dass die unterschiedliche Förderung nicht notwendig und damit unwirtschaftlich ist. Im Vergleich mit anderen privaten Unternehmen konnten die Eisenbahnen des Bundes trotz höherer Zuwendungen und vereinfachtem Antragsverfahren ihre geförderten Anlagen nicht planmäßig fertig stellen, während die anderen privaten Unternehmen ihre geförderten Projekte zeitnah in Betrieb genommen haben. Er hat dem Bundesministerium daher empfohlen, die unterschiedliche Förderung aufzugeben.

16.3

Das Bundesministerium hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes bestätigt und eingeräumt, eine einheitliche Förderung des Kombinierten Verkehrs sei wünschenswert. Europarechtliche Vorschriften seien der Grund, dass Eisenbahnen des Bundes finanziell günstiger als andere private Unternehmen gefördert werden könnten. Im Gegensatz zu Umschlaganlagen anderer privater Unternehmen seien Anlagen der Eisenbahnen des Bundes als öffentliche Infrastruktur anzusehen, deren staatliche Förderung nicht als Beihilfe gelte und damit auch nicht deren Einschränkungen unterliege. Diese Ungleichbehandlung sei hinsichtlich gleicher Wettbewerbsbedingungen zwischen den Umschlaganlagen zwar nicht wünschenswert, aber die jetzige Gesetzeslage lasse es nicht zu, die Förderung nach dem BSchwAG durch eine Förderung nach der Förderrichtlinie zu ersetzen.

Die Unterschiede in der Förderung fänden ihre Ursache auch darin, dass der Bund mit der finanziellen Förderung der Eisenbahnen des Bundes seiner Verantwortung für das Allgemeinwohl beim Ausbau und Erhalt des Schienennetzes der Eisenbahnen des Bundes (Artikel 87e Grundgesetz) nachkomme. Damit sei die Förderung der Eisenbahnen des Bundes wesentlich anders zu beurteilen als die Förderung anderer privater Unternehmen. Die Umschlaganlagen der Eisenbahnen des Bundes zählten zu den Schienenwegen im Sinne des BSchwAG. Ihre Förderung sei Bestandteil des „Entwurfs zum neuen Bedarfsplangesetz“. Deshalb sei davon auszugehen, dass der Gesetzgeber die Fortsetzung der heutigen Förderpraxis „nochmals festgeschrieben hat“.

16.4

Die Stellungnahme des Bundesministeriums schließt die Umsetzung der Empfehlung des Bundesrechnungshofes nicht aus. Das Bundesministerium hält die Umstellung auf eine einheitliche Förderung für berechtigt und ungleiche Wettbewerbsbedingungen für unerwünscht. Es bleibt ihm unbenommen, die Förderung der Eisenbahnen des Bundes nach dem BSchwAG dem Umfang der Förderung nach der Förderrichtlinie anzupassen.

Das BSchwAG sieht als Regelfinanzierung vor, Investitionen in die Schienenwege mit zinslosen Darlehen zu fördern. Nicht rückzahlbare Baukostenzuschüsse sind als Ausnahme vorgesehen, wenn eine Baumaßnahme nicht oder nur zum Teil im unternehmerischen Interesse der Eisenbahnen des Bundes liegt. Danach ist das Bundesministerium nicht nur berechtigt, sondern nach dem bei Zuwendungen anzuwendenden Subsidiaritätsgrundsatz verpflichtet, den Umfang einer Bundesförderung zu prüfen. Es hat bei künftigen Förderungen von Umschlaganlagen nach dem BSchwAG die Notwendigkeit der Bundesförderung durch eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung von den Eisenbahnen des Bundes nachweisen zu lassen und die vollständige Finanzierung mit Baukostenzuschüssen ggf. durch anteilige Darlehensfinanzierung zu ersetzen. Die europarechtlichen Vorschriften ermöglichen zwar, die Umschlaganlagen der Eisenbahnen des Bundes

stärker zu fördern als die der anderen privaten Unternehmen, hierzu besteht aber keine Verpflichtung. Im Interesse eines wirtschaftlichen Einsatzes von Bundesmitteln und eines fairen Wettbewerbs bleibt das Bundesministerium aufgefordert, die unterschiedliche Förderung von Umschlaganlagen des Kombinierten Verkehrs zu beseitigen.

17 Ausschreibungen von Bauleistungen des Bundes entsprechen nicht EG-Vergaberecht

17.0

Bei der Vergabe von Bauleistungen des Bundes haben die geprüften Bauverwaltungen grundlegende Bestimmungen der „Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen“ (VOB) nicht beachtet und damit auch gegen wesentliche Grundlagen des EG-Vergaberechts verstoßen. Die Bauverwaltungen entzogen unzulässig viele Bauleistungen dem europaweiten Wettbewerb. Die Leistungsbeschreibungen enthielten Bestandteile, durch die ausländische EG-Bieter benachteiligt werden können. Nur in Ausnahmefällen konnten die Bauverwaltungen nachweisen, dass sie bei der Wertung der Angebote die veröffentlichten Wertungskriterien verwendet hatten. Sie stellten in erheblichem Umfang den Bieterrechtsschutz nicht her und nahmen damit die Nichtigkeit der geschlossenen Verträge in Kauf. Die Bauverwaltungen vernachlässigten die Dokumentation der Vergabeverfahren und verstießen gegen das Gebot der Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Vergabeentscheidungen.

17.1

Bei der Vergabe von Bauaufträgen sind die Grundfreiheiten des EG-Vertrages (freier Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital) einzuhalten. Die Grundfreiheiten sowie die Regelungen der EG-Baukoordinierungsrichtlinie werden im nationalen Recht durch die VOB umgesetzt. Dabei sind die Leistungen von größeren öffentlichen Baumaßnahmen weitgehend gemeinschaftsweit auszuschreiben, Diskriminierungen zu verhindern, objektive Kriterien bei der Auswahl der Bewerber zu verwenden und der Bieterrechtsschutz sowie die Dokumentation und Transparenz der Vergabevorgänge sicherzustellen.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Vergabetätigkeit bei Bauleistungen des Bundes in den Ländern Berlin, Niedersachsen, Saarland und Schleswig-Holstein. Das durchschnittliche jährliche Vergabevolumen in diesen Ländern umfasste in den Jahren 2000 bis 2002 mit 490 Mio. Euro etwa 19,6 % der gesamten Bauleistungen des Bundes im Hochbau.

Bei Baumaßnahmen oberhalb des EG-Schwellenwertes von 5 Mio. Euro sind mindestens 80 % der Leistungen EG-weit auszuschreiben. Nur bei jeder fünften geprüften Baumaßnahme ergab sich aus den Unterlagen, wie der mindestens 80-prozentige Anteil europaweit auszuschrei-

bender Leistungen erreicht werden sollte. Die Baudienststellen unterschritten den Mindestanteil in vielen Fällen und schrieben die Leistungen stattdessen in nationalen Vergabeverfahren aus.

Leistungsbeschreibungen müssen für alle Bewerber ohne umfangreiche Vorarbeiten zu verstehen sein und dürfen keine diskriminierenden Bestandteile enthalten. Produktvorgaben oder Verweise auf nationale Regelwerke sind grundsätzlich untersagt und nur mit besonderen Begründungen zulässig. Der Europäische Gerichtshof verurteilte bereits mehrfach Mitgliedstaaten, da diese in Ausschreibungsunterlagen zu viele nationale technische Spezifikationen zugelassen hatten. Die Baumaßnahmen des Bundes enthielten in bis zu 85 % der Leistungsbeschreibungen Fabrikatsvorgaben überwiegend nationaler Hersteller und wiesen in erheblichem Umfang technische Spezifikationen nationaler Institute oder Gütegemeinschaften auf. Die Baudienststellen hatten weder begründet, dass die Vorgaben zur Leistungsbeschreibung erforderlich waren, noch geprüft, ob diese Bestandteile auch für ausländische EG-Bieter verständlich waren.

Die Baudienststellen haben zu Beginn der Ausschreibungsverfahren anzugeben, nach welchen Anforderungen sie die Bieter auswählen werden. Von diesen Wertungskriterien darf während des Vergabeverfahrens nicht mehr abgewichen werden. In zahlreichen Vergabeverfahren verwendeten die Baudienststellen bei der Wertung der Angebote nur einen Teil der veröffentlichten Kriterien oder zogen zuvor nicht angegebene Kriterien heran. In einem Land stimmten die verwendeten Wertungskriterien nur bei 3 % der Ausschreibungen mit den zuvor veröffentlichten Kriterien überein.

Um den Bieterrechtsschutz sicherzustellen, sind alle Bieter vor einer beabsichtigten Auftragserteilung zu unterrichten. Obwohl abgeschlossene Verträge ohne diese Unterrichtung nichtig sind, lagen bei fast jeder dritten Auftragserteilung keine nachweisbaren oder fristgerechten Bieterunterrichtungen vor.

Der Ablauf der Vergabeverfahren sowie alle maßgeblichen Entscheidungen sind in den Vergabevermerken festzuhalten. Trotz des Gebotes der Transparenz enthielten die Vergabevermerke der Baudienststellen nur in Ausnahmefällen nachvollziehbare Begründungen zu Entscheidungen innerhalb des Vergabeverfahrens. Obwohl die beauftragten Angebote in einem Bundesland bei 82 % der Ausschreibungen um mehr als 10 % von den Kostenermittlungen der Bauämter abwichen, enthielten die Vergabevermerke keine Prüfungsergebnisse zur Angemessenheit der Angebotspreise. Auch fehlten z. B. Aussagen zu den ausgeschriebenen Leistungen, deren Erforderlichkeit bei der Aufstellung des Leistungsverzeichnisses noch nicht eingeschätzt werden konnte (Bedarfspositionen). Obwohl die Auswirkungen von Bedarfspositionen in die Wertung einzugehen haben, verzichteten die Baudienststellen bei bis zu 93 % der Bedarfspositionen auf eine Wertung, ohne diesen Wertungsausschluss in einem Vergabevermerk zu begründen.

17.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Bauverwaltungen bei den Baumaßnahmen des Bundes wesentliche Regelungen der VOB nicht eingehalten haben. Damit haben sie gegen die Grundsätze des EG-Vergaberechts verstoßen und negative Auswirkungen erheblichen Umfangs in Kauf genommen.

Durch das Unterschreiten des Mindestanteils EG-weiter Ausschreibungen haben die Baudienststellen grundlegende Bestandteile der Vergabebestimmungen für Baumaßnahmen oberhalb des EG-Schwellenwertes missachtet. Die unzulässig vielen nur national ausgeschriebenen Leistungen haben mögliche ausländische EG-Bewerber benachteiligt und damit den Wettbewerb eingeschränkt. Das Fehlen einfacher Vorkehrungen zur Sicherstellung des Mindestanteils hat bereits vor Beginn der Baumaßnahme wesentliche organisatorische Versäumnisse aufgezeigt.

Die Leistungsverzeichnisse haben in hohem Maße nicht den Anforderungen des Gemeinschaftsrechts entsprochen. Die Vielzahl nicht begründeter Fabrikatsvorgaben sowie auf nationalen Regelwerken beruhender technischer Spezifikationen hat gegen den Grundsatz der produktneutralen Ausschreibung sowie das Gebot der Gleichbehandlung der Bieter verstoßen. Ausländische EG-Bieter müssen umfangreiche Vorarbeiten anstellen, um die Leistungsbeschreibung auf allgemeine Beschaffenheitsmerkmale und Ausführungskriterien zurückzuführen. Dieser Aufwand kann ausländische Bieter benachteiligen und dazu führen, dass sie auf die Abgabe eines Angebotes verzichten.

Auch die Abweichungen zwischen den veröffentlichten und den angewendeten Wertungskriterien haben grundlegende Verstöße gegen das Gleichbehandlungsgebot aufgezeigt, da die Bieter keine Möglichkeit hatten, ihre Bewerbung auf die nachträglich geänderten Auswahlkriterien auszurichten. Die Baudienststellen hätten ausschließlich die veröffentlichten Vorgaben verwenden dürfen oder die Vergabeverfahren aufheben müssen, um auf Grundlage geänderter Wertungskriterien neue Angebote anfordern zu können.

Durch den nicht hergestellten Bieterrechtsschutz haben die Baudienststellen eine Anfechtungsgrundlage für eine Vielzahl von Vergabeentscheidungen begründet. Die unvollständige Dokumentation der Vergabeverfahren, insbesondere wegen unvollständiger Vergabevermerke, hat das Gebot der Transparenz verletzt und das Risiko erhöht, dass die Vergabeentscheidungen bei Überprüfungen durch Vergabekammern oder Gerichte aufgehoben werden.

Die aufgezeigten Mängel der Vergabeverfahren haben nicht nur den Wettbewerb eingeschränkt und damit möglicherweise verhindert, dass für den Bund im einzelnen Beschaffungsfall ein optimales Verhältnis von Preis und Leistung erzielt wird, sondern auch schwerwiegende Verstöße gegen das EG-Vergaberecht dargelegt. Sie können bei den einzelnen Vergabevorgängen dazu führen, dass Auftragserteilungen aufgehoben und Schadensersatzansprüche gestellt werden können. Dies kann zu erheblichen

zeitlichen Verzögerungen der Bauabläufe führen. Darüber hinaus können die Verstöße Verfahren der EG-Kommission nach sich ziehen.

Der Bundesrechnungshof hat die Bauverwaltungen aufgefordert, die Mängel umgehend zu beseitigen.

Weiter hat er dem Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Bundesministerium) dringend empfohlen, die Fachaufsicht zu verstärken und die bestehenden Vorgaben und Regelwerke zur Anwendung des Vergaberechts für Bauleistungen zu ergänzen.

17.3

Die Bauverwaltungen haben mitgeteilt, dass sie bereits organisatorische Änderungen vorgesehen und mit Schulungsmaßnahmen begonnen haben, um die Defizite der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Bauverwaltungen bei der Anwendung des EG-Vergaberechts zu beseitigen. Die Bauverwaltungen haben den Umfang der Mängel auch auf den zunehmenden Anteil freiberuflich Tätiger bei der Vergabe von Bauleistungen zurückgeführt, bei denen die Kenntnisse des EG-Vergaberechts teilweise nicht hinreichend vorhanden seien.

Das Bundesministerium hat Änderungen in den Regelwerken wie dem „Vergabehandbuch“ sowie weitere Schulungen zum Vergaberecht angekündigt, um die aufgezeigten Defizite zu beseitigen.

17.4

Die geprüften Dienststellen und das Bundesministerium haben die Bedeutung der Beanstandungen sowie die Notwendigkeit einer kurzfristigen Beseitigung der Mängel anerkannt und Verbesserungen angekündigt. Das Bundesministerium bleibt aufgefordert, umgehend die bestehenden Vorgaben und Regelwerke zur Anwendung des Vergaberechts für Bauleistungen zu überarbeiten und die Schulung der Beschäftigten im Bereich des EG-Vergaberechts zu verstärken.

Obwohl die vorgeschlagenen Verbesserungen grundsätzlich geeignet erscheinen, die aufgezeigten Defizite zu beseitigen, sollte das Bundesministerium wegen der besonderen Bedeutung eines ordnungsgemäßen Vergabewesens auch seine Fachaufsicht verstärken und prüfen, inwieweit die vorgesehenen Verbesserungen zu einer Beseitigung der Mängel führen.

18 Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung hält bei VOF-Ausschreibungen EG-Vergaberecht nicht ein

18.0

Bei der Vergabe von Dienstleistungen hat das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung grundlegende Bestimmungen der „Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen“ nicht beachtet und damit auch gegen wesentliche

Grundsätze des EG-Vergaberechts verstoßen. Das Bundesamt hat freiberuflich Tätige in vielen Fällen nicht nach einem Wettbewerbsverfahren beauftragt. Häufig verstießen Ausschreibungsverfahren insbesondere bei der Wertung der Angebote gegen wesentliche Vergabegrundsätze, waren zum großen Teil nicht transparent und schlossen mit nicht nachvollziehbaren Auftragsentscheidungen ab.

18.1

Die öffentlichen Auftraggeber haben bei der Vergabe von Aufträgen an freiberuflich Tätige die Grundfreiheiten des EG-Vertrages sowie die EG-Dienstleistungskoordinationsrichtlinie einzuhalten. Insbesondere sind der Grundsatz des freien Dienstleistungswettbewerbs und die Gebote der Gleichbehandlung der Bieter sowie der Transparenz und Dokumentation der Vergabevorgänge zu beachten. Die Grundfreiheiten und die EG-Dienstleistungskoordinationsrichtlinie werden im nationalen Recht durch die „Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen“ (VOF) umgesetzt. Verstöße gegen die Grundsätze des EG-Vergaberechts können Verfahren der EG-Kommission gegen den betroffenen Mitgliedstaat zur Folge haben.

Seit dem Jahre 1997 haben die öffentlichen Auftraggeber in Deutschland, wie das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Bundesamt), die VOF anzuwenden.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Vergabetätigkeit des Bundesamtes bei Dienstleistungen im Hochbau, die ein jährliches Volumen von bis zu 43,5 Mio. Euro umfasste.

Bei etwa 50 % der Vergaben wendete das Bundesamt nicht die vorgeschriebenen Ausschreibungsverfahren an, sondern vergab die Leistungen weitgehend ohne Wettbewerb. Das Bundesamt führte hierfür Gründe an, die nicht in der VOF enthalten sind, z. B. Wünsche des Nutzers, gute Erfahrungen mit den jeweiligen Büros oder bereits beauftragte Vorarbeiten.

Zu Beginn der Ausschreibungsverfahren haben die öffentlichen Auftraggeber verbindlich anzugeben, nach welchen Anforderungen sie die Bieter auswählen werden. Die veröffentlichten Wertungskriterien dürfen nachträglich nicht mehr geändert werden. Bei der Wertung ist das Gleichbehandlungsgebot einzuhalten. Das Bundesamt wich bei zahlreichen Vergabeverfahren von den bekanntgemachten Wertungskriterien ab, verwendete nur einen Teil dieser Kriterien oder berücksichtigte zuvor nicht veröffentlichte Wertungskriterien. Es schied Bewerber beim Kriterium „kontinuierliche Anwesenheit vor Ort“ ausschließlich deswegen aus, weil deren Hauptbüros mehr als 70 km vom Ausführungsort entfernt waren. Diese Büros hatte das Bundesamt zuvor beim Nachweis der „Bauleitung vor Ort“ bestens bewertet.

Der Ablauf der Vergabeverfahren sowie alle maßgeblichen Entscheidungen sind in den Vergabeunterlagen zu dokumentieren, um dem Transparenzgebot sowie dem Bieterrechtsschutz nachzukommen. Nachvollziehbare Vergabevorgänge sind auch wichtige Bestandteile der Korruptionsvorbeugung. Eine Stichprobe ergab, dass 46 % der

Vergabeunterlagen des Bundesamtes nicht die erforderlichen Angaben enthielten. In vielen Fällen wiesen die Vergabeunterlagen in sich widersprüchliche Wertungen und nicht nachvollziehbare Entscheidungen auf. So schied das Bundesamt bei einem Verfahren drei Bewerber, die es bei der Qualifikation mit „gut“ am besten bewertet hatte, mit dem Hinweis auf „bessere Qualifikationen von Mitbewerbern“ aus und wählte stattdessen sieben andere Bewerber aus, deren Qualifikation es in derselben Wertung mit „befriedigend“ oder „unbekannt“ eingeschätzt hatte.

Die öffentlichen Auftraggeber haben der EG die erteilten Beauftragungen sowie die wesentlichen Vergabedaten zu melden, um dem Transparenzgebot nachzukommen und Auswertungen der europaweiten Vergabetätigkeit zu ermöglichen. Wegen des Bieterrechtsschutzes sind alle Bieter vorab über die beabsichtigte Auftragserteilung zu unterrichten. Die abgeschlossenen Verträge sind ansonsten nichtig. Das Bundesamt unterließ die erforderlichen Meldungen gegenüber der EG oder zeigte nur Teile an, die z. B. in den Jahren 2000 und 2001 nur 7,3 % des Auftragsvolumens umfassten. Es konnte auch in vielen Fällen nicht nachweisen, dass es die Bieter vor der Auftragserteilung unterrichtet hatte.

18.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesamt in wesentlichen Teilen seiner Vergabetätigkeit die Regelungen der VOF nicht eingehalten hat. Das Bundesamt hat damit gegen die Grundsätze des EG-Vergaberechts verstoßen und negative Auswirkungen erheblichen Umfangs in Kauf genommen.

Das Bundesamt hat durch die überwiegend freihändigen Beauftragungen das Gleichbehandlungsgebot verletzt, da es anderen möglichen Bewerbern nicht die Gelegenheit einräumte, sich an einem Auswahlverfahren zur Ermittlung der bestmöglichen Leistung zu beteiligen.

Bei den nach der VOF durchgeführten Vergabeverfahren stellen die Abweichungen zwischen den veröffentlichten und den angewendeten Wertungskriterien ebenfalls Verstöße gegen das Gleichbehandlungsgebot dar, da die Bewerber keine Möglichkeit hatten, ihre Bewerbungsunterlagen auf die nachträglich geänderten Auswahlkriterien auszurichten. Einige dieser Kriterien sind darüber hinaus diskriminierend gewesen und haben zum unzulässigen Ausschluss von Bewerbern geführt.

Die Dokumentation der Vergabeverfahren hat insbesondere wegen der unzureichenden Vergabeunterlagen nicht den Anforderungen des Vergaberechts entsprochen. Das Bundesamt hat die erforderliche Transparenz der Vergabevorgänge nicht hergestellt und in vielen Fällen die Entscheidungen innerhalb der Vergabeverfahren nicht nachvollziehbar belegt.

Dem Transparenzgebot ist das Bundesamt auch durch die fehlenden oder unvollständigen Meldungen an die EG nicht nachgekommen. Die unzureichende Qualität der gemeldeten Daten hat zutreffende Auswertungsmöglich-

keiten der EG über das Vergabeverhalten grundlegend infrage gestellt.

Durch den unzureichenden Bieterrechtsschutz hat das Bundesamt die Nichtigkeit der geschlossenen Verträge in Kauf genommen.

Die aufgezeigten Mängel der Vergabeverfahren haben nicht nur den Wettbewerb eingeschränkt und damit nach aller Erfahrung ein ungünstigeres Verhältnis zwischen Leistung und Preis bewirkt. Sie stellen auch schwerwiegende Verstöße gegen das EG-Vergaberecht dar und können bei den einzelnen Vergabevorgängen zu Aufhebungen der Auftragserteilungen, Schadensersatzansprüchen sowie erheblichen zeitlichen Verzögerungen der Planungs- und Bauabläufe führen. Darüber hinaus können Verstöße gegen das EG-Recht Verfahren der EG-Kommission zur Folge haben.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesamt aufgefordert, die aufgezeigten Mängel künftig zu vermeiden, und ihm empfohlen, die Ablauforganisation seiner Vergabetätigkeit zu ändern. Das Bundesamt sollte einheitliche Handlungsvorgaben und verstärkte Qualitätskontrollen einführen sowie die Beschäftigten schulen, um die aufgezeigten Verstöße gegen das EG-Vergaberecht in der Zukunft zu verhindern.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Bundesministerium) gebeten, seine Fachaufsicht zu verstärken und nähere Vorgaben für die Anwendung der VOF zu entwickeln, um die Bearbeitungsqualität bei der Vergabe von Leistungen an freiberuflich Tätige zu verbessern.

18.3

Das Bundesamt hat die aufgeführten Beanstandungen weitgehend bestätigt und diese in erster Linie auf Unsicherheiten bei der Einführung der VOF zurückgeführt. Es hat dargelegt, dass für die VOF nähere Bearbeitungsvorgaben fehlen, die die Qualität des vom Bundesministerium für die „Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen“ herausgegebenen „Vergabehandbuches“ aufweisen. Das Bundesamt hat mitgeteilt, dass es nunmehr einen Leitfadens zur Durchführung von Verhandlungsverfahren nach VOF erarbeitet habe, um die vom Bundesrechnungshof festgestellten Beanstandungen künftig zu vermeiden.

Das Bundesministerium hat auf Verbesserungen des Qualitätsmanagements bei der Ablauforganisation des Bundesamtes hingewiesen und mitgeteilt, dass es den im Bundesamt entwickelten Entwurf eines Leitfadens überarbeiten sowie in Schulungen und Vorträgen die Themen verstärkt behandeln werde.

18.4

Die vorgeschlagene Vereinheitlichung der Vergabeabläufe durch einen verbindlichen Leitfaden sowie einschlägige Schulungen und Vorträge sind ein geeignetes Instrument, um bestehende Unsicherheiten bei der Anwendung der VOF zu beseitigen.

Das Bundesministerium sollte ferner die Überarbeitung des Leitfadens zügig vorantreiben und auch den anderen Bau dienststellen zur Verfügung stellen, um eine einheitliche und rechtskonforme Anwendung der VOF sicherzustellen. Im Rahmen seiner Fachaufsicht sollte das Bundesministerium prüfen, inwieweit die mitgeteilten Verbesserungen die aufgezeigten Mängel beseitigen.

19 **Unzureichende Ressourcenplanung verhindert hohe Einsparungen in der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes**

19.0

Die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes hat ein dringendes IT-Projekt zur Einführung einer papierarmen Bürosachbearbeitung mit einem Einsparvolumen von über 55 Mio. Euro stoppen müssen, weil ausreichendes Fachpersonal nicht mehr zur Verfügung stand; es war zeitgleich in anderen Vorhaben eingesetzt. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen hatte es versäumt, seine Vorhaben frühzeitig nach Nutzen und Aufwand zu reihen und die notwendigen Ressourcen für die erfolgsversprechendsten Vorhaben bereitzustellen.

19.1

Die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV) startete im Jahre 2000 das Projekt „Papierloses Büro“ (Projekt). Im Mittelpunkt stand die Einführung eines flächendeckenden Dokumentenmanagementsystems mit Vorgangsbearbeitung.

Mit der IT-gestützten Dokumentenverwaltung und Vorgangsbearbeitung wollte die WSV über 270 ihrer Geschäftsprozesse durch verkürzte Recherche- und Zugriffszeiten sowie den Wegfall von Transport- und Liegezeiten beschleunigen. Hierzu sollten einfache Bürotätigkeiten wie Kopieren, Aktentransport und -suche verringert und somit Vorgänge schneller verfügbar gemacht werden.

Mit dem Projekt sollten u. a. eingespart werden:

- Personalkosten von rund 550 Beschäftigten im Schreibdienst, im Botendienst und in der Vervielfältigung sowie Raumkosten für die Aufbewahrung von Akten,
- Programmierarbeiten für Listen und individuelle Auswertungen,
- Arbeitszeit von rund 5 000 Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern durch den Wegfall einfacher Arbeitsvorgänge.

In einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung ermittelte die WSV noch im Jahre 2002 für das Projekt zu allen wichtigen Gesichtspunkten wie Kapitalwert, Qualität und Dringlichkeit sehr hohe positive Werte. Insgesamt rechnete die WSV über zehn Jahre mit einem Einsparpotenzial von über 55 Mio. Euro.

Nachdem allein für die Voruntersuchungen bereits Aufwendungen von rund 280 000 Euro angefallen waren, musste die WSV das Projekt Ende des Jahres 2002 stoppen. Nach Angaben des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Bundesministerium) war durch die gleichzeitigen Arbeiten an mehreren Großprojekten die Kapazität des Fachpersonals erschöpft.

Vorhaben, die einen höheren Nutzen als das Projekt und deshalb Vorrang bei der Zuteilung von knappem Fachpersonal oder Haushaltsmitteln hatten, konnte das Bundesministerium nicht nennen. Eine Reihung von IT-Vorhaben, etwa nach ihrem zu erwartenden Nutzen oder ihrer Inanspruchnahme der zur Verfügung stehenden Ressourcen, hatte das Bundesministerium nicht vorgelegt.

19.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium darauf hingewiesen, dass das Projekt Einsparungen in zweistelliger Millionenhöhe verspricht. Bei weiteren Verzögerungen können sie, wenn überhaupt, erst verspätet verwirklicht werden. Außerdem besteht die Gefahr, dass sich die Basis für das Projekt verändert und die bisherigen Projektergebnisse damit wertlos werden.

Als wesentliche Ursache für die mit dem Stopp des Projekts aufgetretenen Probleme hat der Bundesrechnungshof insbesondere die mangelhafte Koordinierung der Vorhaben im Geschäftsbereich des Bundesministeriums kritisiert. Mangels klarer Kriterien ist das Bundesministerium nicht in der Lage, die bei zunehmend knappen Haushaltsmitteln immer stärker miteinander konkurrierenden IT-Vorhaben nachvollziehbar zu reihen und die erfolversprechendsten auch zu realisieren.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, schnellstens seine IT-Vorhaben zu reihen und auf dieser Basis über die Fortführung des Projekts zu entscheiden.

19.3

Das Bundesministerium hat auf eine „komplexe Problemsituation“ verwiesen, die insbesondere durch „gravierende Defizite hinsichtlich der fehlenden bzw. überlasteten Personalressourcen, der zeitlichen und örtlichen

Überlagerung mit der Einführung anderer, ebenfalls komplexer IT-Anwendungen sowie ungünstige äußere Rahmenbedingungen“ gekennzeichnet gewesen sei. Da die WSV zunächst den Betrieb der Infrastruktur und der laufenden IT-Verfahren sicherstellen müsse, stünden auch für wichtige Vorhaben keine ausreichenden Ressourcen zur Verfügung. Vor diesem Hintergrund habe man sich mit der „vorübergehenden Suspendierung“ des Projekts für „das Machbare im Sinne einer verzögerten, dafür jedoch nachhaltigen und erfolgreichen Umsetzung“ entschieden.

Zu den Priorisierungskriterien hat sich das Bundesministerium nicht mehr im Einzelnen geäußert. Es habe dem Projekt eine „hohe“ Priorität eingeräumt, verfolge zwischenzeitlich aber zwei andere Projekte vorrangig. Eine aussagekräftige Prioritätenliste über alle wesentlichen IT-Vorhaben des Geschäftsbereiches hat es nicht vorgelegt.

19.4

Die Stellungnahme des Bundesministeriums bestärkt den Bundesrechnungshof in seiner Forderung nach einer frühzeitigen Reihung der IT-Vorhaben. Solange das Bundesministerium die wesentlichen IT-Vorhaben seines Geschäftsbereiches nicht priorisiert, bleibt offen, welche Konsequenzen aus der Verschiebung von Projekten trotz ihres erheblichen Einsparpotenzials an anderer Stelle erwachsen. Nur mit klaren Priorisierungskriterien kann vermieden werden, dass besonders erfolversprechende Vorhaben zurückgestellt oder gar abgebrochen und dadurch bedeutende Einsparpotenziale nicht verwirklicht werden.

Das Bundesministerium bleibt daher aufgefordert, alle wichtigen Vorhaben nach ihrem Nutzen und Aufwand zu reihen und auf dieser Grundlage die für die Projektdurchführung notwendigen Personal- und Haushaltsmittelressourcen mit genauen Vorrangregeln auch bereitzustellen. Sollte danach das Projekt fortgesetzt werden, erwartet der Bundesrechnungshof, dass das Bundesministerium die in der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung ermittelten und den Kosten des Projekts gegenübergestellten Personaleinsparungen konsequent realisiert, wie es der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages in vergleichbaren Fällen bereits mehrfach gefordert hat.

Bundesministerium der Verteidigung (Einzelplan 14)

20 Teure Software für die Bundeswehr entspricht nicht den Anforderungen; Nutzung unbestimmt (Kapitel 1420 Titel 551 11)

20.0

Das Bundesministerium der Verteidigung hat für rund 15 Mio. Euro Software zum sicheren und automatischen Datenaustausch zwischen Informationssystemen mit un-

terschiedlichen Sicherheitsanforderungen entwickeln lassen. Vier Jahre nach dem geplanten Projektabschluss liegen noch keine verwertbaren Ergebnisse vor. Die Software entspricht inzwischen nicht mehr den aktuellen Anforderungen moderner IT-Systeme. Die vereinbarte Obergrenze von rund 11 Mio. Euro wurde bisher um etwa 4 Mio. Euro überschritten. Der Bund erbrachte vertragliche Mitwirkungspflichten bisher nicht. Der Auftragnehmer macht seit Juni 2003 Schadensersatzforderungen von monatlich rund 62 000 Euro geltend.

20.1

Die Bundeswehr betreibt verschiedene nationale und internationale Führungs- und Informationssysteme mit unterschiedlichen Sicherheitsanforderungen. Mitte der 90er-Jahre plante sie die Entwicklung einer Software, die den sicheren, automatischen Datenaustausch zwischen diesen Systemen ermöglichen sollte. Da die Bundeswehr auch mit Systemen von Bündnispartnern kommunizieren muss, sollte die Software nach international standardisierten IT-Sicherheitskriterien vom Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) sowie der Wehrtechnischen Dienststelle 81 (WTD) gemeinsam geprüft und bewertet (evaluiert) sowie abschließend durch das BSI zertifiziert werden. Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) legte eine Obergrenze von rund 11 Mio. Euro fest. Das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (BWB) schloss im Januar 1997 mit einem Firmenkonsortium (Auftragnehmer) den Entwicklungsvertrag. Darin legte es das Projektende auf August 2000 fest.

Im Jahre 2003 prüfte der Bundesrechnungshof mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Koblenz das Projekt und stellte im Wesentlichen fest:

Im Projektverlauf änderte das BWB die zu Projektbeginn festgelegten Leistungsmerkmale der Software mehrfach. Die ursprünglich geforderten Funktionen wurden nicht realisiert. Das vorliegende Entwicklungsergebnis ist technisch eingeschränkt. So ist z. B. ein sicherer und automatischer Datenaustausch zwischen Systemen im Text- und Tabellenformat des IT-Standards der Bundeswehr nicht möglich. Im Jahre 1999 veranlasste das Bundesministerium eine Projektprüfung und änderte daraufhin den ursprünglichen Ansatz. Die Software sollte nicht mehr für verschiedene, sondern nur noch für ein bestimmtes Verfahren geeignet sein.

Die technische Entwicklung der Software war im November 2002 abgeschlossen. Der Bundeswehr gelang es nicht, die Funktionsfähigkeit außerhalb einer Simulationsumgebung nachzuweisen.

Das BSI zog sich im April 2003 aus dem Projekt zurück und begründete dies u. a. mit zwischenzeitlich gesunkenen Vermarktungsmöglichkeiten der Software. Die WTD prüft und bewertet das Projekt seitdem alleine. Seit August 2002 erfüllt sie nicht mehr die formalen Voraussetzungen, IT-Systeme nach international standardisierten IT-Sicherheitskriterien zu evaluieren. Die Software ist bisher weder erfolgreich evaluiert noch zertifiziert. Der Nachweis, dass das Produkt die zugesicherten Sicherheitseigenschaften erfüllt, wurde damit nicht erbracht. Dieser ist nach den vertraglichen Vereinbarungen Voraussetzung für ausstehende Abschlusszahlungen an den Auftragnehmer. Da der Auftragnehmer die noch ausstehenden Leistungen des Bundes aus seiner Sicht nicht zu vertreten hat, macht er seit Juni 2003 Schadensersatzansprüche von monatlich rund 62 000 Euro geltend.

Das Projekt war auch drei Jahre nach dem vereinbarten Endtermin nicht abgeschlossen. Das Bundesministerium erwartet den Projektabschluss nunmehr Ende 2004.

Über den Einsatz der Software, für deren Entwicklung bisher rund 15 Mio. Euro ausgegeben wurden, hat es noch nicht entschieden.

20.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass ein einsetzbares Produkt nach achtjähriger Entwicklungsdauer nicht vorliegt und die Obergrenze von rund 11 Mio. Euro weit überschritten wurde.

Obwohl eine Projektprüfung zu dem Ergebnis kam, dass der gewählte systemoffene Lösungsansatz nicht zielführend sei, griff das Bundesministerium nicht ein. Es hat trotz der funktional eingeschränkten Software weder die Ausgaben noch die Entwicklungsdauer angepasst.

Der Bundesrechnungshof hat weiterhin beanstandet, dass das Bundesministerium bis heute nicht geklärt hat, ob und in welchem Umfang in der Bundeswehr weiterhin Bedarf an der bisher entwickelten Software besteht.

Er hat bemängelt, dass die Evaluierung und Zertifizierung der Software lediglich an formalen Voraussetzungen gescheitert ist. Er hat dem Bundesministerium empfohlen, zügig die Voraussetzungen zu schaffen, damit die WTD nach international standardisierten IT-Sicherheitskriterien evaluieren kann. Für den Fall, dass eine daran anschließende Zertifizierung kurzfristig nicht zu erreichen ist, hat er angeregt, den Entwicklungsvertrag ohne die Zertifizierung zu beenden.

20.3

Das Bundesministerium hat bestritten, dass kein verwertbares bzw. den aktuellen Anforderungen moderner IT-Systeme entsprechendes Entwicklungsergebnis vorliege. Es hat erklärt, dass der generelle Bedarf, Daten zwischen IT-Systemen mit unterschiedlichen Sicherheitsanforderungen auszutauschen, weiterhin bestehe. Das Bundesministerium hat allerdings offen gelassen, ob dieser Bedarf mit der bisher entwickelten Software gedeckt werden soll. Das vorliegende Entwicklungsergebnis sei verwendbar und die künftige Nutzung werde, „unter Berücksichtigung der bestehenden technischen Einschränkungen weiter betrachtet“. Derzeit seien keine Alternativen verfügbar. Die noch ausstehende Evaluierung und Zertifizierung des Entwicklungsergebnisses solle herbeigeführt werden.

Das Bundesministerium ist nicht der Auffassung, die Obergrenze der Ausgaben überschritten zu haben. Die Ausgaben, die bei der WTD für die Evaluierung der Software anfielen, seien zwar im Rahmen der Entwicklung entstanden, würden aber nicht den Haushaltsmittelansatz für die Softwareentwicklung belasten.

Das Bundesministerium hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und verhandelt mit dem Auftragnehmer über einen Änderungsvertrag, um Schadensersatzansprüche abzuwenden. Darüber hinaus will es klären, unter welchen Voraussetzungen die WTD künftig

wieder IT-Systeme nach international standardisierten IT-Sicherheitskriterien evaluieren kann.

20.4

Der Bundesrechnungshof vertritt weiterhin die Auffassung, dass

- die bisher entwickelte Software die Anforderungen moderner IT-Systeme nicht erfüllt,
- keine unmittelbar verwertbaren Ergebnisse vorliegen und
- das Bundesministerium höhere Ausgaben für die Entwicklung getätigt hat, weil nicht nur die Ausgaben für Softwareentwicklung, sondern auch für Evaluierung dem Projekt zuzurechnen sind.

Das Bundesministerium hätte aufgrund der zahlreich vorliegenden Hinweise entweder das Projekt frühzeitig abbrechen oder die Projektlaufzeit und die Ausgaben dem geringeren Leistungsumfang der Software anpassen müssen.

Die vom Bundesministerium angestrebte Änderung des Vertrages entspricht den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes. Das Bundesministerium sollte kurzfristig abschließend entscheiden, ob das vorliegende Entwicklungsergebnis eingesetzt werden soll. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, bis dahin von weiteren personellen und finanziellen Aufwendungen für das Projekt abzusehen.

21 Bundeswehr soll überzähliges Wehrmaterial zügig verwerten oder entsorgen (Kapitel 1415)

21.0

Die Bundeswehr hat mehrere hundert überzählige Panzer der Typen Leopard 1 und 2 sowie Gepard weder zügig veräußert noch entsorgt. Obwohl das Heer die Fahrzeuge und die zugehörige Munition nicht mehr benötigte, nahm es diese nur zögerlich aus der Nutzung. Das jahrelange Verfahren verursachte vermeidbare Lagerkosten, und es konnten schließlich keine oder nur geringe Erlöse aus dem Verkauf erzielt werden.

21.1

Die Bundeswehr passt ihre Struktur in den nächsten Jahren den künftigen Aufgaben an. Dabei sondern die Streitkräfte in größerem Umfang einsatzfähiges Wehrmaterial aus, das sie nicht mehr benötigen. Dieses Material wird anschließend verwertet, indem die Bundeswehr es entweder verkauft oder entsorgt.

Der Bundesrechnungshof untersuchte mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes Berlin, Hannover und Köln, wie die Bundeswehr mehrere hundert Panzer der Typen Leopard und Gepard sowie die zugehörige Muni-

tion aussonderte und verwertete. Er stellte bei der Prüfung insbesondere Folgendes fest:

- Die Verfahren der Bundeswehr zielen darauf ab, die Streitkräfte schnell von überzähligem Wehrmaterial zu entlasten und einen möglichst hohen Verwertungserlös zu erzielen. Die nicht konsequente Anwendung der Vorschriften hat in der Praxis dazu geführt, dass die betroffenen Panzer und die Munition zögerlich ausgesondert und verwertet wurden.
- Obwohl bereits seit langem feststand, dass die Streitkräfte dieses Material nicht mehr benötigten, begann die Bundeswehr erst erheblich später mit der Planung der Aussonderung. Die Planung beruhte zudem auf unsicheren Daten über den Bestand an überzähligen Fahrzeugen und Munition.
- Die Aussonderung zog sich über Jahre hin und es entstanden erhebliche Lagerkosten. Die Flugabwehrpanzer des Typs Gepard lagerten zum Teil in beheizten und entfeuchteten Hallen. Allein die Lagerung dieses Typs verursachte Kosten von rund 210 000 Euro jährlich. Zudem reparierte das Heer während der Aussonderungsphase defekte Kampfpanzer des Typs Leopard 2, anstatt sie aus dem Lagerbestand zu ersetzen.
- Während der Lagerdauer verschlechterten sich die Chancen, die Panzer und die Munition zu verkaufen oder anderweitig zu verwerten. Schließlich wurden nur geringe Erlöse erzielt. Die Bundeswehr erfasst die Kosten der Lagerhaltung bislang nicht. Demzufolge kann sie die möglichen Verwertungserlöse und die Kosten der weiteren Lagerung nicht vergleichen.

21.2

Die Bundeswehr hat das Ziel, überzähliges Material zügig auszusondern und wirtschaftlich zu verwerten, in den geprüften Fällen nicht erreicht. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass nur eine frühzeitige Planung auf der Grundlage gesicherter Bestandsdaten zu rechtzeitigen verlässlichen Aussonderungsentscheidungen führt. Die zu einem Waffensystem gehörige Munition ist bei diesem Prozess von Beginn an zu berücksichtigen.

Eine bessere Steuerung der Aussonderung ist nötig, um unbegründete Vorratshaltung und unnötige Reparaturen defekten Materials zu verhindern. Es fehlt zudem an einem Verfahren, das sicherstellt, dass die Bundeswehr das Material spätestens dann entsorgt, wenn die zu erwartenden Verwertungserlöse geringer sind als die Kosten der weiteren Lagerung.

21.3

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) hat erklärt, dass es derzeit Pläne erstellt, zu welchem Zeitpunkt Waffensysteme unter Berücksichtigung der neuen Bundeswehrstruktur aus der Nutzung genommen werden können. Parallel hierzu überarbeite es die Regeln zum Aussondern und Verwerten von Material, um den Prozess zu beschleunigen. Das Bundesministerium

strebe an, die Lagerung von ausgesondertem Material zu vermeiden. Gleichwohl habe es Läger für ausgesondertes Material eingerichtet, die deutlich geringere Betriebskosten als andere Bundeswehrdepots hätten.

Die zu einem ausgesonderten Waffensystem gehörige Munition werde grundsätzlich mit verwertet. Dies sei jedoch ein längerer Prozess, weil die Sicherheit von Personal und Umwelt bei der Entsorgung von Munition zu gewährleisten sei. Das Bundesministerium hat eingeräumt, dass die in der neuen Struktur der Bundeswehr vorgesehene Reduzierung der Munitionsläger die Notwendigkeit erhöhe, die Munition schneller zu verwerten.

21.4

Der Bundesrechnungshof hält an der Auffassung fest, dass das schleppende Verfahren bei der Aussonderung und Verwertung der Panzer des Typs Leopard und Gepard sowie der zugehörigen Munition zu vermeidbaren Lagerkosten und geringeren Verwertungserlösen geführt hat.

Ausgehend von den geprüften Abläufen bei den Waffensystemen Leopard und Gepard ist mit den geplanten Maßnahmen des Bundesministeriums in der Praxis noch nicht sichergestellt, dass in Zukunft wirtschaftlich verfahren wird. Die neue Struktur der Bundeswehr erfordert nach Auffassung des Bundesrechnungshofes weitere Anstrengungen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass weiteres Wehrmaterial zur Aussonderung und Verwertung ansteht, z. B. Schützenpanzer des Typs Marder und Transportpanzer des Typs M 113.

Das Bundesministerium sollte bis Mitte des Jahres 2005 im Detail festlegen, wie überzähliges Wehrmaterial ausgesondert und möglichst vorteilhaft verwertet werden kann. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Bundeswehr Wirtschaftlichkeitsberechnungen anstellt, indem sie die erwarteten Verwertungserlöse mit den Kosten der weiteren Lagerung vergleicht. Er wird verfolgen, ob sich die Praxis der Aussonderung und Verwertung von Wehrmaterial verbessert.

22 **Kostenintensive Umrüstung von Feuerlöschanlagen in gepanzerten Fahrzeugen gefährdet Soldatinnen und Soldaten** (Kapitel 1415)

22.0

Die Bundeswehr hat durch die begonnene Umrüstung der mit Halon betriebenen Feuerlöschanlagen auf Stickstoff den Schutz der Soldatinnen und Soldaten in gepanzerten Kampffahrzeugen deutlich verschlechtert. Halone sind hochwirksame Feuerlöschmittel, die die Ozonschicht der Erde schädigen. Stickstoff bietet keinen vergleichbaren Schutz im Brandfall. Obwohl das nationale Recht im Ausnahmefall den Einsatz von Halon zum Schutz von Leben und Gesundheit des Menschen zulässt, stellte das Bundesministerium der Verteidigung keinen entsprechenden Aus-

nahmeantrag. Durch den Verzicht auf die weitere Umrüstung können Ausgaben von 65 Mio. Euro vermieden werden.

Um den umweltpolitischen Zielen Rechnung zu tragen, hätte das Bundesministerium der Verteidigung statt der geplanten Umrüstung ihre Halonvorräte feststellen und den Verbrauch und die Verluste überwachen müssen. Die jährlichen Meldungen über den Verbrauch entsprechen seit mehr als fünf Jahren nicht den tatsächlichen Verbrauchs- und Verlustmengen.

22.1

Die Bundeswehr hat begonnen, Feuerlöschanlagen in gepanzerten Kampffahrzeugen nicht mehr mit Halon, sondern mit Stickstoff zu betreiben. Der Bundesrechnungshof prüfte, ob die Umrüstung der Gefechtsfahrzeuge des Heeres notwendig und zweckmäßig ist. Er stellte fest:

Aus Gründen des Umweltschutzes und zur Unterstützung der Maßnahmen der Europäischen Union zum Schutz der Ozonschicht verfolgte das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) das Ziel, auf Halon als Feuerlöschmittel zu verzichten. Das Bundesministerium entschied, für den Bereich des Heeres und der Marine Feuerlöschanlagen auf Stickstoff umzustellen und für Luftfahrzeuge Halon als Löschmittel zu belassen. Bisher rüstete das Heer Feuerlöschanlagen in Triebwerkräumen von Gefechtsfahrzeugen für rund 5 Mio. Euro um.

Halone sind hochwirksame Feuerlöschmittel. Sie unterbrechen die Verbrennung schlagartig. Damit bleibt die Mobilität eines Panzers im Brandfall erhalten. Allerdings schädigen sie die Ozonschicht der Erde. Als alternatives Löschmittel ist die doppelte Menge an Stickstoff zur Brandbekämpfung notwendig. Zudem ist die Anzahl der Löschvorgänge reduziert.

Die Produktion, das Inverkehrbringen und Verwenden von Halon ist grundsätzlich verboten. Nach europäischem Recht sind von diesem Verbot Bereiche ausgenommen, in denen Halon bei der Brandbekämpfung zum Schutz von Leben und Gesundheit von Menschen zwingend erforderlich ist. Halone werden daher nach wie vor zur Brandbekämpfung in zivilen Luftfahrzeugen eingesetzt. Darüber hinaus ist Halon nach europäischem Recht in militärischen Gefechts- und Luftfahrzeugen und auf Schiffen zugelassen. Das nationale Recht sieht eine ausdrückliche Ausnahme für militärische Fahrzeuge nicht vor. Auf Antrag können jedoch Ausnahmegenehmigungen erwirkt werden, wenn Halon bei der Brandbekämpfung zum Schutz von Leben und Gesundheit des Menschen zwingend erforderlich ist. Die Bundeswehr stellte keinen entsprechenden Antrag für militärische Fahrzeuge.

Nach europäischem Recht unterrichten die Mitgliedstaaten die Kommission jährlich über die verbrauchten Mengen Halon. Der Bundeswehr war nicht bekannt, wie hoch die exakten Mengen ihrer Halonvorräte waren. Sie meldete seit mehr als fünf Jahren einen jährlichen Verbrauch, der erheblich unter den tatsächlich verbrauchten und entwichenen Mengen lag.

22.2

Der Bundesrechnungshof ist der Ansicht, dass das Bundesministerium bei seinen umweltpolitischen Bestrebungen die militärischen Anforderungen zum Schutz der Soldatinnen und Soldaten hätte stärker gewichten müssen. Beim Brand eines Kampffahrzeuges kann die militärische Forderung, in die nächste Deckung fahren zu können, derzeit nur durch Halon als Feuerlöschmittel ausreichend sichergestellt werden. Stickstoff erzielt keine dem Halon vergleichbare Löschwirkung. Durch die Umrüstung von Halon auf Stickstoff ist die Besatzung im Brandfall erhöhten Risiken ausgesetzt. Die weitere Verwendung von Halon wäre nach den nationalen Regelungen auch möglich und mit den europäischen Bestimmungen vereinbar. Da das Bundesministerium keinen Ausnahmeantrag stellte, hat es Überlegungen zur Sicherheit der Soldatinnen und Soldaten unzureichend berücksichtigt.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Umrüstung von Feuerlöschanlagen einzustellen. Durch den Verzicht können die für die weitere Umstellung vorgesehenen 65 Mio. Euro eingespart werden.

Der Bundesrechnungshof sieht darüber hinaus Handlungsbedarf des Bundesministeriums, die Ursachen der Halonverluste festzustellen und diese künftig zu vermeiden. Um seinen umweltpolitischen Zielen nachzukommen, hätte das Bundesministerium sich verstärkt bemühen müssen, das Meldewesen über Bestände und Verbräuche an Halonen zu verbessern.

22.3

Das Bundesministerium hat eingeräumt, dass Halon derzeit das unbestritten wirksamste Feuerlöschmittel ist. Stickstoff werde als ausreichend bewertet, habe jedoch eine deutlich verminderte Löschwirkung. Es hält die Umrüstung der Feuerlöschanlagen nach nationalem Recht weiterhin für geboten. Diese sei ohnehin auf die unbemannten Maschinenräume beschränkt. Angesichts der Neustrukturierung der Bundeswehr sei beabsichtigt, das Umrüstungsprogramm zeitlich zu strecken und nicht mehr die geplante Anzahl von Fahrzeugen umzustellen. Die Umrüstungskosten von 65 Mio. Euro würden hierdurch erheblich reduziert.

Das Bundesministerium hat anerkannt, dass die Bewirtschaftung von Halon in der Bundeswehr verbesserungsfähig sei. Es hat auch Verluste von Halon eingeräumt, hält aber die vom Bundesrechnungshof festgestellten Mengen für zu hoch. Da die Ungenauigkeit zwischen Verlusten und Verbräuchen kurzfristig nicht zu klären sei, habe es eine Arbeitsgruppe eingerichtet. Diese soll Aussagen zu den Halonverlusten treffen und geeignete Gegenmaßnahmen einleiten. Ergebnisse der Arbeitsgruppe hat das Bundesministerium bislang nicht vorgelegt.

22.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Absicht des Bundesministeriums, die Anzahl der umzurüstenden Kampffahrzeuge zu reduzieren und dadurch Haushaltsmittel einzusparen.

Er empfiehlt, auch weiterhin Halon als Löschmittel in Kampffahrzeugen zu verwenden, um den bestmöglichen Schutz von Leben und Gesundheit der Soldatinnen und Soldaten bei Bränden zu gewährleisten.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass im Verantwortungsbereich des Bundesministeriums erhebliche Mengen von Halon unkontrolliert entweichen und damit die Ozonschicht schädigen. Die jährliche Meldung an die Europäische Kommission über den Verbrauch ist insoweit fehlerhaft. Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, die Halonverluste und ihre Ursachen zu ermitteln und Gegenmaßnahmen einzuleiten.

23 **25 Jahre Entwicklungszeit des Minenräumpanzers „Keiler“: Kosten mehr als fünfmal höher als geplant** (Kapitel 1415)

23.0

Die Bundeswehr hat den Minenräumpanzer „Keiler“ über einen Zeitraum von 25 Jahren entwickelt und beschafft. Die Entwicklungskosten stiegen während dieser Zeit um mehr als das 5fache von 6,7 Mio. Euro auf 36,8 Mio. Euro. Obwohl der Minenräumpanzer für die veränderten Aufgaben der Bundeswehr nur noch bedingt geeignet ist, plante das Bundesministerium der Verteidigung, weitere 21 Minenräumpanzer für rund 70 Mio. Euro zu beschaffen.

23.1

Das Heer forderte im Jahre 1972, den Minenräumpanzer „Keiler“ zu entwickeln und bis zu Beginn der 80er-Jahre zu beschaffen. Dieser soll Gassen in Minensperren räumen. Die Truppe erhielt das erste Serienfahrzeug 1997. Die Bundeswehr stellte bisher insgesamt 24 Panzer in Dienst. Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) plante, weitere 21 Minenräumpanzer für rund 70 Mio. Euro zu beschaffen. Der Bundesrechnungshof prüfte das Vorhaben mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Koblenz und stellte fest:

Die zeitlichen Verzögerungen bis zur Auslieferung des Minenräumpanzers hatten zur Folge, dass sich die Entwicklungskosten des Waffensystems um mehr als das 5fache von 6,7 Mio. Euro auf 36,8 Mio. Euro erhöhten. Das Heer hatte den Bedarf für den Minenräumpanzer vor dem Hintergrund eines Krieges auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland ermittelt. Aufgrund der politischen Vorgaben und der sich daraus ergebenden veränderten militärischen Aufgaben muss die Bundeswehr in der Lage sein, große verminten Flächen zu räumen. Da der Minenräumpanzer für diese Aufgabe nur eingeschränkt geeignet ist, nutzt die Bundeswehr hierzu anderes Gerät. Ungeachtet dessen beabsichtigte das Bundesministerium, weitere 21 Minenräumpanzer zu einem Preis von rund 70 Mio. Euro zu beschaffen.

23.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium auf die festgestellten Mängel hingewiesen. Nach seiner Auffassung sind Entwicklungs- und Beschaffungszeiten von 25 Jahren nicht hinnehmbar. Rüstungsvorhaben über einen derart langen Zeitraum sind kontinuierlich fortzuschreiben und anzupassen. Weiterhin hat er empfohlen, keine weiteren „Keiler“ zu beschaffen. Der Bundesrechnungshof hat zusätzlich angeregt, mit einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu prüfen, ob der Ausbildungsbetrieb reduziert und dadurch bereits beschaffte Minenräumpanzer stillgelegt oder ausgesondert werden können.

23.3

Das Bundesministerium hat anerkannt, dass aufgrund des Zeitraums vom Beginn der Entwicklung des Minenräumpanzers bis zur Auslieferung des ersten Gerätes und der aufgetretenen technischen Risiken die Kosten für Entwicklung und Beschaffung mehrfach korrigiert werden mussten. Weiterhin hat es eingeräumt, dass der Gesamtbedarf der zu beschaffenden Minenräumpanzer an der Bedrohungssituation des Ost-West-Konfliktes orientiert war. Das veränderte Einsatzspektrum der Bundeswehr erfordere weiterhin die Fähigkeit, Minensperren in kürzester Zeit räumen zu können. Dazu reichten jedoch die 24 vorhandenen Minenräumpanzer aus.

Das Bundesministerium hat auf die Beschaffung von weiteren 21 Minenräumpanzern im Wert von rund 70 Mio. Euro verzichtet. Darüber hinaus beabsichtigt das Bundesministerium, die Kosten der Ausbildung durch den Einsatz von Simulatoren zu verringern.

23.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das Bundesministerium auf die Beschaffung der weiteren Panzer verzichtet und die Kosten in der Ausbildung durch den Einsatz von Simulatoren verringern will.

Der Bundesrechnungshof fordert das Bundesministerium auf, den Entwicklungs- und Beschaffungsprozess von Rüstungsvorhaben deutlich zu straffen und wirtschaftlich zu gestalten. Er wird die Entwicklung und Beschaffung von Wehrmaterial weiterhin kritisch beobachten.

24 **Überschreitung der Belegungsgrenzen für Zivilpatienten in Bundeswehrkrankenhäusern: Einnahmeverluste des Bundes in Millionenhöhe** (Kapitel 1408 Titel 111 04)

24.0

Die Bundeswehrkrankenhäuser haben mehr Zivilpersonen stationär behandelt als mit den Krankenkassen vereinbart. Die Überschreitung der Belegungsgrenzen führte zu jährlichen Rückzahlungen an die Krankenkassen in

Millionenhöhe. Damit wurden Leistungen des Bundes weit unter ihrem vollen Wert vergütet.

24.1

Bundeswehrkrankenhäuser untersuchen, behandeln und begutachten Soldatinnen und Soldaten. Darüber hinaus können sie auch Zivilpersonen stationär behandeln. Sie erfüllen damit ihren Auftrag, das medizinische Personal auszubilden und in Übung zu halten. Nach § 108 Sozialgesetzbuch V (SGB V) sind zur Krankenhausbehandlung nur Einrichtungen zugelassen, die in den Krankenhausplan eines Bundeslandes aufgenommen sind oder einen Versorgungsvertrag mit den Krankenkassenverbänden abgeschlossen haben. Die in diesen Verträgen festgelegte Bettenzahl für Zivilpatienten dürfen die Bundeswehrkrankenhäuser im Jahresdurchschnitt nicht überschreiten. Nach einem Erlass des Bundesministeriums der Verteidigung (Bundesministerium) hat der Chefarzt des jeweiligen Bundeswehrkrankenhauses diese Vorgabe zu überwachen. Sofern die Belegungsgrenze und das danach bemessene Jahresbudget überschritten werden, ist im Folgejahr ein so genannter Erlösausgleich an die Krankenkassen abzuführen.

Derzeit verfügt die Bundeswehr über acht Krankenhäuser unterschiedlicher Größe (156 bis 497 Planbetten) mit insgesamt 2 272 Betten, von denen 675 mit Zivilpersonen belegt werden können. Im Haushaltsplan 2003 waren die Einnahmen aus der Heilbehandlung Dritter mit 59,5 Mio. Euro veranschlagt. Aus darüber hinausgehenden Einnahmen (38,4 Mio. Euro im Jahre 2003) dürfen Mehrausgaben für das Sanitätswesen bestritten werden. Der Einnahmetitel enthält keinen Haushaltsvermerk, nach dem medizinische Leistungen der Bundeswehrkrankenhäuser unter ihrem vollen Wert abgegeben werden dürfen.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes Berlin, Hannover, Koblenz und München die stationäre Behandlung von Zivilpatienten in Bundeswehrkrankenhäusern. Er stellte dabei fest, dass im Zeitraum 2001 bis 2003 sechs der acht Krankenhäuser ihre Belegungsgrenzen zum Teil erheblich überschritten hatten. Weder die Chefarzte noch die vorgesetzten Dienststellen hatten dies im Rahmen ihrer Fachaufsicht verhindert.

Die größte Abweichung ergab sich beim Bundeswehrzentral Krankenhaus Koblenz. Dieses überschritt im vorgenannten Zeitraum die vereinbarte Belegungsgrenze von 125 mit steigender Tendenz um zuletzt 73 Betten. Die Verwaltung des Krankenhauses hatte den Chefarzt frühzeitig auf die damit verbundene Budgetüberschreitung hingewiesen und erfolglos Gegenmaßnahmen angemahnt. Entsprechend der vertraglichen Vereinbarung mit den Krankenkassen war ein Erlösausgleich abzuführen. Dieser war über Abschläge auf die Pflegesätze des Folgejahres vorzunehmen, die je nach Höhe der vorhergehenden Budgetüberschreitung 50 % oder 85 % betrug. Die vom Bundeswehrkrankenhaus abzuführenden Ausgleichszahlungen summierten sich im Zeitraum 2001 bis 2003 auf rund 8,4 Mio. Euro.

24.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Überschreitung der Belegungsgrenzen Rückzahlungen an die Krankenkassen in Millionenhöhe verursacht. Im Ergebnis sind damit Leistungen des Bundes weit unter ihrem vollen Wert vergütet worden. Der Bundesrechnungshof hat zudem beanstandet, dass einige Chefsärzte ihre Überwachungsaufgaben selbst nach frühzeitigen Hinweisen auf die finanziellen Folgen nicht wahrgenommen haben. Er hat weiterhin bemängelt, dass auch die vorgesetzten Dienststellen die wiederholten Verstöße gegen den Erlass des Bundesministeriums hingenommen haben.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die vorgegebene Einhaltung der Belegungsgrenzen sicherzustellen, um Rückzahlungen zu vermeiden.

24.3

Das Bundesministerium hat entgegnet, durch die vermehrten Auslandseinsätze habe der Auftrag der Bundeswehrkrankenhäuser, das medizinische Personal auszubilden und in Übung zu halten, zunehmend an Bedeutung gewonnen. Der Ausbildungsauftrag des Sanitätsdienstes lasse sich nur dann zweckmäßig erfüllen, wenn die Bundeswehrkrankenhäuser in möglichst großem Umfang auch Zivilpatienten mit einem breit gefächerten Krankheits- und Verletzungsspektrum behandelten. Dazu sei es notwendig gewesen, die Belegungsgrenzen zu überschreiten, um gegenüber den Kostenträgern den Bedarf für die Erhöhung des Versorgungsumfangs nachzuweisen.

Das Bundesministerium hat weiter ausgeführt, dass Budgetüberschreitungen nicht zwangsläufig nachteilig für den Bund seien. Wegen des hohen Personalkostenanteils von 70 % im Bundeswehrkrankenhaus Koblenz deckten auch halbierte Erlöse die variablen Kosten. Anders könne dies bei einem 85-prozentigen Ausgleich sein. Darüber lägen aber zurzeit noch keine gesicherten Kostendaten vor. Erst nach Einführung des Rechnungswesens und der damit verbundenen Kostentransparenz könne dieser Sachverhalt genauer beurteilt werden.

Im Übrigen sei seit dem Jahre 2004 der Erlösausgleich im Krankenhausentgeltgesetz geregelt. Er belaufe sich derzeit auf 65 % des Betrages, um den das Budget überschritten werde.

24.4

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, dass die Bundeswehr ihr medizinisches Personal qualifiziert ausbilden und in Übung halten muss. Er weist jedoch darauf hin, dass das Bundesministerium selbst die Einhaltung der Belegungsgrenzen angeordnet hat, um Erlösschmälerungen zu vermeiden. Er ist zudem der Auffassung, dass die Notwendigkeit, vermehrt Zivilpatienten zu Ausbildungszwecken zu behandeln, nicht zu Rückzahlungen in Millionenhöhe zulasten des Bundes führen darf.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, zunächst die Versorgungsverträge zu erweitern. Sollten die Krankenkassen dazu nicht bereit sein, müssten die um den Erlösausgleich geminderten Einnahmen zumindest die variablen Kosten der Krankenhausbehandlung decken. Diese sind jedoch bisher nicht bekannt. Deshalb sollte das Bundesministerium die angekündigte Kostentransparenz unverzüglich herstellen. Außerdem müsste es einen Haushaltsvermerk erwirken, wonach Bundeswehrkrankenhäuser ihre medizinischen Leistungen unter vollem Wert abgeben können.

25 Konzept für die fliegerische Grundausbildung der Hubschrauberpilotinnen und Hubschrauberpiloten gescheitert (Kapitel 1403, 1419 und 1420)

25.0

Das im Jahre 1992 neu gefasste Konzept für die fliegerische Grundausbildung der Hubschrauberpilotinnen und Hubschrauberpiloten hat seine Ziele in allen wesentlichen Punkten nicht erreicht. Es verursachte vermeidbare Mehrausgaben von einmalig rund 40 Mio. Euro und jährlich rund 20 Mio. Euro. Das Konzept galt nicht für alle Teilstreitkräfte und ging von überholten Bedarfswerten aus. Kostengünstigere Alternativen, vor allem eine Vergabe der Grundausbildung an zivile Einrichtungen, waren von vornherein ausgeschlossen worden.

25.1

Die fliegerische Ausbildung der Hubschrauberpilotinnen und Hubschrauberpiloten der Bundeswehr beginnt mit einer Grundausbildung, auf der spezifische Ausbildungsteile für verschiedene Berechtigungen und für den Einsatz aufbauen. Während die Bundeswehr für die Grundausbildung ihrer Flächenflugzeugpilotinnen und Flächenflugzeugpiloten aus wirtschaftlichen Gründen zivile Ausbildungseinrichtungen nutzte, fand die Grundausbildung der Hubschrauberpilotinnen und Hubschrauberpiloten nur in militärischen Einrichtungen statt. Die Mehrzahl der Pilotinnen und Piloten des Heeres wurde in der Heeresfliegerwaffenschule ausgebildet. Die Pilotinnen und Piloten der Luftwaffe und der Marine erhielten ihre Grundausbildung im Ausland. Im Gegensatz zur Ausbildung der Heerespilotinnen und Heerespiloten kamen dort auch Flugsimulatoren zum Einsatz.

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) ließ im Jahre 1992 für das Heer ein neues Ausbildungskonzept mit dem Ziel erstellen, die Dauer, die Kosten und die Umweltbelastung der Ausbildung zu senken. Danach sollte die Ausbildung auf die Heeresfliegerwaffenschule konzentriert werden, die neue Schulungshubschrauber und Simulationstechnik für rund 92 Mio. Euro erhalten sollte. Das Konzept sah vor, dass die Flugschülerinnen und Flugschüler innerhalb von 39 Wochen Kenntnisse entsprechend der zivilen Lizenz für Berufshubschrauberpilotinnen und Berufshubschrauberpiloten, die

Musterberechtigung für den Schulungshubschrauber und Zusatzberechtigungen, z. B. zum Nachttiefflug, erwerben sollten. Bei 74 Teilnehmerinnen und Teilnehmern rechnete die Bundeswehr mit Einsparungen von jährlich 6,3 Mio. Euro. Im Jahre 1995 entschied das Bundesministerium, das Konzept auch auf die Luftwaffe und die Marine auszudehnen.

Der Bundesrechnungshof prüfte das Konzept für die fliegerische Grundausbildung der Hubschrauberpilotinnen und Hubschrauberpiloten und seine Umsetzung. Er stellte Folgendes fest:

- Das Bundesministerium hatte bei Erstellung des Konzepts die Einbeziehung ziviler Ausbildungseinrichtungen von vornherein ausgeschlossen. Es begründete dies damit, dass notwendige militärische Zusatzausbildungen zu einem wirtschaftlichen Vorteil einer rein militärischen Lösung geführt hätten.
- Bei der Ermittlung des Bedarfs an Schulungshubschraubern und Simulatoren wurde nur ein Drittel der üblichen Betriebsstunden pro Jahr angesetzt. Dies führte zu höheren Beschaffungstückzahlen und Mehrausgaben von rund 40 Mio. Euro. Gegenüber der Beschaffung wurden Alternativen wie Leasing oder Anmietung nicht angemessen bewertet. Bei der neuen Ausstattung gab es technische Probleme, die in den Bemerkungen 2004 Nr. 29 „Beschaffung ungeeigneter Schulungshubschrauber und Simulatoren“ dargestellt sind.
- Durch die Strukturanpassungen benötigt die Bundeswehr zunehmend weniger aktive Hubschrauberpilotinnen und Hubschrauberpiloten. Die Kapazität der Heeresfliegerwaffenschule wurde bisher nicht an den zukünftig geringeren Bedarf angepasst.
- Die Kosten für die neue Ausstattung der Heeresfliegerwaffenschule erhöhten sich bis zum Jahre 2002 von rund 92 Mio. Euro auf 128 Mio. Euro. Die Ausbildungsdauer war auf 52 Wochen angestiegen. Die Kosten pro Teilnehmerin und Teilnehmer lagen mit 360 000 Euro rund 100 000 Euro höher als zuvor und rund dreimal so hoch wie für den Erwerb der zivilen Lizenz zum Fliegen von Hubschraubern.
- Die Heeresfliegerwaffenschule bildete nach wie vor hauptsächlich Heerespilotinnen und Heerespiloten aus. Die Mehrzahl der Pilotinnen und Piloten der Luftwaffe erhielt ihre Grundausbildung in den USA für rund 160 000 Euro, die Marinepilotinnen und Marinepiloten in Großbritannien für rund 206 000 Euro.

25.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Konzept für die fliegerische Grundausbildung der Hubschrauberpilotinnen und Hubschrauberpiloten durch die überhöhten Beschaffungszahlen neben einmaligen Mehrausgaben von 40 Mio. Euro zu jährlichen Mehrkosten von rund 20 Mio. Euro geführt hat. Er hat das Bundesministerium aufgefordert, den zukünftigen Bedarf an Hubschrauber-

pilotinnen und Hubschrauberpiloten realistisch zu ermitteln und die Ausbildungskapazität entsprechend zu reduzieren. Er hat kritisiert, dass die Bundeswehr zu wenig Wert auf eine wirtschaftliche Lösung für alle Teilstreitkräfte gelegt hat.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass eine zivile Grundausbildung wesentlich günstiger ist als eine militärische Ausbildung. Er hat dementsprechend empfohlen, die Schulung bis zum Leistungsstand Berufshubschrauberpilotin und Berufshubschrauberpilot für zivile Einrichtungen auszuschreiben. Diese Grundausbildung können Heer, Marine und Luftwaffe anschließend mit spezifischen militärischen Elementen ergänzen.

25.3

Das Bundesministerium ist den Feststellungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes in wesentlichen Punkten gefolgt. Es werde das Konzept für die fliegerische Grundausbildung der Hubschrauberpilotinnen und Hubschrauberpiloten völlig überarbeiten und strebe gemeinsame Lösungen für Heer, Marine und Luftwaffe an. Um die Kosten zu verringern, solle zumindest ein Teil der Ausbildung in zivile Einrichtungen verlagert werden. Ein entsprechendes Interessenbekundungsverfahren sei inzwischen in die Wege geleitet worden.

Das Bundesministerium ist jedoch nicht bereit, den kalkulierten Ausbildungsbedarf zu reduzieren. Es werde den Bedarf an Pilotinnen und Piloten auf Grundlage der vorhandenen Bundeswehrstruktur festlegen und die Ausbildungskapazität erst anpassen, wenn weitere Strukturveränderungen vollzogen seien. Ergänzend hat es darauf verwiesen, dass die Anforderungen an militärische Transportflugzeugpilotinnen und Transportflugzeugpiloten denjenigen im zivilen Bereich eher entsprechen würden, als die Anforderungen an militärische Hubschrauberpilotinnen und Hubschrauberpiloten. Daher sei bei Flächenflugzeugen eine überwiegend zivile Basisausbildung möglich. Eine zivile Ausbildung bis zum Leistungsstand einer Berufshubschrauberpilotin bzw. eines Berufshubschrauberpiloten dauere 15 Monate und erfordere eine zusätzliche zeit- und kostenaufwendige militärische Nachschulung.

25.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesministerium eine einheitliche Hubschrauberausbildung anstrebt und zumindest teilweise zivile Schulungseinrichtungen nutzen will.

Er teilt jedoch nicht die Bedenken des Bundesministeriums gegen eine frühzeitige Anpassung der Ausbildungskapazitäten an den künftigen Bedarf. Die Bundeswehr hat schon jetzt mehr ausgebildete Hubschrauberpilotinnen und Hubschrauberpiloten als sie benötigt. Für die Zukunft ist zudem absehbar, dass die kommenden Strukturänderungen keinen Aufwuchs, sondern eine weitere Reduzierung des Bedarfs zur Folge haben werden.

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass eine weitgehende Verlagerung der Grundausbildung an zivile Schulungseinrichtungen Kostenvorteile bietet. Nach den geltenden Regeln kann die zivile Ausbildung zur Berufshubschrauberpilotin bzw. zum Berufshubschrauberpiloten nicht erst nach 15 Monaten, sondern schon nach neun Monaten abgeschlossen werden. Es ist zudem nicht nachvollziehbar, warum die militärische Grundausbildung von Hubschrauberpilotinnen und Hubschrauberpiloten sich mehr von zivilen Ausbildungsgängen unterscheiden soll als die Grundausbildung von Flächenflugzeugpilotinnen und Flächenflugzeugpiloten. Die Einsätze der Bundeswehr zeigen, dass sich auch militärische Transportflüge mit Flächenflugzeugen deutlich von zivilen Flügen unterscheiden. Die notwendigen Fähigkeiten, z. B. für Tief- flüge oder für den Einsatz von Selbstschutzsystemen, erwerben die Transportpilotinnen und Transportpiloten in zusätzlichen Modulen zur zivilen Grundausbildung. Selbst Kampfflugzeugpilotinnen und Kampfflugzeugpiloten der Bundeswehr erhalten ihre fliegerische Grundausbildung in zivilen Schulungseinrichtungen.

Der Bundesrechnungshof hält deshalb an seiner Empfehlung fest, die Grundausbildung der Hubschrauberpilotinnen und Hubschrauberpiloten für Heer, Marine und Luftwaffe zusammenzufassen und im Zuge einer durchgreifenden Reorganisation möglichst weitgehend auf zivile Schulungseinrichtungen zu verlagern. Die Ausbildungskapazitäten sollten dabei im Wege vorausschauender Planung bereits jetzt reduziert und dem zukünftigen Bedarf der Bundeswehr angepasst werden.

26 Einsparmöglichkeiten bei der neuen Bordkanonenmunition für Kampf- flugzeuge (Kapitel 1420 Titel 551 11 und Kapitel 1415 Titel 554 04)

26.0

Die Bundeswehr hat den Bedarf an neuer Bordkanonenmunition für die Kampfflugzeuge Tornado und Eurofighter zu hoch angesetzt. Gegenüber der ursprünglichen Planung sind Einsparungen von rund 10 Mio. Euro möglich, wenn auf die Beschaffung neuer Munition für das auslaufende Kampfflugzeug Tornado verzichtet wird. Die Entwicklung und Beschaffung der neuen Munition ließen sich zudem organisatorisch straffen.

26.1

Die Kampfflugzeuge Tornado und Eurofighter haben Bordkanonen, die Munition des Kalibers 27 mm verschießen. Die Luftwaffe verfügte im Jahre 2003 noch über 1,6 Millionen Schuss dieser Munition. Wegen des Alterungsprozesses des Treibladungspulvers plant die Bundeswehr zurzeit, den Bestand nicht über das Jahr 2009 hinaus zu nutzen.

Im Jahre 2000 entschied die Bundeswehr, für rund 2,3 Mio. Euro neue Bordkanonenmunition entwickeln zu lassen, weil eine Nachbeschaffung der bisher eingeführ-

ten Munitionstypen unwirtschaftlich war. Ab dem Jahre 2007 sollten 250 000 Schuss der neuen Munition für rund 16 Mio. Euro beschafft werden.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Koblenz (Prüfungsamt) die Entwicklung und Beschaffung der neuen Munition. Das Prüfungsamt stellte Folgendes fest:

- Die Bundeswehr steuerte die Entwicklung und Beschaffung der neuen Munition und des neuen Treibladungspulvers getrennt in zwei parallelen Vorhaben.
- Von dem Gesamtbedarf von 250 000 Schuss waren 90 000 für den Selbstschutz der Eurofighter vorgesehen. Ausgehend von geplanten 180 Eurofightern geht die Luftwaffe damit von einem Bedarf von 500 Schuss für jedes der neuen Flugzeuge aus.
- Weitere 160 000 Schuss sollten für den Tornado beschafft werden. Im Jahre 2010 wird dieses Kampfflugzeug bereits weitgehend außer Dienst gestellt sein. Die Strukturplanung der Luftwaffe sieht dann nur noch ein Angriffsgeschwader mit Tornados vor. Bis zum Jahre 2015 soll auch dieses Geschwader auf den Eurofighter umgerüstet werden.
- Von den 160 000 Schuss für den Tornado sollte nur ein kleiner Teil dem Selbstschutz dienen. Der größte Teil des Bedarfs wurde damit begründet, dass mit der Bordkanone des Tornados Bodenziele bekämpft werden sollen, allerdings beschränkt auf gute Wetterbedingungen und gering verteidigte Bodenziele.
- Die vorhandenen 1,6 Millionen Schuss Bordkanonenmunition werden im Rahmen der laufenden Munitionsüberwachung kontinuierlich untersucht. Aktuelle Erkenntnisse aus dieser Überwachung liegen noch nicht vor. Wie bei anderen Munitionsbeständen strebt die Bundeswehr jedoch eine Nutzungsdauerverlängerung an, soweit die Untersuchungsergebnisse dies erlauben.

26.2

Das Prüfungsamt hat dem Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) empfohlen, die Entwicklung und Beschaffung der Munition und des Treibladungspulvers nicht getrennt zu steuern, da die Vorhaben sachlich eng zusammenhängen.

Es hat das Bundesministerium darauf hingewiesen, dass bis zum Jahre 2009 ausreichende Altbestände an Munition zur Verfügung stehen und je nach Untersuchungsergebnis zumindest ein Teil dieser Bestände ggf. auch länger genutzt werden kann. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Bordkanone bei der Bekämpfung von Bodenziele von untergeordneter militärischer Bedeutung ist und das letzte Luftangriffsgeschwader bis zum Jahre 2015 auf den Eurofighter umgerüstet sein wird. Damit ist es nicht gerechtfertigt, für das Auslaufmodell Tornado noch neue Bordkanonenmunition zu beschaffen. Das Prüfungsamt hat dementsprechend empfohlen, die Beschaffung auf die 90 000 Schuss zu reduzieren, die für den Eurofighter benötigt werden. Damit ließen sich rund 10 Mio. Euro einsparen.

26.3

Das Bundesministerium hat Anfang des Jahres 2004 die Vorhaben zur Entwicklung und Beschaffung neuer Bordkanonenmunition organisatorisch zusammengefasst. Es ist bereit, für den Tornado grundsätzlich auf die vorhandenen Munitionsbestände zurückzugreifen. Es hat angekündigt, die geplante Beschaffungsmenge von 250 000 auf 180 000 Schuss zu reduzieren, von denen allerdings noch 90 000 Schuss für den Tornado bestimmt seien. Es könne nicht völlig auf neue Munition für den Tornado verzichten, da 39 Tornados noch weit über das Jahr 2010 hinaus zu Aufklärungs- und Ausbildungszwecken eingesetzt werden sollen. Die Bevorratung von Bordkanonenmunition sei zum Zweck der Landesverteidigung notwendig, da die Beschaffung dieser Munition bis zu einem Jahr dauern könne.

26.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesministerium die Vorhabensteuerung gestrafft hat und auch seine Beschaffungsplanung deutlich zurücknehmen will. Er hält jedoch an der Auffassung fest, dass kein Bedarf an neuer Munition für den Tornado besteht. Er weist darauf hin, dass von den 39 längerfristig verbleibenden Tornados 16 Flugzeuge für die Pilotenausbildung in den Vereinigten Staaten eingesetzt werden sollen. Ein Einsatz der übrigen 23 Aufklärungsmaschinen gegen Bodenziele ist grundsätzlich nicht beabsichtigt. Würden diese Flugzeuge – wie für die Eurofighter vorgesehen – je 500 Schuss zum Selbstschutz erhalten, ergäbe sich zudem nur ein Bedarf von 11 500 und nicht von 90 000 Schuss.

Eine Bevorratung von Bordkanonenmunition für Zwecke der Landesverteidigung ist nicht erforderlich. Die Planungen gehen heute davon aus, dass einem möglichen Verteidigungsfall eine erhebliche Vorwarnzeit vorausgehen würde. Diese würde auch zur Erhöhung der Vorräte an Bordkanonenmunition ausreichen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt deshalb zunächst abzuwarten, ob im Jahre 2010 tatsächlich der gesamte Vorrat von jetzt 1,6 Millionen Schuss Bordkanonenmunition aus der Nutzung genommen werden muss. Er schlägt vor, bis zu diesem Zeitpunkt nur die 90 000 Schuss neue Munition zu beschaffen, die für den Eurofighter vorgesehen sind.

27 Überlange Entwicklung eines Raketensystems für die Panzerabwehr (Kapitel 1419 und 1420)

27.0

Die Entwicklung eines Raketensystems großer Reichweite für die Panzerabwehr hat bisher 16 Jahre gedauert und die Bundeswehr fast eine halbe Milliarde Euro gekostet. Die Rakete erfüllt nur reduzierte Leistungsvorgaben. Der Bedarf an einem solchen Raketensystem wurde im Jahre

1982 festgestellt, seine Auslieferung soll nach den jetzigen Planungen im Jahre 2011, also erst nach fast 30 Jahren, abgeschlossen sein. Der geplante Preis pro Rakete stieg um das 15fache. Unter Einrechnung der Entwicklung würde ein einziger Schuss 1 Mio. Euro kosten.

27.1

In den Jahren 1976 bis 1982 stimmte Deutschland mit Frankreich und Großbritannien die militärischen Forderungen für ein Raketensystem mit großer Reichweite zur Panzerabwehr ab. Nach der Definition der technischen Anforderungen vereinbarten die Partner im Jahre 1988 die Entwicklung des Raketensystems PARS 3 LR. Großbritannien kündigte im Jahre 1991 den Entwicklungsvertrag. Im Jahre 1998 teilte auch Frankreich mit, vorerst auf eine Beschaffung zu verzichten.

Nach einer Prüfung des Vorhabens behandelte der Bundesrechnungshof im Jahre 1998 das Thema PARS 3 LR in einer Bemerkung zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes. Der Bundesrechnungshof beanstandete die lange Entwicklungsdauer, erhebliche Kostensteigerungen und die technischen Entwicklungsergebnisse, die hinter den ursprünglichen Forderungen zurückgeblieben waren. Er forderte das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) auf, die Beschaffung nach dem Ausstieg der anderen Partner grundlegend zu überdenken und Alternativen zu prüfen.

Das Parlament nahm die Bemerkung zustimmend zur Kenntnis. Das Bundesministerium hielt jedoch unverändert an dem Rüstungsvorhaben fest und plante nach dem Ausscheiden Großbritanniens und Frankreichs eine nationale Beschaffung.

Der Bundesrechnungshof prüfte das Rüstungsvorhaben im Jahre 2003 erneut und stellte Folgendes fest:

- Die Entwicklung hatte sich gegenüber dem Stand aus dem Jahre 1998 um weitere vier Jahre verzögert und soll nun bis zum Ende des Jahres 2004 abgeschlossen sein. Die Bundeswehr plant nunmehr eine Auslieferung bis zum Jahre 2011.
- Der beabsichtigte Beschaffungsumfang ist stark geschrumpft. Nachdem die Bundeswehr im Jahre 1982 noch fast 30 000 Raketen beschaffen wollte, geht sie jetzt von 740 bis 1 040 Raketen aus. Die Raketen sind für den Hubschrauber TIGER bestimmt, der mit dieser Hauptbewaffnung primär gepanzerte Fahrzeuge bekämpfen soll.
- Auch die zusätzliche Entwicklungszeit brachte nicht die technischen Ergebnisse, die ursprünglich als Leistungsanforderung für die Rakete definiert wurden. Schussversuche mit dem TIGER waren bisher nicht möglich und sollen erst nach der Entwicklungsphase in der Serienvorbereitung vorgenommen werden.
- Nachdem im Jahre 1982 ein deutscher Anteil an den Entwicklungskosten von 171,3 Mio. Euro geplant war, werden sich die tatsächlichen Kosten bis zum Ende der Entwicklung auf rund 500 Mio. Euro erhöhen. Die

erwarteten Ausgaben für die Beschaffung einer Rakete erhöhten sich von ursprünglich 34 000 Euro auf 500 000 Euro. Die Bundeswehr hält dennoch an der Beschaffung der Rakete fest. Sie hat auch keine Alternativbewaffnung vorgesehen, die PARS 3 LR vollwertig ersetzen könnte.

- Obwohl das Bundesministerium an dem Vorhaben festhalten wollte, plante es keine ausreichenden Haushaltsmittel für die Serienvorbereitung und die Beschaffung einer militärisch sinnvollen Stückzahl an Raketen ein.

27.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass sich das Vorhaben weiter verzögert hat und die Kosten weiter angestiegen sind. Er hat darauf hingewiesen, dass eine derart überlange Entwicklungszeit zwangsläufig zu Kostensteigerungen führt und die Gefahr mit sich bringt, dass das Entwicklungsergebnis nicht mehr dem militärischen Bedarf entspricht. Zudem entstehen nach den Erfahrungen des Bundesrechnungshofes zusätzliche Kosten, weil veraltete Bauteile während des Entwicklungsprozesses durch neuere Komponenten ersetzt werden müssen. Bei dem Raketensystem PARS 3 LR ist der Gerätesystempreis u. a. wegen der stark reduzierten Stückzahl um mehr als das 15fache gestiegen. Der Bundesrechnungshof hat berechnet, dass unter Einrechnung der Entwicklung jeder Schuss mit der Rakete rund 1 Mio. Euro kosten würde. Er hat das Bundesministerium darauf hingewiesen, dass Zahl und Art der Ziele, für die sich der Einsatz einer derart teuren Rakete militärisch „rechnet“, stark eingeschränkt sind.

27.3

Das Bundesministerium hat eingeräumt, dass sich die Entwicklung des Systems PARS 3 LR inzwischen um weitere vier Jahre verzögert hat. Die Gründe lägen u. a. bei technischen und organisatorischen Problemen der Industrie sowie dem Zeitbedarf einer ergänzenden Regierungsvereinbarung nach der Kündigung Großbritanniens. Die Beschaffungsentscheidung habe sich verzögert, da die Finanzierung des Vorhabens nicht abschließend geklärt gewesen sei. Eine Deckung des militärischen Bedarfs, der nach wie vor bestehe, sei mit der jetzigen Finanzplanung nicht realisierbar. Es hoffe jedoch auf eine Erhöhung der Stückzahl und eine entsprechende Verringerung des Stückpreises durch Beschaffungen Spaniens. Das Vorhaben sei bedarfsgerecht zum Haushalt 2005 angemeldet, die konkrete Veranschlagung werde sich im Haushaltsaufstellungsverfahren ergeben. Im Übrigen sei die erste TIGER-Hubschrauberstaffel ohnehin nicht vor dem Jahre 2009 voll einsetzbar. Es reiche deswegen aus, wenn Beschaffungsmittel für die Hauptbewaffnung des TIGER ab dem Jahre 2007 zur Verfügung ständen.

Das Bundesministerium hat darauf verwiesen, dass inzwischen auf Industrieseite das Management gestrafft und die Gesamtverantwortung für den Hubschrauber und

seine Waffenanlagen auf einen Auftragnehmer konzentriert worden seien. Es erwarte, dass die Leistungsanforderungen an das Raketensystem nach der Lösung technischer Probleme noch erfüllt werden könnten. Bei nicht spezifikationskonformen Leistungen würden entsprechende Preisnachlässe verhandelt. Überdies werde im Beschaffungsvertrag eine Abbruchklausel für den Fall vereinbart, dass bei den Schussversuchen kein Treffernachweis gelinge.

27.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesministerium die Rahmenbedingungen für eine bedarfsgerechte Leistung und Verfügbarkeit des Raketensystems verbessern will. Es sind Schritte in die richtige Richtung, wenn die Beschaffungsstückzahlen mit weiteren Nutzern der Waffe erhöht und dadurch die Preise gesenkt werden sollen, wenn die Verantwortung auf Industrieseite konzentriert wird und wenn Minderleistungen Preisnachlässe oder sogar einen Vorhabenabbruch zur Folge haben sollen.

Der Erfolg dieser Bemühungen bleibt allerdings abzuwarten. Belastende Faktoren für die Verhandlungen mit der Industrie sind, dass keine Alternativbewaffnung des TIGER vorgesehen ist, die PARS 3 LR vollwertig ersetzen könnte, und dass das Bundesministerium die bisherigen Vorhabenverzögerungen sanktionslos hingenommen hat, weil sich auch die Entwicklung des Trägersystems TIGER verzögerte. Zudem bleibt die Finanzierbarkeit einer bedarfsgerechten Beschaffungsstückzahl ungeklärt.

Die aufgezeigten Probleme in der Entwicklung des Raketensystems großer Reichweite für die Panzerabwehr betreffen nach den Erfahrungen des Bundesrechnungshofes nicht nur dieses Rüstungsvorhaben. Da sich inzwischen überlange Entwicklungen, Minderleistungen gegenüber den Forderungen und dennoch übermäßige Kostensteigerungen im Rüstungsbereich häufen, ist das Bundesministerium aufgefordert, hier grundsätzlich Abhilfe zu schaffen.

28 Deutsche Beteiligung am Luftraumüberwachungs- und Leitsystem AWACS überprüfungsbedürftig (Kapitel 1419 und 1420)

28.0

Deutschland hat sich seit dem Jahre 1978 an den Kosten des von der NATO betriebenen Luftraumüberwachungs- und Leitsystems AWACS bis zu 28 % beteiligt und für Beschaffung und Modernisierung rund 1,6 Mrd. Euro gezahlt. Es trägt zudem jährlich laufende Kosten von zurzeit rund 77 Mio. Euro. Der deutsche Finanzierungsanteil wurde trotz deutlicher Änderung der geopolitischen Lage Deutschlands nicht verringert. Zudem war die nationale Kontrolle des Rüstungsvorhabens verbesserungsbedürftig. Die Aufsicht über das Vorhaben war eingeschränkt, Vertragsunterlagen waren nicht verfügbar

und die nationalen Rechnungshöfe hatten keinen Zugang zu der NATO-Agentur, die das AWACS-Programm steuert.

28.1

Die NATO betreibt das luftgestützte Luftraumüberwachungs- und Leitsystem AWACS (Airborne Warning And Control System). Mit ihm sollen Luftziele und Oberflächenziele auf See erfasst, verfolgt und identifiziert sowie die eigenen Luftstreitkräfte geleitet werden. Der NATO-AWACS-Verband hat seine Haupteinsatzbasis in Deutschland und betreibt derzeit 17 AWACS-Flugzeuge als fliegende Radarplattformen.

Deutschland beteiligte sich neben elf weiteren Nationen an dem System und trug seit dem Jahre 1978 rund 28 % der Kosten. So zahlte Deutschland für die Beschaffung und zwei Modernisierungsprogramme insgesamt rund 1,6 Mrd. Euro. Die Beiträge Deutschlands für den laufenden Betrieb und die Verwaltung zeigen steigende Tendenz und liegen zurzeit bei jährlich rund 77 Mio. Euro. Der festgelegte deutsche Finanzierungsanteil ist der höchste nach demjenigen der USA. Begründet wurde diese Vereinbarung mit der früheren besonderen geopolitischen Lage und Gefährdung Deutschlands an der Grenze zum Warschauer Pakt. Daraus wurde abgeleitet, dass es den größten Nutzen aus dem AWACS zog und einen entsprechend hohen Kostenanteil leisten sollte.

Das AWACS-Programm wird von der dazu eingerichteten NATO-Agentur NAPMA (NATO Airborne Early Warning and Control Programme Management Agency) gesteuert. Der Bundesrechnungshof prüfte die deutschen Beitragsleistungen für AWACS und stellte Folgendes fest:

- Die AWACS-Flugzeuge dienen mittlerweile nicht mehr der Überwachung des Luftraumes über den Staaten des ehemaligen Warschauer Paktes, sondern werden weltweit zur Luftraumüberwachung und zum Schutz vor Terrorangriffen eingesetzt. Dies nützt Deutschland nicht mehr als den anderen NATO-Partnern. Die Kostenbeteiligung Deutschlands hatte sich durch den Beitritt Spaniens zu dem System um 1 % auf 27 % verringert. Eine grundlegende Revision der Kostenbeteiligung entsprechend dem deutlich geringeren Nutzen, den Deutschland in seiner neuen geopolitischen Lage nach der NATO-Osterweiterung relativ zu den anderen Partnern hat, ist bisher nicht in Angriff genommen worden. Es unterblieb auch eine Abwägung, ob und wie lange die Zahl der bisher benötigten AWACS-Flugzeuge in den neuen militärischen Szenarien und im Hinblick auf andere Technologien (Satelliten und unbemannte Flugzeuge) künftig noch beibehalten werden soll.
- Die nationale Kontrolle der Programme war gering. Die deutsche Aufsicht war eingeschränkt, da das zuständige Referat im Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) sie nur als Teilaufgabe wahrnahm und lediglich auf die nationale Administration des Vorhabens begrenzte. Das Referat gehörte

nicht der Hauptabteilung Rüstung an, die in der Regel die Aufsicht über derartige Rüstungsvorhaben führt und darin langjährige einschlägige Erfahrungen hat. Zudem verfügte das Bundesministerium nicht über die vollständigen Vertragsunterlagen, insbesondere nicht über die Verträge der NAPMA mit der Industrie. Schließlich waren dem Bundesrechnungshof und den anderen nationalen Obersten Rechnungskontrollbehörden keinerlei Prüfungs- und Informationsrechte in der NAPMA eingeräumt worden.

28.2

Der Bundesrechnungshof hat auf die Notwendigkeit verwiesen, Art und Umfang der deutschen Beteiligung am AWACS sowohl vor dem Hintergrund der geänderten geopolitischen Lage Deutschlands als auch unter Berücksichtigung der absehbaren technologischen Entwicklungen neu zu bewerten und zu reduzieren. Er hat darüber hinaus eine Verbesserung der nationalen Kontrolle der Programme angemahnt. Nach seiner Auffassung sind die von Deutschland für das AWACS aufzubringenden Haushaltsmittel so hoch, dass ihre Verwendung nicht nur durch internationale Einrichtungen, sondern auch national sorgfältiger gesteuert und geprüft werden sollte. Er hat dem Bundesministerium empfohlen, die nationale Aufsicht über das Vorhaben in die Hauptabteilung Rüstung zu verlagern, die auch die Entwicklung und Beschaffung der anderen wichtigen Aufklärungssysteme betreut. Weiterhin sollte das Bundesministerium über die vollständigen Vertragsunterlagen, auch über die Verträge der NAPMA mit der Industrie, verfügen. Schließlich sollte dem Bundesrechnungshof und den Obersten Rechnungskontrollbehörden der anderen Partnernationen der Zugang zur NAPMA zumindest in dem Umfang ermöglicht werden, der für die Prüfung der nationalen Finanzbeiträge notwendig ist.

In seiner Sitzung am 25. Juni 2003 hat sich der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages mit der Vorlage zum zweiten AWACS-Modernisierungsprogramm befasst. Der Bundesrechnungshof hatte ihn dazu aufgrund seiner Prüfungserkenntnisse beraten. Der Haushaltsausschuss hat das Bundesministerium aufgefordert, die nationale Aufsicht über die AWACS-Modernisierungsprogramme angesichts erheblicher Kostensteigerungen und Terminverzögerungen zu verstärken. Insbesondere müssten die kompletten Vertragsunterlagen im Hause verfügbar sein. Die militärischen Forderungen an das AWACS seien zu überarbeiten und an die heutigen Einsatzszenarien anzupassen. Dem Bundesrechnungshof seien Zugangsrechte zur NATO-Agentur NAPMA zu verschaffen, um die Prüfung der deutschen Ausgaben und so die Unterrichtung des Deutschen Bundestages zu ermöglichen.

28.3

Das Bundesministerium hat die Bedeutung der multinationalen Sicherheitsvorsorge als grundlegenden Bestimmungsfaktor deutscher Verteidigungspolitik hervorgehoben. Es hat ausgeführt, die AWACS-Flotte habe sich in

der Vergangenheit in vielfältigen internationalen Einsätzen bewährt. Zwar hätten sich die Rahmenbedingungen gegenüber den ursprünglichen nationalen Interessen für die Beteiligung an dem NATO-Programm geändert, aber die bündnisgemeinsame Aufgabenwahrnehmung und damit AWACS hätten an Bedeutung gewonnen. AWACS sei ein Schlüsselement der neuen NATO Eingreifkräfte. Insofern entspreche die Teilhabe an diesem multinationalen Programm unverändert den Interessen nationaler Sicherheitspolitik. Gegenwärtig würden die militärischen Forderungen an das AWACS auf NATO-Ebene an die geänderten Einsatzszenarien angepasst und anschließend mit den Nationen abgestimmt. In diesem Zusammenhang erfolge eine Bewertung und Festlegung aus nationaler Sicht. Das Bundesministerium hat keine Aussagen dazu gemacht, ob diese Bewertung die nach Auffassung des Bundesrechnungshofes notwendige Reduzierung der deutschen Kostenbeteiligung umfasst.

Das Bundesministerium hat eingeräumt, dass es seit Beginn des AWACS-Programms zwar alle Vereinbarungen der Partnernationen verfügbar gehalten habe, nicht aber die sehr umfangreichen Industrieverträge. Gemäß dem Beschluss des Haushaltsausschusses würden die vollständigen Vertragsunterlagen ab Mai 2004 schrittweise in Kopie erstellt und im Hause vorgehalten.

Das Bundesministerium hat erläutert, wie die Aufsicht über das Vorhaben aus einer aufgelösten Unterabteilung der Hauptabteilung Rüstung in den neu eingerichteten IT-Stab übernommen wurde. Dort solle sie bis zum Auslaufen des zweiten Modernisierungsprogramms im Jahre 2008 verbleiben. Die Arbeiten zu einem eventuellen weiteren Modernisierungsprogramm würden dagegen ab dem Jahre 2005 in der Hauptabteilung Rüstung wahrgenommen.

Zur Zugangsberechtigung der nationalen Rechnungshöfe zur NAPMA verweist das Bundesministerium auf die derzeitige Vertragslage, aus der sich ein alleiniges Prüfungsrecht des internationalen Rechnungshofes der NATO ergebe. Der deutsche Vertreter habe Ende Juni 2004 im Lenkungsausschuss beantragt, die vertraglichen Grundlagen zu ändern. Die Vertreter der anderen Nationen hätten es jedoch abgelehnt, den nationalen Obersten Rechnungskontrollbehörden einen besseren Zugang zur NAPMA zu verschaffen. Unabhängig davon beabsichtige der NATO-Rat, den internationalen Rechnungshof der NATO mit der Durchführung leistungsbezogener Überprüfungen (sog. Performance Audits) zu beauftragen.

28.4

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sind die angekündigten Maßnahmen zur Verbesserung der nationalen Kontrolle der deutschen Beiträge für das AWACS ein Schritt in die richtige Richtung. Das Erstellen und Vorhalten der Vertragsunterlagen im Bundesministerium sowie die notwendige Umorganisation der Aufsicht über das Vorhaben sollten jedoch beschleunigt werden. Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass der entsprechende

Parlamentsbeschluss bereits Mitte des Jahres 2003 erging.

Aus den Stellungnahmen des Bundesministeriums ist nicht ersichtlich, dass es den Umfang des AWACS und die überproportionale Kostenbeteiligung Deutschlands infrage stellen will. Angesichts der Finanzenge im Verteidigungsetat ist unverständlich, dass das Bundesministerium keinen Versuch machen will, auch dadurch die Betriebskosten der Bundeswehr zu verringern. Der Bundesrechnungshof kann nicht erkennen, warum Deutschland nach der NATO-Osterweiterung noch einen besonderen Nutzen aus dem AWACS ziehen soll, der die gegenüber anderen NATO-Partnern herausgehobene deutsche Kostenbeteiligung rechtfertigt. Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Empfehlung, die Beteiligung am AWACS sowohl vor dem Hintergrund der geänderten geopolitischen Lage als auch unter Berücksichtigung der absehbaren technologischen Entwicklungen neu zu bewerten und eine Verringerung der deutschen Beiträge anzustreben.

Der Bundesrechnungshof bedauert, dass die Bemühungen zur Verbesserung der Zugangsrechte der nationalen Obersten Rechnungskontrollbehörden zur NAPMA bislang noch keinen Erfolg hatten. Er verweist demgegenüber auf andere Agenturen, z. B. die europäische Rüstungsagentur oder die NATO-Materialwirtschaftsagentur. Dort wurde eine Kombination von Erhebungs- und Informationsrechten internationaler und nationaler Rechnungshöfe erfolgreich eingeführt. Für die NAPMA ist Deutschland einer der wichtigsten Partner, da es die zweithöchsten Beiträge aller Partner erbringt. Der Bundesrechnungshof fordert das Bundesministerium auf, das deutsche Gewicht ausreichend zur Geltung zu bringen, um auch bei dieser Agentur die notwendigen Rechte für die nationalen Obersten Rechnungskontrollbehörden zu verankern.

29 **Beschaffung ungeeigneter Schulungshubschrauber und Simulatoren** (Kapitel 1419 u. a.)

29.0

Die Bundeswehr hat für die fliegerische Grundausbildung von Hubschrauberpilotinnen und Hubschrauberpiloten für 46,5 Mio. Euro zweimotorige Schulungshubschrauber beschafft, die erst mit einer Verspätung von drei Jahren geliefert wurden und die für den Ausbildungszweck ungeeignet sind. Zusätzlich angeschaffte Flugsimulatoren können bis heute nicht genutzt werden.

29.1

Die Bundeswehr erstellte im Jahre 1992 ein neues Konzept für die fliegerische Grundausbildung der Hubschrauberpilotinnen und Hubschrauberpiloten, dessen Umsetzung der Bundesrechnungshof prüfte. Einzelheiten zu dem Gesamtkonzept ergeben sich aus der Bemerkung 2004 Nr. 25 „Konzept für die fliegerische Grundausbil-

derung der Hubschrauberpilotinnen und Hubschrauberpiloten gescheitert“. Ein Baustein des Konzepts war die Neuausstattung der Heeresfliegerwaffenschule. Dort wurden bislang einmotorige Schulungshubschrauber des Typs Alouette II und keine Simulatoren eingesetzt. Nach dem Konzept sollte sich die Grundausbildung auf einen einzigen neuen Schulungshubschraubertyp stützen und vermehrt mit Simulatoren und Computerunterstützung durchgeführt werden.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Beschaffung der neuen Schulungshubschrauber und der Simulationstechnik. Er stellte fest, dass die Bundeswehr ursprünglich plante, 17 einmotorige Schulungshubschrauber als Ersatz für die Alouette II zum Preis von insgesamt rund 11 Mio. Euro zu beschaffen. Im Jahre 1995 wies das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung an, als Alternative die Beschaffung eines deutlich teureren zweimotorigen Hubschraubers zu bewerten.

Nach dem fliegerischen Teil dieser Bewertung wies der zweimotorige Hubschrauber Mängel bei der Notlandung ohne Triebwerksleistung (Autorotation) auf. Das Erlernen dieser Notlandung ist ein Schlüsselement der Grundausbildung von Hubschrauberpilotinnen und Hubschrauberpiloten.

Der technisch-wirtschaftliche Teil dieser Bewertung wies hingegen bessere Ergebnisse für den zweimotorigen Hubschrauber aus. Dies ging beim Wirtschaftlichkeitsvergleich darauf zurück, dass fehlerhafte nachteilige Annahmen für das einmotorige Modell gemacht wurden, die in der Bewertung die höheren Beschaffungskosten des zweimotorigen Modells aufwogen. Die wesentlich höheren Betriebskosten des zweimotorigen Modells wurden dagegen nicht berücksichtigt. Zusätzlich wurde die Bewertung auf die Annahme gestützt, die Verwendung des einmotorigen Hubschraubers im Schulungsbetrieb stelle ein Sicherheitsrisiko dar. Der Bundesrechnungshof stellte dazu fest, dass weltweit einmotorige Schulungshubschrauber genutzt werden, darunter auch das von der Bundeswehr bewertete einmotorige Modell.

Das Bundesministerium wies das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung im März 1996 an, die Beschaffung des zweimotorigen Modells einzuleiten. Im Juli 1997 wurde ein Beschaffungsvertrag über 15 Maschinen für 48 Mio. Euro geschlossen. Gleichzeitig sollten für rund 80 Mio. Euro acht Cockpitsimulatoren und ein computergestütztes Lern- und Trainingssystem beschafft werden.

Im August 2000 wurde der erste neue Hubschrauber ausgeliefert. Eine Prüfung vor der Auslieferung bestätigte die erstmals im Jahre 1996 festgestellten Mängel bei der Autorotation, die im November 2000 zu einem Flugzwischenfall führten. Seither ist die Schulung von Notlandungen bis zum Boden ohne Triebwerksleistung mit diesem Hubschraubertyp ausdrücklich verboten.

Die Bundeswehr verzichtete auf eine Beseitigung der Mängel, da sie eine Nachbesserung technisch nicht für

möglich hielt. Da die Bundeswehr die Abnahme der letzten fünf Hubschrauber zunächst verweigerte, bot der Hersteller im Jahre 2002 eine Preisreduzierung von insgesamt 1,5 Mio. Euro an. Dieses Angebot wurde vom Bundesministerium akzeptiert.

Die Bundeswehr musste wegen der Mängel neben den neuen Maschinen ältere vorhandene einmotorige Hubschrauber als Schulungsmaschinen verwenden. Sie begann mit ersten Planungen zur zusätzlichen Beschaffung neuer einmotoriger Schulungshubschrauber. Die bestellten Simulatoren sind bis heute nicht verfügbar. Sie sollen frühestens Ende 2005 in Betrieb genommen werden können und entsprechen nicht mehr dem Bedarf. Eine wirtschaftliche Nutzung der Simulatoren ist nicht möglich, da es an Regelungen fehlt, die eine Zulassung der Geräte nach den zivilen Zulassungsvorgaben gestatten. Durch die Probleme mit den Schulungshubschraubern und wegen der fehlenden Simulatoren waren mehr Ausbildungsflugstunden pro Schülerin und Schüler notwendig.

29.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesministerium seine Weisung, den zweimotorigen Schulungshubschrauber zu beschaffen, auf eine technisch-wirtschaftliche Bewertung gestützt hat, die fehlerhaft war. Zudem hat sich das Bundesministerium über zutreffende Bedenken des Bundesamtes für Wehrtechnik und Beschaffung zur fliegerischen Eignung des zweimotorigen Modells hinweggesetzt. Gegenüber der vermeidbaren Fehlbeschaffung mit einer Auftragssumme von 48 Mio. Euro fällt der nachträglich erzielte Preisnachlass von rund 3 % kaum ins Gewicht. Der Bundesrechnungshof hat gefordert, die Verantwortlichkeit für die Fehlentscheidung zu klären und ggf. ein Regressverfahren einzuleiten.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die beschafften Simulatoren erst mit einer Verzögerung von sechs Jahren einsetzbar sein sollen. Er hat zudem darauf hingewiesen, dass eine Zulassung der Simulatoren nach den zivilen Zulassungsvorgaben ermöglicht werden sollte, damit Ausbildungsstunden im Simulator die gleiche Zahl an Flugstunden ersetzen können. Der Bundesrechnungshof hat eine Beschleunigung der Verfügbarkeit der Simulatoren angemahnt. Er hat empfohlen, keine zusätzlichen einmotorigen Schulungshubschrauber zu beschaffen, sondern weitgehend zivile Ausbildungseinrichtungen zu nutzen. Einzelheiten zu dieser Empfehlung sind in den Bemerkungen 2004 Nr. 25 dargestellt.

29.3

Das Bundesministerium hat eingeräumt, dass sich die zweimotorigen Schulungshubschrauber als Fehlbeschaffung herausgestellt haben und es übermäßige Verzögerungen bei der Verfügbarkeit der Simulatoren gibt. Es hat die Beschaffungsentscheidung jedoch mit dem Argument gerechtfertigt, dass der zweimotorige Hubschrauber nach dem damaligen Erkenntnisstand unter technisch-wirtschaftlichen Gesichtspunkten günstiger erschienen sei.

Zudem sei man damals davon ausgegangen, dass eine technische Lösung zur Beseitigung der fliegerischen Mängel möglich sei. Auf die Durchsetzung von Mängelansprüchen sei verzichtet worden, da im Beschaffungsvertrag eine eindeutige Forderung „Notlandungen ohne Triebwerksleistung bis zum Boden“ gefehlt habe. Insofern habe es den vom Hersteller gewährten Preisnachlass von 1,5 Mio. Euro als angemessen erachtet.

Das Bundesministerium hat es abgelehnt, ein Regressverfahren einzuleiten, da eine Fehlentscheidung nicht erkennbar sei. Es will jedoch auf die Beschaffung weiterer Schulungshubschrauber verzichten und die Verfügbarkeit der Simulatoren soweit möglich beschleunigen.

29.4

Der Bundesrechnungshof hält an der Auffassung fest, dass das Bundesministerium seine Beschaffungsentscheidung aufgrund einer technisch-wirtschaftlichen Bewertung getroffen hat, deren Fehler für die Entscheidungsträger offensichtlich waren. Diese haben sich über Bedenken zur fliegerischen Eignung des zweimotorigen Schulungshubschraubers hinweggesetzt, die das Fachpersonal des Bundesamtes für Wehrtechnik und Beschaffung eindeutig und rechtzeitig vor der Beschaffungsentscheidung zum Ausdruck gebracht hatte.

Diese Einschätzung wird nicht durch den Hinweis des Bundesministeriums entkräftet, dass nach damaligem Erkenntnisstand eine Behebung der technischen Probleme möglich schien. Es sind keinerlei konkrete Planungen und Vorgaben zur Erarbeitung technischer Lösungen belegt, mit denen die Autorotationsprobleme hätten behoben werden können. Zudem hat das Bundesministerium eingeräumt, es habe auf die Durchsetzung von Mängelansprüchen verzichtet, da im Beschaffungsvertrag eine eindeutige Forderung „Notlandungen ohne Triebwerksleistung bis zum Boden“ gefehlt habe.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei der Bewertung, dass sich der Kauf der Hubschrauber für 48 Mio. Euro trotz eines Preisnachlasses von 1,5 Mio. Euro als Fehlbeschaffung darstellt, da den Maschinen eine wichtige Kerneigenschaft für Schulungshubschrauber fehlt. Er wiederholt mit Nachdruck seine Forderung, die Verantwortlichkeit für diese Fehlentscheidung unverzüglich zu klären und ein Regressverfahren einzuleiten.

30 **Aufwendige Bearbeitung der Zuschläge für Auslandsverwendungen im Bereich der Bundeswehr** (Kapitel 1403)

30.0

Soldatinnen und Soldaten, die an humanitären und unterstützenden Maßnahmen im Ausland teilnehmen, erhalten Zuschläge für Auslandsverwendungen. Diese Zuschläge sind in Abhängigkeit von den jeweiligen besonderen Belastungen des Einsatzgebietes unterschiedlich hoch. Die

Regelungen und das Verfahren zur Bewilligung des Zuschlags sind widersprüchlich und nicht praxisgerecht. Sie führen deshalb zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand sowie zu finanziellen Nachteilen für den Bund.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, das Verfahren grundlegend zu reformieren. Ein den tatsächlichen Belastungen entsprechender Zuschlag sollte künftig fehlerfrei und mit vertretbarem Aufwand bewilligt und ausgezahlt werden können.

30.1

Soldatinnen und Soldaten, die an humanitären und unterstützenden Maßnahmen im Ausland teilnehmen, erhalten neben ihrer Inlandsbesoldung einen steuerfreien Auslandsverwendungszuschlag (Zuschlag). Damit sollen die materiellen und immateriellen Belastungen und Erschwernisse des Auslandseinsatzes ausgeglichen werden. Hierzu gehören z. B. allgemeine psychische und physische Belastungen, Gefahren für Leib und Leben und extreme Klimabelastungen. Der Zuschlag beträgt je nach Einsatzgebiet in sechs Stufen zwischen 25,56 Euro und 92,05 Euro je Tag. Die maßgebliche Stufe für ein Einsatzgebiet wird von dem für die Mission verantwortlichen Ressort entsprechend der Gefährdungslage festgesetzt. Wenn sich die Verhältnisse vor Ort nachhaltig verändern, ist der Zuschlag entsprechend anzupassen. Derzeit erhalten rund 7 500 Soldatinnen und Soldaten einen Zuschlag. Die Ausgaben hierfür beliefen sich nach Angaben des Bundesministeriums der Verteidigung (Bundesministerium) im Jahre 2003 auf rund 216 Mio. Euro.

Der Zuschlag ist eine besondere Form der Auslandsdienstbezüge nach dem Bundesbesoldungsgesetz und steht den Berechtigten vom Tage des Eintreffens im Einsatzgebiet bis zum Tage des Verlassens zu. Er wird von den entsendenden Wirtschaftstruppenteilen und Dienststellen bewilligt und ausgezahlt. Diese benötigen hierfür Informationen, wann der Auslandseinsatz aufgenommen, unterbrochen bzw. beendet wurde. Hierzu sollen sie über das Einsatzführungskommando der Bundeswehr aus dem Einsatzgebiet regelmäßige Änderungsmeldungen erhalten.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Frankfurt am Main im Geschäftsbereich des Bundesministeriums das Verfahren zur Bewilligung der Zuschläge für Auslandsverwendungen querschnittlich. Er stellte fest, dass das Bundesministerium trotz nachhaltig veränderter Gefährdungslage die Höhe der Tagessätze für bestimmte Einsatzgebiete nicht zeitnah anpasste. Die dort eingesetzten Bediensteten erhielten deshalb teilweise einen der Gefährdungslage unangemessenen Zuschlag. Eine regelmäßige Überprüfung der Gefährdungslage zu bestimmten Stichtagen sehen die geltenden Regelungen nicht vor.

Der Bundesrechnungshof stellte weiter fest, dass den zuständigen Dienststellen kein in sich geschlossenes Regelwerk zur Verfügung stand, wie der Zuschlag zu bearbeiten ist. Stattdessen erließen die unterschiedlichen Kommandobehörden teilweise sich widersprechende Be-

fehle und Weisungen. Auch die für die Bearbeitung des Zuschlages notwendigen Änderungsmeldungen erhielten die zuständigen Dienststellen nicht zeitnah. Dies führte zu erheblichen Überzahlungen, weil die Bewilligungen nicht umgehend den tatsächlichen Verhältnissen angepasst werden konnten. Einige der geprüften Dienststellen bauten deshalb eigene Informationsverbindungen zu den ins Ausland entsandten Truppenteilen auf. Das vom Bundesministerium hierfür vorgesehene Einsatzführungs-kommando war in diese Verfahren nicht eingebunden.

30.2

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, zusammen mit dem Bundesministerium des Innern die Regelungen zum Zuschlag für Auslandsverwendungen ausgabenneutral so zu reformieren, dass dieser transparent und zeitnah der nachhaltig bestehenden Gefährdungslage in den Einsatzgebieten angepasst werden kann. Hierzu sollte die Gefährdungslage zu bestimmten Stichtagen regelmäßig überprüft werden.

Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof vorgeschlagen, ein einheitliches und allgemein verbindliches Regelwerk zu entwickeln. Dieses ist wesentliche Voraussetzung dafür, dass die Truppenverwaltungen den Zuschlag künftig rechtssicher, mit vertretbarem Aufwand und in angemessener Zeit fehlerfrei festsetzen und auszahlen können. Weiterhin hat der Bundesrechnungshof angeregt, die Meldewege geschäftsprozessorientiert zu verbessern. Ziel sollte eine weniger aufwendige und vor allem beschleunigte Informationsweitergabe mit technischer Unterstützung sein. Wesentliche Voraussetzung hierfür ist auch, dass die für Informationsweitergabe verantwortlichen Organisationseinheiten eindeutig und verbindlich festgelegt werden.

30.3

Das Bundesministerium hat eingeräumt, dass in der Vergangenheit erforderliche Anpassungen des Zuschlages nicht immer umgehend vorgenommen wurden. Es werde deshalb prüfen, wie durch eine Änderung der Verordnung

zum Auslandsverwendungszuschlag ein vereinfachtes und transparenteres Verfahren eingerichtet werden könne. Es schlage vor, die Gefährdungslage im Rahmen der regelmäßig stattfindenden Kontingentwechsel zu überprüfen. Das Konzept müsse mit dem für die Verordnung federführenden Bundesministerium des Innern abgestimmt werden. Das Bundesministerium des Innern hat hierzu mitgeteilt, dass eine Neuregelung der Festsetzung des Zuschlages bereits Gegenstand interner Überlegungen der Bundesregierung sei und von ihm entsprechend den Bedürfnissen der umsetzenden Stellen unterstützt werde.

Das Bundesministerium hat weiter mitgeteilt, es werde die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgreifen und ein neues, einheitliches Regelwerk zum Bewilligungsverfahren schaffen. Dieses solle die bisherigen Regelungen – auch im nachgeordneten Bereich – ablösen. Es sei zwar nicht auszuschließen, dass es auch künftig ergänzender Weisungen bedürfe. Es werde aber fachaufsichtlich sicherstellen, dass sie den Bestimmungen des Bundesministeriums nicht widersprechen. Darüber hinaus werde es auf der Grundlage der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes eingehend prüfen, wie den Fällen möglicher Überzahlungen begegnet werden könne. Hierbei werde es die Zuständigkeiten und Meldeverfahren einbeziehen.

30.4

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte die Reform zur Festsetzung des Zuschlages vom Bundesministerium gemeinsam mit dem Bundesministerium des Innern unverzüglich durchgeführt werden, um eine angemessene und der Gefährdungslage entsprechende Besoldung der im Ausland eingesetzten Bediensteten sicherzustellen. Das vom Bundesministerium in Aussicht gestellte verbindliche Regelwerk sollte auf eine praxisgerechte und nachhaltige Qualitätsverbesserung bei der Bearbeitung des Zuschlages abzielen. Zugleich sollte es auch die Informationsweitergabe einheitlich gestalten und beschleunigen sowie die Verantwortlichkeiten hierfür verbindlich festlegen, damit künftig Überzahlungen grundsätzlich vermieden werden.

Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (Einzelplan 15)

31 **Schwerwiegende Fehlentwicklung bei der Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung in der Rentenversicherung** (Kapitel 1513)

31.0

Die Rentenversicherungsträger und ihr Verband haben die Forderungen des Gesetzgebers nicht erfüllt, die ihnen seit dem Jahre 2001 gesetzlich vorgeschriebene Kosten-

und Leistungsrechnung einheitlich zu gestalten. Sie versäumten es, neue fachliche und technische Anforderungen verbindlich zu regeln. Stattdessen nutzten sie weiterhin die seit dem Jahre 1995 angewandten Kosten- und Leistungsvergleiche, obwohl die tatsächlichen Kosten dabei nicht den jeweiligen Leistungen gegenübergestellt wurden. Einzelne Rentenversicherungsträger entwickelten zudem Insellösungen.

Der Bundesrechnungshof hat dieses Vorgehen als unsachgemäß und unwirtschaftlich beanstandet. Das Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung sollte

darauf hinwirken, dass die Rentenversicherungsträger und der Verband eine sachgerechte Kosten- und Leistungsrechnung einheitlich und verbindlich einführen.

31.1

31.1.1

Die Rentenversicherungsträger sind seit dem Jahre 2001 gesetzlich verpflichtet, eine Kosten- und Leistungsrechnung in geeigneten Bereichen einzuführen (vgl. § 69 Abs. 4 SGB IV). So sollen Verwaltungskosten durchschaubar gemacht werden, um eine wirtschaftliche Steuerung und wirkungsvolle Kontrollen zu fördern.

Neben dieser internen Funktion soll die Kosten- und Leistungsrechnung einen fortlaufenden und systematischen Leistungsvergleich zwischen den Rentenversicherungsträgern ermöglichen. Dieser hat das Ziel, durch Lernen vom Besten die Leistungen zu verbessern (Benchmarking).

Nach der Gesetzesbegründung sind die für die Bundesverwaltung entwickelten Grundzüge einer Kosten- und Leistungsrechnung auf die Rentenversicherungsträger grundsätzlich übertragbar. Der Gesetzgeber hat den Spitzenverbänden der Sozialversicherungsträger aber Gestaltungsspielräume eingeräumt, um die sozialrechtlichen Besonderheiten zu berücksichtigen. Für die gesetzliche Rentenversicherung nimmt diese Funktion der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger e. V. (VDR) wahr. Innerhalb von zwei Jahren sollten fachliche und technische Vorgaben unter Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgebotes entwickelt und festgelegt werden.

31.1.2

Der Bundesrechnungshof stellte Ende 2002/Anfang 2003 fest, dass die Rentenversicherungsträger nebeneinander unterschiedliche Systeme zur Analyse ihrer Leistungsfähigkeit anwandten.

Hauptsächlich für das Benchmarking dienten die seit dem Jahre 1995 bundesweit einfach geregelten Kosten- und Leistungsvergleiche. Damit konnten jedoch die verursachten Kosten für einzelne Leistungen nicht dargestellt und den Ergebnissen (Produkten) nicht zugeordnet werden. Das lag daran, dass in den Vergleichsbereichen sowohl verschiedene Leistungsarten als auch Produktgruppen zusammengefasst waren. Beispielsweise ließen sich die Kosten für die Bearbeitung eines Rentenanspruchs nicht ermitteln.

Die Rentenversicherungsträger beachteten die gesetzlichen Vorgaben nicht, dieses System zu einer Kosten- und Leistungsrechnung auszugestalten, wie es in der Betriebswirtschaftslehre üblich ist. Stattdessen entwickelten einzelne Rentenversicherungsträger eigene Konzepte. Dafür bestanden innerhalb der Rentenversicherung aber keine Rahmenregelungen, um vergleichbare Produkte, Leistungen oder auch Arbeitsschritte und Prozesse messen und daraus Erkenntnisse gewinnen zu können. Ansätze, die

Systematik und Methodik für eine Kosten- und Leistungsrechnung festzulegen, scheiterten an unterschiedlichen Zielen, Organisationsstrukturen und IT-Ausstattungen, vor allem aber am fehlenden Willen der Beteiligten. Außerdem legten die Rentenversicherungsträger Wert auf ihre Organisationshoheit und weigerten sich, gewonnene Daten innerhalb der gesetzlichen Rentenversicherung offen zu legen.

Der VDR sah keine Notwendigkeit, zusätzliche fachliche und technische Anforderungen an eine Kosten- und Leistungsrechnung durch bundesweit gültige Richtlinien einheitlich zu regeln. Er hielt die vorhandenen Systeme für ausreichend.

Die Prüfung zeigte auch, dass die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung bei den Rentenversicherungsträgern noch nicht weit fortgeschritten war. Kein System entsprach den gesetzlichen Anforderungen.

Die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) befasste sich seit dem Jahre 1995 eigenständig mit dem Aufbau einer Kosten- und Leistungsrechnung. Es bestanden zwar Teillösungen, ein Produktkatalog fehlte aber.

Die Landesversicherungsanstalt Hessen (LVA) hatte am 1. Januar 2002 mit der Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung begonnen. Das vorgesehene Pilotverfahren ist nicht aufgenommen worden, weil die notwendige hausinterne Informationstechnik fehlte. Ihre Konzeption entwickelte die LVA nach den Vorgaben anderer Rentenversicherungsträger.

Weder die BfA noch die LVA konnten ihre Projektkosten für die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung beziffern.

31.2

Der Bundesrechnungshof hat die Kosten- und Leistungsrechnung in der Rentenversicherung als unsachgemäß und unwirtschaftlich beanstandet. Nach seiner Auffassung hat der Verband die vom Gesetzgeber eingeräumten Gestaltungsspielräume zwei Jahre nach ihrem Inkrafttreten des § 69 Abs. 4 SGB IV nur unzureichend ausgefüllt. Dies hat zu Doppelarbeiten und Insellösungen geführt. Die Leistungsfähigkeit der Rentenversicherung insgesamt lässt sich nicht dadurch verbessern, dass einzelne Rentenversicherungsträger eine Kosten- und Leistungsrechnung ausschließlich innerhalb ihres Hauses und nur für ihre eigenen Belange anwenden.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Rentenversicherungsträger aufgrund ihrer gesetzlichen Aufgaben gleiche Produkte zu erbringen haben. Dies sind beispielsweise Rentenbescheide über Alters- oder Hinterbliebenenrenten. Damit sind bereits geeignete und sinnvolle Produkte für eine wirtschaftliche Steuerung der Arbeitsprozesse und für Wettbewerb zwischen den Rentenversicherungsträgern vorgegeben.

Das Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (Bundesministerium) hat es bislang versäumt,

auf die Rentenversicherungsträger und den VDR einzuwirken, die gesetzlich vorgeschriebene Kosten- und Leistungsrechnung einheitlich zu gestalten.

Der Bundesrechnungshof hat die Rentenversicherungsträger und den VDR aufgefordert, fachliche und technische Standards für eine Kosten- und Leistungsrechnung bundesweit verbindlich zu regeln und die Systeme zusammenzuführen. Zusätzliche Anforderungen einzelner Rentenversicherungsträger können individuell ergänzt werden.

Der Bundesrechnungshof hat im Juli 2003 das Bundesministerium und die Aufsichtsbehörden über die nebeneinander bestehenden Systeme in der Rentenversicherung unterrichtet.

31.3

31.3.1

Der VDR hat zunächst eingewandt, die seit dem Jahre 1995 eingesetzte einheitliche Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung entspreche in vollem Umfang den gesetzlichen Vorgaben. Dieses System sei nicht nur für das Benchmarking vorgesehen, sondern erfülle die fachlichen und technischen Anforderungen an eine Kosten- und Leistungsrechnung.

Er hat dem Bundesrechnungshof entgegengehalten, es würden nicht generell zwei Systeme für die Kosten- und Leistungsrechnung nebeneinander betrieben. Gleichwohl hat er eingeräumt, dass die Rentenversicherungsträger die Kostenstellen- und Kostenträrgliederungen individuell ergänzten, um für ihre Häuser relevante Daten zu erhalten. Dazu würden sie die jeweils eingesetzten Finanzbuchhaltungssysteme erweitern. Sofern in Einzelfällen und in Teilbereichen Systeme parallel betrieben würden, arbeiteten diese nach den gleichen Prinzipien.

Gleichwohl hat der VDR in Aussicht gestellt, zusammengefasste Standards für eine Kosten- und Leistungsrechnung in der Rentenversicherung zu entwickeln. Diese sollten sich an Standards des Bundes orientieren.

31.3.2

Die BfA hat erklärt, die bestehenden Kosten- und Leistungsvergleiche entsprächen sowohl den Grundzügen der standardisierten Kosten- und Leistungsrechnung für die Bundesverwaltung als auch den Erfordernissen eines Benchmarkingprozesses.

Allerdings hat sie auch auf Mängel hingewiesen. So könne das derzeitige System die Kosten für einzelne Leistungsarten nur indirekt ermitteln. Dies sei darauf zurückzuführen, dass die Produktgruppen die Kosten der einzelnen Produkte nicht erkennen ließen. Zudem berücksichtige die fachliche Gestaltung der Kosten- und Leistungsrechnung zwar BfA-spezifische Fragestellungen, stelle aber keine eigenständige Lösung dar.

Die BfA hat die Kritik und die Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und ausgeführt: Sie plane seit dem Jahre 2004, beide Verfahren zusammenzuführen. Der zunehmende Integrationsgrad führe allerdings zu höheren Betriebskosten. Die BfA sagte zu, künftig die Projektkosten für die Kosten- und Leistungsrechnung zu ermitteln.

Die LVA hat auf die Kritik des Bundesrechnungshofes entgegnet, dass sie sich aus Kostengründen für ihr System entschieden habe. Die Konzeption für ihre Kosten- und Leistungsrechnung sei von mehreren Rentenversicherungsträgern entwickelt worden. Diese Zusammenarbeit schaffe gewisse Abhängigkeiten.

Zwischenzeitlich sei die fachliche Konzeption überarbeitet worden. Die LVA hat angekündigt, im Januar 2004 die Kostenstellenrechnung einzuführen. Sie werde kein eigenes System mehr entwickeln, sondern sich der Rechenzentrum Würzburg GmbH anschließen. Auf die Höhe der Projektkosten ist die LVA in ihrer Stellungnahme nicht eingegangen.

31.3.3

Das Bundesministerium hat den Feststellungen des Bundesrechnungshofes zugestimmt. Dem Wunsch des Bundesrechnungshofes nach einer einheitlichen, wirtschaftlichen und zweckmäßigen Kosten- und Leistungsrechnung werde durch den vom Kabinett am 26. Juni 2004 beschlossenen Gesetzentwurf einer Organisationsreform in der gesetzlichen Rentenversicherung Rechnung getragen. Darin sei neben der Kosten- und Leistungsrechnung jetzt auch ein Benchmarking für die Rentenversicherung gesetzlich vorgeschrieben. Die Rentenversicherungsträger seien nun gehalten, die Vergleichbarkeit der Daten sicherzustellen. Die Koordinierung des Benchmarkingprozesses solle der neuen Spitzenorganisation als gesetzliche Aufgabe übertragen werden. Die Deutsche Rentenversicherung Bund werde aus der Verschmelzung von VDR und BfA hervorgehen. Da die neue Organisation künftig auch über alle Grundsatz- und Querschnittsfragen verbindlich entscheide, könne sie verstärkt koordinieren und steuern.

Damit würden die gesetzlichen Grundlagen geschaffen, um die vom Bundesrechnungshof beanstandeten Mängel bei der Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung in der Rentenversicherung künftig auszuschließen.

31.3.4

Die Aufsichtsbehörde der BfA, das Bundesversicherungsamt (BVA), hat die Auffassung des Bundesrechnungshofes geteilt. Die verschiedenen Systeme seien nicht zu rechtfertigen. Deshalb müsse die Organisationsreform genutzt werden, eine standardisierte Kosten- und Leistungsrechnung zu entwickeln und für alle Rentenversicherungsträger gemeinsam einzuführen.

Das BVA hat erklärt, es habe nach geltendem Recht keine Möglichkeit, eine Zusammenarbeit aller Rentenversicherungsträger zu erzwingen. Es bleibe abzuwarten,

in welchem Umfang sich die Aufsicht des BVA auf die neue Spitzenorganisation erstrecken werde. Die aufsichtsrechtlichen Rahmenbedingungen seien noch klärungsbedürftig.

Die Aufsichtsbehörde der LVA, das Hessische Sozialministerium, hat mitgeteilt, sie sehe keinen Anlass zu einer Beanstandung.

31.4

Der Bundesrechnungshof sieht sich durch die Ausführungen des Bundesministeriums und des Bundesversicherungsamtes bestätigt. Die unterschiedliche Vorgehensweise der Träger und der Aufsichtsbehörden zeigt, dass

einheitliche Regelungen dringend vorgegeben werden müssen.

Der Bundesrechnungshof sieht es allerdings als nicht ausreichend an, dass der VDR die notwendigen Standards für eine einheitliche Kosten- und Leistungsrechnung in der Rentenversicherung lediglich in Aussicht stellt. Er erwartet, dass der VDR sich auch festlegt, bis wann dies geschehen soll.

Das Bundesministerium sollte die Rentenversicherungsträger und den VDR anhalten, schnellstmöglich eine Lösung herbeizuführen, damit die gesetzlichen Vorgaben für eine einheitliche, wirtschaftliche und zweckmäßige Kosten- und Leistungsrechnung in der Rentenversicherung zeitnah umgesetzt werden.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (Einzelplan 30)

32 Erfolg von Programmen zur Förderung der Forschung und Entwicklung auf dem Gebiet der Produktionssysteme und -technologien nicht belegt (Kapitel 3006 Titel 683 18)

32.0

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung hat nicht untersucht, ob es die Ziele seiner Programme zur Förderung der Forschung und Entwicklung auf dem Gebiet der Produktionssysteme und -technologien erreicht hat. Damit ist offen, welchen Nutzen seine bisher geleisteten und noch geplanten Ausgaben von fast 700 Mio. Euro gebracht haben und noch bringen können.

32.1.1

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (Bundesministerium) fördert seit mehreren Jahrzehnten die Zusammenarbeit zwischen Industrie und Forschungseinrichtungen auf dem Gebiet der industriellen Produktion. Im Jahre 1995 legte es das Programm „Produktion 2000“ und im Jahre 1999 dessen Nachfolgeprogramm „Forschung für die Produktion von morgen“ auf. Für beide Programme gab es bis zum 31. Dezember 2003 insgesamt 430 Mio. Euro aus. Die mittelfristige Finanzplanung weist bis zum Jahre 2008 weitere 250 Mio. Euro hierfür aus.

Während das Programm „Produktion 2000“ von vornherein zeitlich begrenzt war, ist das noch laufende Nachfolgeprogramm „Forschung für die Produktion von morgen“ zeitlich nicht befristet. Mit der Abwicklung der Einzelprojekte einschließlich deren Erfolgskontrolle beauftragte das Bundesministerium einen Projektträger. Es behielt sich vor, grundsätzliche und konzeptionelle Angelegenheiten selbst zu bearbeiten.

Das Bundesministerium finanzierte bis zum 31. Dezember 2003 insgesamt rund 2 200 Einzelprojekte. Dazu zählen z. B. die Optimierung eines Großgussverfahrens oder die Entwicklung einer qualitätsorientierten Kostenrechnung, die auch nicht finanzielle Ergebnisgrößen berücksichtigt. Die Einzelprojekte fasste es regelmäßig zu so genannten Forschungsverbünden aus Industrieunternehmen, Hochschulen und Forschungseinrichtungen zusammen, die unternehmens- und disziplinübergreifende Fragestellungen behandelten. Die Forschungsergebnisse sollen möglichst schnell umgesetzt und in den betreffenden Industriebranchen verbreitet werden, damit sie der produzierenden Wirtschaft insgesamt zugute kommen.

Projektübergreifende Ziele der Förderung waren im Programm „Produktion 2000“ die

- schnellere Anpassung der Produktion an Marktveränderungen,
- beschleunigte Integration neuer Technologien in die Produktion,
- bessere Umweltverträglichkeit der Produktion,
- Stärkung kleiner und mittlerer produzierender Unternehmen.

Das Nachfolgeprogramm „Forschung für die Produktion von morgen“ steht unter dem Leitmotiv „Beschleunigung des Strukturwandels“. Es soll projektübergreifend

- die Forschung und Entwicklung auf dem Gebiet der industriellen Produktion stärken,
- zur Erforschung ganzheitlicher und nachhaltiger Lösungen für Produktionssysteme beitragen,
- Anstöße zur Anpassung der beruflichen Aus- und Weiterbildung geben sowie
- die breite Anwendung von Forschungsergebnissen in kleinen und mittleren Unternehmen unterstützen und deren Zusammenarbeit in Unternehmensnetzen erhöhen.

Mit beiden Programmen will das Bundesministerium als volkswirtschaftliche Ziele die internationalen Wettbewerbsbedingungen deutscher produzierender Unternehmen verbessern sowie Arbeitsplätze in Deutschland zukunftssicher machen und neue schaffen.

Die Ziele des ausgelaufenen Programms „Produktion 2000“ wurden nach Auffassung des Bundesministeriums erreicht. Dem Nachfolgeprogramm „Forschung für die Produktion von morgen“ bescheinigt es eine positive Zwischenbilanz. Seiner Ansicht nach festigen dessen Ergebnisse die internationale Spitzenposition Deutschlands in der Produktionstechnik.

32.1.2

Der Bundesrechnungshof prüfte, wie das Bundesministerium den Erfolg seiner Förderung ermittelte. Er stellte folgendes fest:

Der Projektträger untersuchte regelmäßig, ob die jeweiligen wissenschaftlichen und technischen Ziele der geförderten Einzelvorhaben erreicht wurden und wie die Ergebnisse weiter verbreitet werden sollen. Er prüfte nicht systematisch, ob die geförderten Unternehmen oder Dritte die Ergebnisse tatsächlich im Produktionsprozess verwerteten. Informationen hierzu erreichten den Projektträger nur gelegentlich und meist aufgrund informeller Kontakte.

Ebenfalls nicht systematisch prüfte das Bundesministerium, ob die projektübergreifenden Programmziele erreicht wurden. Es besuchte Fachmessen, wertete einschlägige Veröffentlichungen und Branchenstatistiken aus, wirkte in Expertenrunden und Industriearbeitskreisen mit und führte zu verschiedenen Themenfeldern Untersuchungen durch.

Das Bundesministerium untersuchte nicht, ob durch seine Fördermaßnahmen die von ihm angestrebten volkswirtschaftlichen Ziele erreicht und damit die internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Industrieunternehmen verbessert und Arbeitsplätze gesichert oder geschaffen wurden.

32.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass der Erfolg der beiden Förderprogramme nicht belegt ist. Es bleibt offen, ob mit den Ausgaben von 430 Mio. Euro der angestrebte Nutzen erzielt wurde.

Bereits auf der Projektebene konnte nicht nachgewiesen werden, ob die einzelnen Forschungsergebnisse bei den geförderten Unternehmen umgesetzt wurden und in der jeweiligen Branche weitere Verbreitung fanden.

Begründete Angaben darüber, ob und in welchem Umfang die projektübergreifenden Ziele der Programme, wie z. B. die schnellere Anpassung der Produktion an Marktveränderungen erreicht oder welche Anstöße zur Anpassung der beruflichen Aus- und Weiterbildung gegeben wurden, konnte das Bundesministerium nicht machen. Erkenntnisse aus dem Besuch von Fachmessen, aus Ver-

öffentlichungen und Statistiken oder Rückmeldungen aus Expertenrunden können allenfalls dazu dienen, erste Anhaltspunkte für eine grobe Einschätzung des Erfolgs der Förderung zu gewinnen. Auch die durchgeführten Einzeluntersuchungen geben keinen Aufschluss darüber, ob die in den Programmen beschriebenen projektübergreifenden Ziele erreicht wurden und ob eingetretene Entwicklungen auf die Förderung oder auf andere Faktoren zurückzuführen sind.

Ob die volkswirtschaftlichen Ziele der Programme erreicht wurden, kann das Bundesministerium ebenfalls nicht belegen.

32.3

Das Bundesministerium hat seine Erfolgsbewertung für sachgerecht gehalten.

Es hat angeführt, Feststellungen, innerhalb welchen Zeitraums die Forschungsergebnisse der Einzelprojekte in den geförderten Unternehmen und über diese hinaus umgesetzt würden, seien zu einem bestimmten Stichtag nicht möglich. Es habe aber so genannte Verwertungspläne eingeführt, die dazu dienen sollen, die Verwertung der Forschungsergebnisse durch die Zuwendungsempfänger besser zu überwachen.

Zu den projektübergreifenden und volkswirtschaftlichen Zielen der Programme hat das Bundesministerium angeführt, es sei methodisch nur schwer feststellbar, welche eingetretenen Effekte direkt auf seine Förderung oder auf andere Faktoren zurückzuführen seien. Es hat auf die Ergebnisse von Untersuchungen hingewiesen, nach denen bei der Produktions- und Fertigungstechnik mit jedem Euro öffentlicher Forschungs- und Entwicklungsförderung zwischen 0,5 Euro und 0,68 Euro an privaten Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen zusätzlich aufgebracht werde. Da die Forschungs- und Entwicklungsförderung einen erheblichen stimulierenden Impuls ausübe, sei es sachgerecht, zunächst bestimmte Forschungsaktivitäten anzustoßen und dann zu beobachten, wie deren Ergebnisse den Markt nach einer gewissen Zeit durchdringen. Vor dem Start des Programms „Forschung für die Produktion von morgen“ habe das Bundesministerium daher in einer umfangreichen Analyse Handlungsempfehlungen für das Programm abgeleitet. Eine wichtige Grundlage hierfür seien die Erfahrungen aus dem Vorläuferprogramm „Produktion 2000“ gewesen, das „sowohl von der Industrie als auch von den Forschungseinrichtungen zusammenfassend als ein wirksames Instrument zur Standortstärkung bewertet“ worden sei. Bei beiden Programmen sei es nicht möglich, messbare Ziele vorzugeben und entsprechende Prüfmaßstäbe zu entwickeln. Die positiven Zusammenhänge zwischen Forschungsförderung, privatwirtschaftlichen Innovationen und wirtschaftlichen Ergebnissen seien jedoch theoretisch hinreichend belegt. Beide Programme würden durch eine laufende Erhebung des Fraunhofer-Instituts für Systemtechnik und Innovationsforschung zu Produktionsinnovationen begleitet. Für das Programm „Forschung für die Produktion von morgen“ bestehe zudem ein regelmäßiger

Gesprächskreis, der die Ergebnisse diskutiere und hinsichtlich ihrer Wirksamkeit bewerte. Um trotz der Vielzahl methodischer Probleme hinsichtlich der Wirkungsanalyse zu verwertbaren Ergebnissen zu gelangen, seien vom Bundesministerium zu abgrenzbaren Themenfeldern „eine Reihe konkreter, qualitative und quantitative Ansätze kombinierende Untersuchungen“ vorgenommen worden.

Abschließend hat das Bundesministerium angekündigt, für das Programm „Forschung für die Produktion von morgen“ nunmehr eine Ex-post-Evaluation durchführen zu lassen. Eine entsprechende Ausschreibung werde zurzeit vorbereitet. Ergebnisse lägen im Sommer 2006 vor.

32.4

Die Argumente des Bundesministeriums überzeugen nicht.

Sein Einwand, zu einem bestimmten Stichtag könne nicht festgestellt werden, ob die Ergebnisse der Einzelprojekte umgesetzt wurden, rechtfertigt nicht, ganz auf gezielte Untersuchungen zu verzichten. Die vom Bundesministerium eingeführten Verwertungspläne können allenfalls Erkenntnisse zur Ergebnisverwertung bei den geförderten Unternehmen bringen. Ob die Ergebnisse der produzierenden Wirtschaft insgesamt zugute kommen, ist ihnen nicht zu entnehmen.

Dem Bundesrechnungshof ist bewusst, dass es schwierig ist festzustellen, ob und inwieweit die projektübergreifenden und volkswirtschaftlichen Ziele der Förderprogramme erreicht wurden. Seiner Auffassung nach reicht es allerdings nicht aus, einen möglichen Förderbedarf zunächst aufwendig zu analysieren, die Frage der übergreifenden Wirkung der Förderung dann jedoch in Gesprächskreisen oder Expertenrunden lediglich zu diskutieren oder punktuelle Marktbeobachtungen anzustellen. Die dem Bundesrechnungshof bekannten Einzel-

untersuchungen zu abgrenzbaren Themenfeldern gehen lediglich von Einschätzungen und nicht von gesicherten Erkenntnissen aus. Die allgemeine Erkenntnis, dass bei öffentlicher Förderung zusätzliche private Aufwendungen für Forschung und Entwicklung erbracht werden, kann nicht belegen, dass die speziellen Ziele der Programme zur Förderung der Produktions- und Fertigungstechnik erreicht wurden. Bei der Förderung industrieller Forschungs- und Entwicklungsvorhaben müssen im Übrigen zusätzliche private Aufwendungen schon deshalb erbracht werden, weil eine Eigenbeteiligung von grundsätzlich mindestens 50 % an den Kosten Förder Voraussetzung ist. Die Erhebung des Fraunhofer-Instituts zu Produktionsinnovationen ist eine von den Förderaktivitäten des Bundesministeriums unabhängige Untersuchung mit eigenen Themenschwerpunkten des Instituts.

Selbst wenn die vom Bundesministerium angeführten positiven Effekte der Forschungsförderung nicht nur theoretisch hinreichend belegt, sondern zweifelsfrei nachgewiesen wären, dürfte das Bundesministerium auf sachgerechte Wirkungsanalysen zu den einzelnen Programmen nicht verzichten. Andernfalls kann es die Effizienz seiner Förderansätze und Programme nicht vergleichen und keine sinnvollen Prioritäten für den Einsatz seiner Haushaltsmittel setzen.

32.5

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesministerium die angekündigte Erfolgsbewertung baldmöglichst vornimmt und das Ergebnis künftigen Haushaltsaufstellungen zugrunde legt. Bestätigt sich die Einschätzung des Bundesministeriums, dass die volkswirtschaftlichen Wirkungen nur schwer feststellbar sind, hat es ggf. zu begründen, warum es trotz nicht belegbarer Erfolge die Fortsetzung der Förderung für notwendig und zielführend hält.

Allgemeine Finanzverwaltung

(Einzelplan 60)

33 **Verlagerung des Wohnsitzes von Bordpersonal inländischer Fluggesellschaften in das Ausland führt zu jährlichen Steuerausfällen von mehr als 10 Mio. Euro** (Kapitel 6001 Titel 011 01)

33.0

Das Bordpersonal in Flugzeugen im internationalen Verkehr muss seine Arbeitslöhne in der Regel in dem Staat versteuern, in dem die Fluggesellschaft ihren Sitz hat, ungeachtet der Wohnsitze der Arbeitnehmer. So legen es zwischenstaatliche Doppelbesteuerungsabkommen fest. Deutschland begnügt sich jedoch damit, die Arbeitslöhne

des Bordpersonals, das nicht im Inland wohnt, nur teilweise zu besteuern: Steuerpflichtig sind danach nur Löhne für Tätigkeiten im Inland, beispielsweise auf innerdeutschen Flügen, oder für die Vor- und Nachbereitung auf einem deutschen Flughafen. Diesen Steuervorteil nutzt eine wachsende Zahl von Angehörigen des Bordpersonals durch tatsächliche oder scheinbare Wohnsitzverlegung ins Ausland. Allein im Jahre 2002 betrugen die Steuerausfälle mehr als 10 Mio. Euro.

33.1

Nach den internationalen Vereinbarungen – Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) und dem Musterabkommen

der Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD-MA) – steht das Besteuerungsrecht an Arbeitslöhnen in der Regel dem Staat zu, in dem der Steuerpflichtige seine Tätigkeit ausübt (§ 15 Abs. 1 OECD-MA). Eine Sonderregelung gilt für die Besteuerung der Arbeitslöhne von Bordpersonal grenzüberschreitend tätiger Luftfahrt- und Schifffahrtsunternehmen (§ 15 Abs. 3 OECD-MA). Da sich der Ort der Ausübung der Tätigkeit des Bordpersonals bei Luftfahrzeugen und Schiffen im internationalen Verkehr nicht oder nur unter Schwierigkeiten bestimmen lässt, ist die Besteuerung des vollständigen Arbeitslohns dem Staat überlassen, in dem sich der Sitz der Geschäftsleitung des Unternehmens befindet.

Diese Regelung hat Deutschland in die meisten seiner DBA übernommen. Um dieses Recht wahrnehmen zu können, bedarf es allerdings zusätzlich eines Steueranspruchs nach innerstaatlichem Recht. Nach dem Einkommensteuergesetz (EStG) unterliegen Arbeitslöhne der vollen inländischen Besteuerung jedoch nur, wenn die Steuerpflichtigen ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt im Inland haben und sie dadurch unbeschränkt steuerpflichtig sind (§ 1 Abs. 1 EStG). Wohnen die Steuerpflichtigen nicht im Inland und haben sie hier auch keinen gewöhnlichen Aufenthalt, sind sie nur beschränkt steuerpflichtig. Dies hat nach derzeitiger inländischer Rechtslage (§ 49 Abs. 1 Nr. 4a EStG in Verbindung mit § 1 Abs. 4 EStG) zur Folge, dass solche Arbeitslöhne nur insoweit steuerpflichtig sind, als die Tätigkeit im Inland ausgeübt oder verwertet wird (z. B. vor- und nachbereitende Arbeiten im Inland, Inlandsflüge, Überflüge). Es ist Aufgabe des Arbeitgebers, den Lohnsteuerabzug für denjenigen Teil des Arbeitslohns vorzunehmen, der die Tätigkeit im Inland vergütet.

Um zu vermeiden, dass Einkünfte in keinem der Vertragsstaaten besteuert werden, enthalten einige DBA Rückfallklauseln. Danach fällt das Besteuerungsrecht an den Wohnsitz-/Ansässigkeitsstaat zurück, wenn der andere Vertragsstaat von seinem Besteuerungsrecht keinen Gebrauch macht. Für die Besteuerung von Bordpersonal sehen die meisten DBA keine Rückfallklauseln vor (u. a. die DBA mit Thailand oder den Vereinigten Arabischen Emiraten).

33.2

Der Bundesrechnungshof hatte Kenntnis davon erlangt, dass sich Pilotinnen und Piloten sowie Flugbegleiterinnen und Flugbegleiter durch tatsächliche oder scheinbare Wohnsitzverlegungen ins Ausland der vollen inländischen Besteuerung ihrer Arbeitslöhne zu entziehen suchen. Deshalb prüfte er zunächst die Besteuerung des Bordpersonals in Flugzeugen. Zurzeit prüft der Bundesrechnungshof die Besteuerung des Bordpersonals auf Schiffen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass sich die Zahl der Anträge auf Lohnsteuerabzug für beschränkt Steuerpflichtige beim fliegenden Personal nahezu verdoppelt

hatte. Die Zahl stieg allein bei einem Finanzamt in Hamburg von 232 Anträgen im Jahre 2001 auf 390 Anträge bis zum Oktober des Jahres 2003 an. Das Personal gab an, den Wohnsitz ins Ausland, z. B. nach Thailand, in die Vereinigten Arabischen Emirate oder in die Schweiz, verlegt zu haben. Antragsteller verwendeten in zahlreichen Fällen dieselbe ausländische Anschrift. So gaben z. B. sieben Piloten an, unter derselben Adresse in der Schweiz zu leben. Das Haus gehörte einem Kollegen. Darüber hinaus wird im Internet auf ein entsprechendes Steuersparmodell hingewiesen.

Obwohl in vielen Fällen deutliche Anhaltspunkte für Scheinwohnsitze im Ausland bestanden, gelang es den Finanzämtern in der Regel nicht, vermutete Täuschungen gerichtsfest aufzudecken. Ebenso konnten die Finanzämter nicht verhindern, dass durch geschickte Gestaltungen – wie Wohnsitznahmen in Thailand oder den Vereinigten Arabischen Emiraten – erhebliche Teile der Arbeitslöhne weder im Inland noch im Ausland versteuert werden.

Der Verwaltungsaufwand der Finanzämter zur Ermittlung der Sachverhalte ist erheblich. Dabei bereitet die Aufteilung der Arbeitslöhne des beschränkt steuerpflichtigen Bordpersonals auf In- und Auslandstätigkeit den Finanzämtern und den Arbeitgebern gleichermaßen Schwierigkeiten.

Bereits im Jahre 1999 hatte die Finanzbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg beim Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) eine Gesetzesänderung für die Besteuerung von Arbeitslöhnen des Bordpersonals vorgeschlagen. Deutschland sollte sein nach internationalen Vereinbarungen zugewiesenes Besteuerungsrecht in voller Höhe ausschöpfen. Das Bundesministerium berücksichtigte diesen Vorschlag zunächst in seinem Referentenentwurf des Steueränderungsgesetzes 2001. Der Entwurf sah eine Änderung der Besteuerung des Bordpersonals von Seeschiffen und Luftfahrzeugen entsprechend den internationalen Regelungen vor. Hinsichtlich der Seeschifffahrt wurde jedoch eingewandt, dass die Änderung der Besteuerung dort die Lohnnebenkosten erhöhen und die Wettbewerbslage von Schiffen unter deutscher Flagge fühlbar verschlechtern würde. Letztlich unterblieb deshalb die vorgesehene gesetzliche Änderung insgesamt. Die Anregung des Landes Schleswig-Holstein im Jahre 2002, die Lücken zumindest bei der Besteuerung des Bordpersonals von Luftfahrtunternehmen zu schließen, griff das Bundesministerium nicht auf.

33.3

Der Bundesrechnungshof bewertet die derzeitige Gesetzeslage zur Besteuerung der Arbeitslöhne des Bordpersonals von Fluggesellschaften als missbrauchsanfällig. Sie verleitet dazu, Wohnsitz im Ausland vorzutäuschen, um der vollen inländischen Besteuerung zu entgehen. Die Finanzbehörden stehen vor kaum überwindbaren Schwierigkeiten, die auslands- und personenbezogenen Sachverhalte aufzuklären.

Die derzeitige Gesetzeslage hat allein im Jahre 2002 zu einem Ertragsteuerausfall von mehr als 10 Mio. Euro geführt. Weil immer mehr Beschäftigte erklären, sie wohnen im Ausland, dürften die Steuerausfälle inzwischen noch erheblich höher sein.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, der Steuerflucht wirkungsvoll zu begegnen. Er hat empfohlen, dafür vorrangig auf eine Änderung der inländischen Rechtslage hinzuwirken. Es sollte ein inländischer Steueranspruch geschaffen werden, der gewährleistet, dass sämtliche Arbeitslöhne des Bordpersonals grenzüberschreitend tätiger Luftfahrtunternehmen im Inland besteuert werden können, soweit das jeweilige DBA dem deutschen Fiskus das Besteuerungsrecht zuweist. Der Bundesrechnungshof hat sich gegen Bemühungen ausgesprochen, der derzeitigen Rechtslage durch vermehrte Anstrengungen beim Verwaltungsvollzug bessere Geltung zu verschaffen. Dies würde den Verwaltungsaufwand noch weiter erhöhen.

33.4

Das Bundesministerium will der Empfehlung des Bundesrechnungshofes grundsätzlich folgen. Allerdings sollte der innerstaatliche Steueranspruch auch die Besteuerung des beschränkt steuerpflichtigen Bordpersonals inländischer Schifffahrtsunternehmen mit umfassen. Für diesen Personenkreis gelte die Zuweisung des Besteuerungsrechtes nach den DBA in gleicher Weise. Eine unterschiedliche Behandlung des Personals von Schiffen und Flugzeugen sei nicht zu rechtfertigen.

Im Übrigen ist das Bundesministerium der Auffassung, dass den Finanzbehörden durch die Mitwirkungspflichten der Beteiligten ein ausreichendes Instrumentarium an Ermittlungsmöglichkeiten (§§ 90 ff. AO) zur Verfügung stehe, um vorgetäuschte Auslandswohnsitze gerichtsfest aufzudecken.

33.5

Der Bundesrechnungshof hält weiter an seiner Bewertung fest, dass die Finanzbehörden nicht imstande sind, den Missbrauch aus eigener Kraft, allein durch einen verbesserten Verwaltungsvollzug, wirksam zu bekämpfen. Der bloße Hinweis des Bundesministeriums auf die Mitwirkungspflichten der Beteiligten führt in diesem Zusammenhang nicht weiter. Die Steuerausfälle sind trotz entsprechender Verwaltungsbefugnisse angestiegen.

Der Bundesrechnungshof sieht es als vordringlich an, einen innerstaatlichen Anspruch auf Besteuerung der Löhne von Bordpersonal in Flugzeugen im internationalen Verkehr zu schaffen. Ein jährlicher Steuerausfall in Höhe von mehr als 10 Mio. Euro allein beim fliegenden Personal ist angesichts der derzeitigen Haushaltslage nicht weiter hinnehmbar.

Im Gegensatz zum Bundesministerium wäre es aus Sicht des Bundesrechnungshofes auch gerechtfertigt, die Besteuerungslücke zunächst nur für das Bordpersonal von Flugzeugen zu schließen und das Bordpersonal auf Schiffen vorerst nicht einzubeziehen. Die ersten Erhebungsergebnisse der laufenden Prüfung des Bundesrechnungshofes deuten nämlich darauf hin, dass eine Rechtsänderung bei der Besteuerung des Bordpersonals auf Schiffen nicht zu wesentlichen Steuermehreinnahmen führen würde. Zum einen werden auf Schiffen überwiegend Niedriglöhne gezahlt. Zum anderen fahren zahlreiche Seeschiffe inländischer Schifffahrtsunternehmen unter liberianischer Flagge und das deutsch-liberianische DBA weist das Besteuerungsrecht Liberia zu.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, vorrangig einen innerstaatlichen Steueranspruch zu schaffen, um sämtliche Arbeitslöhne von Bordpersonal bei grenzüberschreitend tätigen Luftfahrtunternehmen im Inland zu besteuern, soweit das jeweilige Doppelbesteuerungsabkommen dem deutschen Fiskus das Besteuerungsrecht zuweist. Er regt an, das dafür notwendige Gesetzgebungsverfahren unverzüglich einzuleiten.

34 Unterschiedliche Bearbeitung anonymer Kapitalübertragungen ins Ausland verursacht Steuerausfälle in Milliardenhöhe

(Kapitel 6001 Titel 012 01, 018 01 und 044 02)

34.0

Ausgedehnte Ermittlungen von Staatsanwaltschaften und Finanzbehörden deckten in den vergangenen Jahren auf, dass Steuerpflichtige bundesweit in hohem Umfang Einkünfte aus solchem Kapitalvermögen nicht versteuerten, das sie zuvor mithilfe inländischer Banken ins Ausland, vorwiegend nach Luxemburg und in die Schweiz, verbracht hatten.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Finanzbehörden der Länder diese so genannten Bankenfälle unterschiedlich bearbeiteten. Die unzureichende Aufklärung anonymer Kapitalübertragungen ins Ausland verursachte endgültige Steuerausfälle in Milliardenhöhe. Der Bundesrechnungshof sieht die Verantwortung dafür auch beim Bundesministerium der Finanzen, weil es seine Rechts- und Fachaufsicht gegenüber den Finanzbehörden der Länder nicht wirkungsvoll genug ausübt.

34.1

Die Finanzbehörden der Länder verwalten diejenigen Steuern, die dem Bund ganz oder zum Teil zufließen, im Auftrag des Bundes. Hierunter fällt auch die Besteuerung der Einkünfte aus Kapitalvermögen.

Der Bundesrechnungshof hatte zuletzt in seinem Bericht vom 31. Mai 2000 an den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages eine wirkungsvollere Rechts- und Fachaufsicht des Bundesministeriums der Finanzen (Bundesministerium) gegenüber den Finanzbehörden der Länder angemahnt. Die Prüfung des Bundesrechnungshofes zur Auswertung von Kontrollmitteilungen in Bankenfällen zeigt beispielhaft fortbestehende Aufsichtsmängel und deren nachteilige Folgen für das Steueraufkommen des Bundes und der Länder.

34.2.1

Die Einführung einer – nur kurzzeitig geltenden – Quellensteuer auf Kapitalerträge im Jahre 1988 und der bis heute geltenden Abschlagsteuer auf Zinserträge ab dem Jahre 1993 veranlasste zahlreiche Steuerpflichtige, Kapitalvermögen in Länder wie Luxemburg oder die Schweiz zu verbringen und die Einkünfte daraus den abgabenberechtigten deutschen Finanzbehörden zu verschweigen. Die genannten Länder erkannten zwar das – trotz Vermögensverlagerung fortbestehende – Besteuerungsrecht Deutschlands an solchen Einkünften an, verweigerten aber unter Berufung auf ihr nationales Bankengeheimnis in der Regel jegliche Hilfe, diese dem Grunde und der Höhe nach mitzuteilen.

Die inländischen Banken befürchteten den Verlust von Kunden und Kapital. Deshalb boten sie – den Wünschen der Kundschaft entgegenkommend – an, für diese Geld und Wertpapiere an ausländische Tochterunternehmen vornehmlich in den beiden genannten Ländern anonym zu übermitteln und dort zugunsten der inländischen Steuerpflichtigen anzulegen bzw. zu verwalten. Die Banken entwickelten hierfür ausgefeilte Verfahren, um Kundenamen und Kapitalbewegungen zu verschleiern. So überwiesen sie Geldbeträge ohne Namensangabe, schalteten bankinterne Konten zwischen, nahmen Stückelungen vor, unterdrückten Buchungsbelege oder umgingen die ordnungsgemäße Verbuchung. Sie warben für diese Art von Dienstleistungen öffentlich in Rundfunk und Presse zum Beispiel mit Werbesprüchen wie: „Je weiter Sie denken, desto näher liegt Luxemburg. Die Zinsabschlagsteuer kommt, kommen Sie ihr zuvor.“

34.2.2

Die Ausfuhr von Kapitalvermögen ist wegen der Freiheit des Kapitalverkehrs zulässig. Verschweigen im Inland ansässige Steuerpflichtige allerdings den hiesigen Finanzbehörden die Einkünfte daraus und übersteigen diese die Freibeträge, so verhalten sie sich rechtswidrig und machen sich bei vorsätzlichem Handeln strafbar. Soweit Personal der Banken dabei zugunsten ihrer Kunden durch Verschleierung der Kapital- und Einkünftezuordnung mitwirkt, kann das als Beihilfe zur Tat der Steuerpflichtigen strafbar sein.

34.2.3

Die Ermittlungen der Staatsanwaltschaft und der Steuerfahndung Düsseldorf bei einer großen inländischen Bank im Jahre 1994 gaben den Anstoß für eine bundesweit betriebene Aufdeckung der geschilderten Vorgänge. In der Folgezeit leiteten weitere Staatsanwaltschaften Strafverfahren gegen Verantwortliche zahlreicher anderer Banken und deren Kunden ein. Zum Auffinden von Beweismitteln durchsuchten Steuerfahnder der Finanzämter die Geschäftsräume mehrerer hundert Banken sowie zahlreiche Wohnungen. In den Verfahren, die sich sowohl gegen Täter (Bankkunden) als auch gegen Gehilfen (Bankpersonal) richteten, waren Millionen von Belegen zu suchen, zu sichten, zu beschlagnahmen und auszuwerten. So verteilte z. B. die Steuerfahndungsstelle Frankfurt am Main aus einem einzigen großen Bankenverfahren mehr als 60 000 so genannter Fallhefte mit Belegmaterial an andere zuständige Steuerfahndungsstellen in Deutschland.

34.2.4

Um die Aufgaben zu bewältigen, ergriffen die obersten Finanzbehörden der Länder unterschiedliche Personalmaßnahmen. So wurden z. B. in einigen Ländern dauerhaft neue Fahnderstellen geschaffen. Teilweise wurden auch zusätzlich Betriebsprüfer an die Steuerfahndungsstellen abgeordnet. In anderen Fällen übernahmen die Betriebsprüfungsstellen die Bearbeitung von Bankenfällen mit der Folge, dass die Prüfung von Betrieben eingeschränkt werden musste. Die Steuerfahndung Frankfurt am Main setzte im Verfahren gegen eine große deutsche Bank zeitweise zusätzlich bis zu 23 fremde Arbeitnehmer einer Leiharbeitsfirma für Vervielfältigungs- und Sortierarbeiten ein. Die Verstärkungskräfte in den Steuerfahndungsstellen sind inzwischen überwiegend wieder abgezogen worden.

34.2.5

Die so verstärkten Steuerfahndungsstellen versuchten zunächst, die strafrechtlichen Ermittlungen sowohl gegen die Gehilfen aus dem Bankenbereich als auch gegen die Täter aus dem Kundenkreis durchzuführen. Mit der Ausweitung der Bankenverfahren, der Beschlagnahme und Zuleitung von Unterlagen in unerwartet hohen Mengen konnten die hauptbetroffenen und ohnehin hoch belasteten Steuerfahndungsstellen der Länder die Arbeit nicht mehr zeitgerecht bewältigen (vgl. Bemerkungen 2000, Bundestagsdrucksache 14/4226 Nr. 65).

Sie beschränkten sich fortschreitend darauf, die anonymen Kapitalübertragungen ins Ausland aufzuklären und die Kapitaleigner zu enttarnen. Nach deren Enttarnung sandten sie ihre Erkenntnisse in den weniger bedeutenden Fällen als Kontrollmitteilungen an die Veranlagungsstellen der Finanzämter. Diese werteten das erhaltene Material – auch in Zusammenarbeit mit den Bußgeld- und Strafsachenstellen und den Betriebsprüfungsstellen – aus. Die gewichtigeren Fälle von Steuerhinterziehung verfolgten die Steuerfahndungsstellen mit ihren

weitgehenden und fiskalisch ergiebigen Ermittlungsmöglichkeiten (z. B. Wohnungsdurchsuchungen) selbst.

Die Finanzbehörden verfahren bei der Aufteilung der Fälle zwischen Steuerfahndungs- und Veranlagungsstellen uneinheitlich. Soweit die Zuordnung nicht dem Ermessen der Steuerfahndungsstellen überlassen blieb, legten obere Finanzbehörden von Ländern betragsmäßige Richtwerte unterschiedlicher Art und in sehr unterschiedlicher Höhe fest. Damit bestimmten sie, in welchen Fällen die – schlagkräftigere – Steuerfahndung die Bearbeitung selbst vorzunehmen oder dem Innendienst zu überlassen hatte. Als Abgrenzungsmaßstäbe dienten z. B. der Umfang des verlagerten Kapitals, die Höhe der zu erwartenden Mehrsteuern oder der vermutlichen Einkünfte. Veröffentlichungen in der Presse über die Festlegung ungewöhnlich hoher Richtwerte bei dem erheblich belasteten Finanzamt Frankfurt am Main V lösten in Hessen einen heftigen politischen Streit aus.

34.2.6

Der Umfang der aufzudeckenden Bankenfälle hing wesentlich davon ab, für welche Zeiträume Staatsanwaltschaften und Gerichte die Bankenfälle aufgriffen, d. h. für wie viele Jahrgänge sie Unterlagen über die Verbringung von Kapitalvermögen ins Ausland von Steuerfahndungsstellen bei den einzelnen Banken beschlagnahmen ließen. Dies wirkte sich im Ergebnis auf die Höhe der zu erlangenden Steuereinnahmen aus. Wegen der Eigenständigkeit der genannten Behörden gab es keine Vorgaben für eine planvolle bundeseinheitliche Verfahrensweise. Ausgehend vom Inkrafttreten des Zinsabschlaggesetzes im Jahre 1992 bestimmten z. B. Staatsanwaltschaft und Gericht bei der einen Bank die Jahre 1992 und 1993 als Beschlagnahmezeitraum. Bei einer anderen Bank umfassten die entsprechenden Beschlüsse einen Zeitraum von insgesamt fünf Jahren.

34.2.7

Auf das Steueraufkommen aus den Bankenfällen wirkte sich ferner aus, dass die Steuerfahndungsstellen nicht sämtliche von den Beschlüssen erfassten anonymen Übertragungen von Kapitalvermögen ins Ausland entschlüsseln konnten. Zum Teil übernahmen die Banken zwar selbst die Enttarnungen ihrer Kunden – wohl auch unter dem Druck strafrechtlicher Ermittlungen gegen Bankenpersonal. Insgesamt gelang es aber nur teilweise, die jeweiligen Kapitaleigner zu ermitteln und diese den Festsetzungsfinanzämtern zur Besteuerung zu melden. Ursächlich dafür war vor allem, dass zu wenig Personal zur Entschlüsselung eingesetzt wurde, weniger die verfahrenstechnische Schwierigkeit der Enttarnung.

Der Bundesrechnungshof konnte von 50 inländischen Banken Daten über Transferhöhe, Transferbelege, Anonymisierungs- und Enttarnungsanteile auswerten. In diesen Fällen lag der Enttarnungsanteil, gemessen am anonym übertragenen Kapitalvermögen, zwischen 19 % und 100 %, durchschnittlich bei rund 60 %. Nicht enttarnt wurden danach rund 40 % der Kapitaleigner. Der Bundesrechnungshof schätzt anhand dieser Verhältniszahlen mit der gebotenen Vorsicht, dass mangels Enttarnung von Steuerpflichtigen Steuerausfälle in Höhe von mehr als 2,6 Mrd. Euro eingetreten sind. Nicht berücksichtigt ist dabei der Folgeschaden, der dadurch entsteht, dass solche Kunden ihr anonym ins Ausland verbrachtes Kapital auch künftig zur Steuerhinterziehung nutzen können.

34.2.8

Soweit eine Entschlüsselung der Vorgänge nicht gelang, bestand bei den Finanzbehörden der Länder erhebliche Rechtsunsicherheit darüber, ob und wie sie die Banken anstelle der nicht enttarnten Steuerpflichtigen für entgangene Steuereinnahmen in Anspruch nehmen könnten. Das Bundesministerium, dem die Rechtsunsicherheit bekannt war, leistete keine rechtliche Hilfe.

So nahmen nur vereinzelt Finanzämter in Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz Sparkassen und Volksbanken in der Weise in Anspruch, dass sie die anonym übertragenen Kapitalvermögen den Kreditinstituten zuordneten und die geschätzten Kapitalerträge deren steuerpflichtigen Einkommen hinzurechneten. In je einem Fall nahmen Finanzämter in Hessen und Nordrhein-Westfalen Banken nach steuerrechtlichen Haftungsvorschriften wegen entgangener Steuereinnahmen von nicht enttarnten Kapitaleignern in Haftung. Das Bundesministerium unterließ es, in den nicht enttarnten Fällen auf eine flächendeckende Inanspruchnahme der Banken hinzuwirken.

34.2.9

Ähnlich unterschiedlich und zurückhaltend wie bei der Frage der Haftung der Banken für Steuerausfälle verfahren Finanzämter und Staatsanwaltschaften bei der Festsetzung und Beantragung von Bußgeldern. So wurden in Bremen, Hamburg, Rheinland-Pfalz, dem Saarland und in den neuen Ländern bisher keine Bußgelder gegen einschlägig tätig gewordene Banken festgesetzt. In Baden-Württemberg, Berlin und Bayern geschah dies bisher in jeweils nur einem Fall. Vergleichbares gilt, soweit Staatsanwaltschaften von den Gerichten die durch anonyme Kapitalübertragungen erlangten wirtschaftlichen Vorteile abschöpfen ließen. Insgesamt setzten die Amtsgerichte bzw. die Finanzämter Geldbußen einschließlich Vorteilsabschöpfungen bisher in Höhe von fast 160 Mio. Euro wie folgt fest:

Land	Bank	Höhe in DM	Höhe in Euro
Baden-Württemberg	Bank A	30 000	
Bayern	Bank B	450 000	
Berlin	Bank C	6 000 000	
Hessen	Bank D		59 309 858
	Bank E	61 000 000	
	Bank F	9 536 750	
	Bank G	5 787 080	
	Bank H	1 200 000	
Niedersachsen	Bank I	5 100 000	
	21 Genossenschaftsbanken	1 698 000	21 500
	13 Sparkassen	1 450 000	783 900
Nordrhein-Westfalen	Bank J	37 000 000	
	Bank K	15 000 000	
	Bank L	8 500 000	
	Bank M	5 000 000	
	Bank N	700 000	
	Bank O	3 000 000	
	Bank P		1 785 000
	12 Genossenschaftsbanken	1 053 000	400 000
	8 Sparkassen	17 205 000	
Schleswig-Holstein	Bank Q		2 870 000
	1 Volksbank		50 000
	20 Sparkassen		1 619 976
Gesamt		179 709 830 DM	66 840 234 Euro
		= 91 884 177 Euro	

34.2.10

Eine Umfrage des Bundesrechnungshofes ergab, dass den obersten Finanzbehörden der Länder Daten über Zahl und Bearbeitungsergebnisse der Bankenfälle in unterschiedlicher Weise und zudem unvollständig vorliegen. Die Finanzbehörden der Länder zeichnen die Anzahl der zu bearbeitenden Bankenfälle nicht in gleicher Weise auf. Teilweise konnten sie keine genauen Angaben machen, wie viele Fahndungsfälle sich überhaupt aus den Bankenvorfällen ergaben, teilweise hielten sie die Zahl der Selbstanzeigen von Steuerpflichtigen nicht fest. Daten über die Höhe des ins Ausland verbrachten Kapitalvermögens, über die Zahl der Transferbelege, der Anonymi-

sierungsfälle und der Enttarnungen hielten die Behörden nur unvollständig fest. Einige Angaben beruhten auf Schätzungen der Behörden. Diese – mangels bundesweiter Vorgaben – uneinheitliche Datenlage beeinträchtigt eine umfassende Aussage über die Erledigung der Bankenfälle.

Der Bundesrechnungshof kann deshalb mit gebotener Vorsicht als zahlenmäßige Ergebnisse der Bankenfälle feststellen: Bei den Ermittlungen gegen die Banken konnten mehr als 500 000 Steuerpflichtige mit steuerlich nicht erklärten Kapital- und anderen Einkünften entdeckt werden. Rund 200 000 der entdeckten Täter und deren steuerliches Verhalten wurden als Fahndungsfälle von den

Steuerfahndungsstellen mit dortigen durchgreifenden Ermittlungsmöglichkeiten bearbeitet. Augenfällig sind die wenigen rund 2 700 in Bayern von der Fahndung verfolgten Fälle; im Vergleich dazu: Baden-Württemberg mit rund 70 000, Hessen mit rund 30 000, Niedersachsen mit rund 17 500, Rheinland-Pfalz mit rund 26 500 und Schleswig-Holstein mit rund 17 000 Fällen. Die Ermittlungen gegen die Täter erbrachten bisher Steuern in Höhe von mehr als 4 Mrd. Euro, die die Finanzkassen auch fast vollständig einnehmen konnten. Rund 160 000 Steuerpflichtige erstatteten Selbstanzeigen. Daraus ergaben sich weitere Mehrsteuern in Höhe von 1,7 Mrd. Euro.

34.3

Wie der Bundesrechnungshof in dem genannten Bericht vom 31. Mai 2000 bereits allgemein rügte, hat das Bundesministerium seine Rechts- und Fachaufsicht (Bundesaufsicht) über die Finanzbehörden der Länder auch bei der Bewältigung der Bankenfälle nicht hinreichend wahrgenommen.

Die Bankenverfahren haben den deutschen Finanzbehörden die bisher einmalige Gelegenheit geboten, in großem Umfang verschwiegene Einkünfte, vorrangig aus Kapitalvermögen, aber auch aus weiteren Einkunftsquellen, der Besteuerung zu unterwerfen und die Mehrsteuern tatsächlich zu vereinnahmen. Die deutschen Finanzbehörden haben diese Möglichkeit unzureichend genutzt. Wegen der unterschiedlichen Verfahrensweisen der Behörden der Länder ist es zu einer ungleichmäßigen und im Ergebnis zu niedrigen Besteuerung gekommen. Die dadurch verursachten Steuerausfälle waren zu einem erheblichen Teil durch ein besseres Zusammenwirken von Bundesministerium und Finanzbehörden der Länder vermeidbar. So hat das Bundesministerium folgende Verfahrensweisen und Ergebnisse hingenommen, ohne seine rechtlichen und fachlichen Einwirkungsmöglichkeiten zu nutzen:

- die je betroffene Bank unterschiedlich langen Zeiträume, für die die Behörden anonyme Verlagerungen von Kapitalvermögen ins Ausland ermittelt hatten,
- uneinheitliche Aufteilungsmerkmale für die Bearbeitung der Bankenfälle durch Steuerfahndungsstellen oder durch Innendienste der Finanzämter,
- unterschiedlich hohe Enttarnungsanteile,
- lückenhafte und verfahrensmäßig uneinheitliche Inanspruchnahme der Banken wegen entgangener Steuereinnahmen von nicht enttarnten Steuerpflichtigen,
- unterschiedliche und lückenhafte Datenlage bei den Finanzbehörden der Länder über die Bewältigung der Bankenfälle.

Das Bundesministerium hat sich – ausweislich seiner Akten – weder regelmäßig über Arbeitsweise und Arbeitsstand bei den Bankenfällen durch die Finanzbehörden der Länder berichten lassen, noch hat es auf jeweils angemessenen Personaleinsatz hingewirkt.

Im Ergebnis hat es das Bundesministerium bei der Bewältigung der Bankenfälle versäumt, für eine weitgehend einheitliche, zielführende Bearbeitung im Bundesgebiet zu sorgen und den Ländern die dafür erforderliche Hilfestellung zu leisten.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes haben die Bankenfälle erneut gezeigt, wie notwendig es ist, beim Bund eine zentrale Prüfungseinrichtung zu schaffen, die für die Bekämpfung grenzüberschreitender Betrugsfälle – auch im Ertragsteuerbereich – zuständig sein sollte.

34.4

Das Bundesministerium hat erwidert, eine noch stärkere Konzentration des Personals auf die Bankenfälle hätte dazu geführt, dass andere Bereiche der Wirtschaft nicht mehr hätten geprüft werden können. Schon das vorhandene Kontrollmaterial habe kaum vor Eintritt der Verjährung bewältigt werden können. Noch mehr Kontrollmitteilungen hätten nicht sorgfältig verarbeitet werden können. Hinsichtlich der Inanspruchnahme der Banken für die Steuerausfälle und der Festsetzung von Geldbußen gegen die betroffenen Banken könne davon ausgegangen werden, dass der unterschiedlichen Handhabung durch die Länder auch unterschiedliche Sachverhalte zugrunde gelegen hätten. Es werde die Frage der Haftungsansprüche mit den Ländern im September 2004 erörtern. Auch werde es prüfen, inwieweit eine zentrale Prüfungseinrichtung beim Bund für die Bekämpfung grenzüberschreitender Betrugsfälle zuständig sein solle.

34.5

Der Bundesrechnungshof hat bereits in seinen Bemerkungen 2000 (Bundestagsdrucksache 14/4226 Nr. 65) auf die unzureichende Personalausstattung der Steuerfahndungsstellen in den Ländern hingewiesen und eine den jeweiligen Ländern angemessene Besetzung angemahnt. Die Prüfung der Bankenfälle zeigt, was das Bundesministerium in seiner Stellungnahme auch einräumt, dass dieses Ziel bisher nicht erreicht werden konnte. Nach wie vor bestehen in den Ländern erhebliche Unterschiede in der Personaldichte. Großfälle können nur dann hinreichend bearbeitet werden, wenn andere Bereiche ungeprüft bleiben.

Aufgrund seiner Prüfungserkenntnisse kann der Bundesrechnungshof die Annahme des Bundesministeriums nicht bestätigen, dass die unterschiedliche Handhabung der Länder bei der Inanspruchnahme der Banken für eingetretene Steuerausfälle auf unterschiedlichen Sachverhalten beruht. Die Banken nutzten für ihre rechtswidrigen Vermögensverlagerungen zwar verschiedene Techniken, die aber stets anonymisierte Übertragungen bewirken sollten. Der straf- und haftungsrechtliche Gehalt der Verschleierungen ist daher trotz unterschiedlicher Transferverfahren, die die folgenden Steuerhinterziehungen der Bankkunden überhaupt erst ermöglichten, durchaus vergleichbar.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesministerium künftig seine Kontrollrechte aus der Bundesaufsicht über die Finanzbehörden der Länder insgesamt stärker ausschöpft und insbesondere darauf hinwirkt, dass noch nicht verjährte Haftungsansprüche gegenüber den betroffenen Banken geltend gemacht werden. Die Prüfung, eine zentrale Betrugsbekämpfungsstelle beim Bund einzurichten (Bundessteuerfahndung), sollte zügig vorangetrieben werden.

35 Unzureichende Besteuerung ausländischer Teilnehmer an sportlichen Veranstaltungen im Inland (Kapitel 6001 Titel 013 01)

35.0

Finanzbehörden besteuern beschränkt steuerpflichtige Teilnehmer an bestimmten sportlichen Veranstaltungen im Inland nicht sachgerecht. Sie unterwerfen einen zu geringen Teil der Einkünfte der Besteuerung. Das verursacht Steuerausfälle von bis zu 7 Mio. Euro im Jahr.

35.1

Der Bundesrechnungshof prüft zurzeit die Erhebung der Einkommensteuer bei beschränkt Steuerpflichtigen. Zu diesem Personenkreis gehören auch bestimmte Teilnehmer an sportlichen Veranstaltungen in Deutschland.

35.1.1

Personen, die im Inland weder ihren Wohnsitz noch ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben, sind nur beschränkt steuerpflichtig mit ihren inländischen Einkünften im Sinne des § 49 Einkommensteuergesetz – EStG – (§ 1 Abs. 4 EStG). Außer natürlichen Personen gehören dazu auch Körperschaften, Personenvereinigungen und Vermögensmassen, die im Inland weder ihren Sitz noch ihre Geschäftsleitung haben (§ 2 Nr. 1 Körperschaftsteuergesetz).

Die Einkommensteuer wird für Einkünfte solcher Personen aus einer inländischen sportlichen Darbietung im Wege des Steuerabzuges erhoben. Der Steuerabzug gilt die Einkommensteuer des beschränkt Steuerpflichtigen ab; eine Veranlagung ist in diesem Fall nicht durchzuführen (§ 50 Abs. 5, § 50a Abs. 4 EStG). Die Steuer hat derjenige – als so genannter Vergütungsschuldner – einzubehalten und an das zuständige Finanzamt abzuführen, der dem beschränkt Steuerpflichtigen die Vergütung für dessen Leistung im Inland schuldet (§ 73e Einkommensteuer-Durchführungsverordnung).

35.1.2

Soweit ein Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung (DBA) das Besteuerungsrecht nicht dem Tätigkeitsstaat zuweist, in welchem die sportliche Leistung er-

bracht wird, sondern dem Ansässigkeitsstaat des beschränkt Steuerpflichtigen, kann der beschränkt Steuerpflichtige bei dem Bundesamt für Finanzen beantragen, vom Steuerabzug freigestellt zu werden (§ 50d EStG).

35.1.3

Die obersten Finanzbehörden der Länder können mit Zustimmung des Bundesministeriums der Finanzen (Bundesministerium) die Einkommensteuer bei beschränkt Steuerpflichtigen ganz oder zum Teil erlassen oder in einem Steuerbetrag pauschal festsetzen, wenn dies aus volkswirtschaftlichen Gründen zweckmäßig oder eine gesonderte Berechnung der Einkünfte besonders schwierig ist (§ 50 Abs. 7 EStG).

35.2

Die betroffenen sportlichen Veranstaltungen in Deutschland sind Teile eines staatenübergreifenden Sportereignisses, das jährlich wiederkehrend eine Reihe von Wettbewerben im In- und Ausland umfasst. Ein internationaler Verband ist berechtigt, das Sportereignis zu veranstalten. Er gilt als so genannter Eigentümer der Veranstaltungsreihe und betrachtet sich als Inhaber sämtlicher Rechte, die daraus entstehen können oder die damit zusammenhängen. Er hat die äußerst ertragbringende Verwertung solcher Rechte anderen Unternehmen übertragen.

Das Gefüge sowie die rechtlichen und finanziellen Verflechtungen der Beteiligten sind vielgestaltig. Der internationale Verband regelt in mehrjährigen Abkommen mit den teilnehmenden Mannschaften die organisatorische, sportliche, wirtschaftliche und finanzielle Zusammenarbeit bei dem jährlich stattfindenden Sportereignis. In den Abkommen wird auch anerkannt, dass der Verband als alleiniger Träger und Rechteinhaber für die Gesamtorganisation verantwortlich ist. Die Ausrichtung der Sportwettbewerbe in Deutschland obliegt einem nationalen Sportverband. Dieser wird unterstützt von inländischen Ausrichtern, die für die jeweiligen organisatorischen, wirtschaftlichen und finanziellen Angelegenheiten zuständig sind.

Die teilnehmenden Mannschaften entsprechen ihrer Art und ihren Umsätzen nach einem mittleren bis größeren Unternehmen, das Teil eines Unternehmensverbundes ist. Ihre Mittel erhalten sie vorwiegend aus Einnahmen von Sponsoren, Anteilen an den Erlösen aus der Vermarktung der Fernsehrechte und den Ausrichterentgelten sowie aus Start- und Preisgeldern.

Die Sportler sind durchweg im Ausland – vorwiegend in Niedrigsteuerländern – ansässig. Sie beziehen im Regelfall von ihrer Mannschaft ein vertraglich festgelegtes Gehalt, das aus festen und aus erfolgsabhängigen Zahlungen besteht. Neben ihren Gehältern erzielen die Sportler weitere Einnahmen von persönlichen Sponsoren, Ausrüstern oder aus Auftritten außerhalb ihrer Mannschaftsverpflichtungen.

35.3

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass mehrere Mannschaften sowie die Sportler wegen ihrer Teilnahme an den inländischen sportlichen Wettbewerben mit hiermit zusammenhängenden Einkünften beschränkt steuerpflichtig sind, und zwar im Verfahren der Abzugsbesteuerung.

Bei den zuständigen Finanzämtern meldete allerdings jeweils nur ein Vergütungsschuldner Abzugsteuern für den inländischen Auftritt der betroffenen Mannschaften an und führte diese ab. Hinsichtlich der Höhe der angemeldeten Zahlungen und der Bemessungsgrundlage verließen sich die Finanzämter weitgehend auf die Angaben der Vergütungsschuldner bzw. der steuerlichen Berater. Die Finanzämter unterließen es, mögliche weitere Vergütungsschuldner, insbesondere Sponsoren und deren Leistungen an die Mannschaften zu ermitteln.

Seit einigen Jahren haben die Finanzbehörden die Besteuerung der inländischen Einkünfte der Sportler in einer Vereinbarung mit den inländischen Ausrichtern dahin gehend vereinfacht, dass sie die Abzugsteuer pauschalisieren. Das Bundesministerium stimmte der Pauschalierung nach § 50 Abs. 7 EStG zu. Die Vereinbarung erfasst allerdings nur einen geringen Teil der Einkünfte der Sportler, nämlich den Anteil, den diese von den Entgelten der inländischen Ausrichter für die Durchführung der inländischen Sportveranstaltungen erhalten. Die Pauschalsteuer erstreckt sich nicht auf weitere Einnahmen, die den Sportlern in Zusammenhang mit den inländischen Wettbewerben zufließen oder die hierauf anteilig entfallen, z. B. die von den Mannschaften gezahlten Gehälter. Die Finanzämter unterließen es, Ermittlungen zur Erfassung sämtlicher inländischer Einkünfte der Sportler anzustellen; sie maßen der Pauschalvereinbarung eine abgeltende Wirkung zu.

35.4

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass weder die betroffenen Mannschaften noch die Sportler im Inland sach- und wirklichkeitsgerecht besteuert werden.

35.4.1

Die für die Mannschaften angemeldeten Abzugsteuern entsprechen nur einem Teil derjenigen Steuern, die bei ordnungsgemäßer Ermittlung der Bemessungsgrundlage zu erheben gewesen wären. Eine Vielzahl sowohl inländischer als auch ausländischer Vergütungsschuldner dürfte zum Steuerabzug verpflichtet gewesen sein. Die wenigen Vergütungsschuldner, die sich meldeten, haben die Abzugsteuer nach den im Inland erkennbaren Umständen wohl nur von den Preisgeldern einbehalten, die den betroffenen Mannschaften für Erfolge bei den inländischen Wettbewerben zugeflossen sind. So konnten die Finanzämter dem Bundesrechnungshof nicht dartun, dass sie die erheblichen anteiligen Einkünfte aus der Verwertung der Fernsehrechte oder aus Leistungen der zahlreichen Sponsoren steuerlich erfasst hatten. Die angemeldete Abzug-

steuer dürfte überschlägig geschätzt nur etwa 20 % der Abzugsteuer entsprechen, die von der zutreffenden Besteuerungsgrundlage hätte einbehalten und abgeführt werden müssen.

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die Schwierigkeiten, die den Finanzbehörden die Ermittlung der anteiligen Erlöse aus der Verwertung der Fernsehrechte sowie der zahlreichen Sponsoren und deren Leistungen bereitet. So werden die betroffenen Mannschaften von rund 70 Hauptsponsoren gefördert, die sämtlich als Vergütungsschuldner in Betracht kommen können. Bei im Ausland ansässigen Vergütungsschuldnern ist die Erhebung der Abzugsteuer zudem mit verwaltungstechnischen Hemmnissen verbunden, z. B. der Ermittlung der Anschriften der Sponsoren und der Durchsetzung der Steueransprüche. Dies rechtfertigt es jedoch nicht, von vornherein von der zutreffenden Steuererhebung abzusehen. Die nicht im Abzugswege einbehaltenen Steuern wären ggf. durch Haftungs- bzw. Nachforderungsbescheid zu erheben.

Der Bundesrechnungshof schätzt – ausgehend von den jährlichen Mitteln der betroffenen Mannschaften –, dass davon rund 11 Mio. Euro auf die inländischen Wettbewerbe entfallen. Dem Fiskus entginge somit Körperschaftsteuer in Höhe von rund 2 Mio. Euro jährlich.

35.4.2

Die Vereinbarung der Finanzbehörden über die pauschalisierte Besteuerung der Sportler leidet darunter, dass sie nur einen Teil der Einkünfte erfasst, die die Sportler im Zusammenhang mit den inländischen Wettbewerben erzielen.

Feststellungen zur Einkünfteerzielung lassen nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes den Schluss zu, dass allein aus den Gehaltsverträgen der Sportler bis zu 17 Mio. Euro der Abzugsteuer hätten unterliegen müssen, statt bisher 1,5 Mio. Euro. Ferner müssen die Einnahmen der Sportler aus Ausrüsterverträgen und von persönlichen Sponsoren – anteilig – den inländischen Einkünften hinzugerechnet werden.

Im Übrigen hat der Bundesrechnungshof Zweifel, ob eine Vereinbarung, die die inländischen Einkünfte der Sportler nur teilweise erfasst, auf § 50 Abs. 7 EStG gestützt werden kann. Denn die Einkommensteuer ist eine Jahressteuer, deren Grundlagen jeweils für ein Kalenderjahr zu ermitteln sind (§ 2 Abs. 7 EStG). Zu den Grundlagen gehören sämtliche inländischen Einkünfte der beschränkt steuerpflichtigen Sportler, die diese im Zusammenhang mit den inländischen Wettbewerben beziehen.

Der Bundesrechnungshof schätzt, dass eine wirklichkeitsnahe Bemessungsgrundlage für eine pauschale Besteuerung der inländischen Einkünfte der Sportler um etwa das 15fache höher liegt, als in der Pauschalierungsvereinbarung berücksichtigt ist. Die Einkommensteuer-Ausfälle dürften sich bei der Besteuerung der Sportler danach auf bis zu 5 Mio. Euro jährlich belaufen.

35.5

Das Bundesministerium hat dem Bundesrechnungshof zugestimmt, dass eine zutreffende Besteuerung der Teilnehmer an sportlichen Veranstaltungen im Inland außerordentlich schwierig sei.

Es hat aber die Einschätzung des Bundesrechnungshofes, dass die Finanzbehörden den genannten Personenkreis nicht sachgerecht besteuerten und dies zu erheblichen Steuerausfällen führe, nicht geteilt. So sei es wahrscheinlich, dass die Mannschaften keine kostendeckenden Strukturen aufwiesen und einbehaltene Abzugsteuern im vereinfachten Steuererstattungsverfahren zurück erhielten.

Das Bundesministerium teilt auch nicht die Zweifel des Bundesrechnungshofes, ob die Vereinbarung über die pauschalierte Besteuerung der Sportler auf § 50 Abs. 7 EStG gestützt werden könne. Der Vorschrift sei nicht zu entnehmen, dass alle inländischen Einkünfte eines beschränkt Steuerpflichtigen in eine Pauschalierung einzu beziehen seien.

35.6

Der Bundesrechnungshof vermag den Zweifeln und der Einschätzung des Bundesministeriums nicht zu folgen.

Der Bundesrechnungshof hält weiterhin daran fest, dass die Finanzbehörden die betroffenen Mannschaften und die Sportler nicht sachgerecht besteuern und dies jährliche Steuerausfälle in Millionenhöhe verursacht. Veröffentlichungen zeigen, dass entgegen der Behauptung des Bundesministeriums Mannschaften dieser Wettbewerbe durchaus gewinnbringend tätig sind. Im Übrigen ermöglicht das Gesetz den Steuerpflichtigen – worauf das Bundesministerium zutreffend hinweist – im Falle einer als überhöht empfundenen Abzugsteuer Kosten und Verluste den Finanzbehörden darzutun.

Die Rechtsentwicklung des § 50 Abs. 7 EStG deutet darauf hin, dass eine Pauschalierungsvereinbarung nicht ganze Einkunftsgebiete von vorn herein von der Besteuerung ausnehmen darf. Das ist aber hier geschehen, wenn in der Vereinbarung z. B. anteilige Sportlergehälter oder Sponsorenleistungen schon dem Grunde nach nicht berücksichtigt werden.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesministerium im Rahmen seiner Rechts- und Fachaufsicht auf eine zutreffendere Besteuerung der Mannschaften und der Sportler durch die Finanzbehörden hinwirkt. Notwendige Voraussetzung dafür sind ordnungsgemäß und wirklichkeitsnah ermittelte Einkünfte als Bemessungsgrundlagen. Der Bundesrechnungshof regt darüber hinaus an, eine Besteuerung auf der Ebene der Europäischen Union abzustimmen, denn die sportlichen Veranstaltungen finden mit denselben Teilnehmern in weiteren Mitgliedstaaten der Europäischen Union statt. Der Wettbewerb der austragenden Staaten, die nationale Begrenzung der betroffenen Finanzverwaltungen und die Schwierigkeiten, die die Zuordnung und Aufteilung überörtlich bezogener Einkünfte mit sich bringen, erschwert eine einseitige inländische Besteuerung.

36

Drohende Einnahmeausfälle bei der Besteuerung von Umsätzen aus Geldspielautomaten (Kapitel 6001 Titel 015 01)

36.0

Das Bundesministerium der Finanzen hat versäumt, rechtzeitig die drohende Lücke bei der Besteuerung von Umsätzen aus Geldspielgeräten zu schließen. Die Besteuerungslücke könnte sich aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes ergeben. Entscheidet der Europäische Gerichtshof, dass Umsätze aus Geldspielautomaten gewerblicher Automatenaufsteller in Deutschland nicht mehr der Umsatzsteuer unterworfen werden dürfen, würden dem Bund und den Ländern zusammen Umsatzsteuern zwischen 171 Mio. Euro und 240 Mio. Euro jährlich entgehen.

36.1

Umsätze aus Geldspielgeräten unterliegen der Umsatzsteuer. Sie sind nach dem Umsatzsteuergesetz steuerbefreit, wenn die Geräte in zugelassenen öffentlichen Spielbanken betrieben werden. Diese Steuerbefreiung können die Aufsteller gewerblicher Geldspielgeräte, z. B. in Spielhallen, nach deutschem Recht nicht beanspruchen. Die Spielbanken unterliegen mit ihren Einnahmen der Spielbankabgabe, die bei den Aufstellern gewerblicher Geldspielgeräte nicht erhoben wird.

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat durch Urteil vom 11. Juni 1998 – Rs. C-283/95 – entschieden, dass Artikel 13 Teil B Buchstabe f der Sechsten EG-Richtlinie zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern – 77/388/EWG – (6. EG-Richtlinie) dahin auszulegen ist, dass ein Mitgliedstaat die unerlaubte Veranstaltung eines Glücksspiels nicht der Umsatzsteuer unterwerfen darf, wenn die Veranstaltung eines solchen Glücksspiels durch eine zugelassene öffentliche Spielbank steuerfrei ist.

Unter Berufung auf dieses Urteil des EuGH hat es der Bundesfinanzhof (BFH) in seinem Beschluss vom 30. November 2000 – V B 187/00 – als ernstlich zweifelhaft angesehen, ob im Hinblick auf die Umsatzbesteuerung von Geldspielautomaten-Umsätzen danach unterschieden werden darf, ob sie in und von öffentlich zugelassenen Spielbanken ausgeführt werden oder nicht. Aufgrund dieses Beschlusses wird derzeit die Vollziehung von Steuerfestsetzungen der auf Geldspielautomaten-Umsätze entfallenden Umsatzsteuer ausgesetzt.

Das Finanzgericht (FG) Münster hat mit Urteil vom 28. Oktober 2001 – 5 K 4280/00 U – inzwischen entschieden, dass die Umsätze aus Geldspielgeräten außerhalb von Spielbanken nicht mehr der Umsatzsteuer unterworfen werden dürfen. Gegen dieses Urteil hat das zuständige Finanzamt Revision eingelegt. Im Hinblick auf das Urteil des EuGH vom 11. Juni 1998 hat der BFH das Revisionsverfahren ausgesetzt und dem EuGH ein Vorabentscheidungsersuchen zur Auslegung der Sechsten EG-Richtlinie vorgelegt, über das bisher nicht entschieden ist.

36.2

Der Bundesrechnungshof stellte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Frankfurt am Main fest, dass unmittelbar nach dem Beschluss des BFH vom 30. November 2000 viele Aufsteller gewerblicher Geldspielgeräte Rechtsbehelfe gegen ihre damals noch nicht bestandskräftigen sowie die seither erfolgten Steuerfestsetzungen eingelegt hatten. Offene Fälle reichen zurück bis in das Jahr 1984. Die Verfahren ruhen bis zur Entscheidung durch den BFH in der Hauptsache.

Die obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder konnten nicht ausschließen, dass der BFH auch in dem anhängigen Revisionsverfahren entgegen der Auffassung der Finanzverwaltung zu einer Umsatzsteuerbefreiung für Umsätze an Geldspielgeräten gelangt.

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) wies bereits Mitte 2001 darauf hin, dass eine beachtliche Besteuerungslücke eingetreten ist. Auch die nahe liegende Besteuerung nach dem geltenden Rennwett- und Lotteriesgesetz sei nicht möglich, weil dieses – aus dem Jahre 1922 stammende – Gesetz einen Tatbestand für die Besteuerung von Umsätzen aus Geldspielgeräten bisher nicht kenne.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes wurden für den Bund und die Länder jährliche Steuerausfälle zwischen 171 Mio. Euro und 240 Mio. Euro erwartet. Dem Bundeshaushalt würden Einnahmen bis zu 123 Mio. Euro im Jahr entgehen. Der Gesamtbetrag der Einnahmeausfälle für Bund und Länder wurde für die Vergangenheit auf 2 Mrd. Euro geschätzt. Davon hätten bei sofortigem Tätigwerden des Bundesministeriums Ende des Jahres 2001 rund 700 Mio. Euro gesichert werden können.

Die obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder sahen einmütig die Notwendigkeit, die Besteuerungslücke zu schließen. Die vom Land Niedersachsen dafür vorbereitete Bundesratsinitiative zur Novellierung des Rennwett- und Lotteriesgesetzes sah für die Besteuerung von Geldspielgeräten eine Spieleinsatzsteuer vor. Da diese Spieleinsatzsteuer eine erheblich stärkere steuerliche Belastung der Automatenwirtschaft als bisher bedeuten würde, kam es zu Protesten der Interessenverbände sowie Vertretern aus der Politik. Der Finanz- und Wirtschaftsausschuss des Bundesrates beschloss mit Zustimmung des Landes Niedersachsen am 27. Juni 2002, die Gesetzesvorlage zu vertagen. Zur Begründung wurde darauf verwiesen, dass die Länder die Gesetzesinitiative – aus welchen Gründen auch immer – inzwischen nicht mehr einmütig unterstützen würden. Eine Mehrheit im Bundesrat sei nicht zu erwarten. Ein weiteres Tätigwerden zur Verwirklichung der Gesetzesinitiative erscheine, obwohl noch Reformbedarf bestehe, gegenwärtig nicht geboten.

36.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass seit dem Beschluss des BFH vom 30. November 2000 nunmehr dreieinhalb Jahre vergangen sind, ohne dass das Bundesministerium geeignete Maßnahmen ergriffen hat, um die

Gefährdung des Steueraufkommens wirksam auszu-schließen. Auch wenn Umsatzsteuerausfälle für die Vergangenheit nicht mehr abzuwenden waren, wären mögliche Steuerausfälle für Zeiträume nach dem November 2000 durch eine unverzügliche Reaktion zu verhindern gewesen.

Der Bundesrechnungshof hat ein weiteres Zuwarten des Bundesministeriums in dieser Angelegenheit als nicht vertretbar angesehen.

36.4

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, die Beanstandung des Bundesrechnungshofes sei unberechtigt. Der Ausgang des EuGH-Verfahrens müsse abgewartet werden. Alle notwendigen Schritte seien eingeleitet, um einen möglichen Wegfall der Umsatzbesteuerung von Geldspielautomaten auszugleichen. Nur der vom Land Niedersachsen beim Bundesrat eingebrachte Gesetzentwurf könne eine eventuelle Besteuerungslücke schließen. Die Bundesregierung habe aber keinen Einfluss darauf, ob und ggf. wann dieser Gesetzentwurf vom Bundesrat in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht werde. Aus Sicht des Bundes sei auch zu bedenken, dass im Gegensatz zur Umsatzsteuer die Ertragskompetenz bei der Spieleinsatzsteuer allein den Ländern zustehen würde. Von daher habe der Bund kein Interesse an einer vorzeitigen Einführung einer Spieleinsatzsteuer.

36.5

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes hat das Bundesministerium keine Vorsorge getroffen für den Fall, dass der EuGH die Umsatzsteuerfreiheit von Umsätzen aus gewerblich aufgestellten Geldspielautomaten bestätigt.

Wann mit dem Urteil des EuGH in der Sache zu rechnen ist, ist derzeit ungewiss. Um den Steueranspruch sicherzustellen, schlägt der Bundesrechnungshof vor, bei der anstehenden Überarbeitung des Rennwett- und Lotteriesgesetzes eine Regelung zu schaffen, die auch die Geldspielgeräte im gewerblichen Bereich der Spieleinsatzsteuer unterwirft, wobei noch die Bemessungsgrundlage und die Höhe des Steuersatzes festzulegen wären. Gewinne aus Geldspielgeräten sollten allerdings von diesem Gesetz nicht erfasst werden, wenn und solange auf ihre Einspielergebnisse Umsatzsteuer erhoben wird. Eine Kompensation für den Bundeshaushalt könnte dann über eine Neuverteilung des Umsatzsteueraufkommens zwischen dem Bund und den Ländern geschaffen werden.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt der Bundesregierung, nunmehr unmittelbar tätig zu werden. Sie sollte unabhängig von der als gescheitert anzusehenden Gesetzesinitiative des Bundesrates eine eigene Gesetzesvorlage beim Bundestag einbringen. Den Ausgang des EuGH-Verfahrens muss die Bundesregierung dafür – entgegen der Auffassung des Bundesministeriums – jedenfalls nicht abwarten. Je eher die Bundesregierung die Initiative ergreift, umso mehr lässt sich das als sehr hoch einschätzende Risiko weiter eintretender Steuerausfälle zu-

mindest zeitlich begrenzen. Zugleich schließt sie die Gefährdung des Steueraufkommens für die Zukunft wirksam aus.

Die Bundesregierung sollte den Anstoß zum Gesetzgebungsverfahren aufgrund ihrer gesamtstaatlichen Verantwortung geben, auch wenn aus der Gesetzesinitiative für den Bundeshaushalt unmittelbar kein Vorteil entsteht. Der Bundesrechnungshof sieht die Bundesregierung deshalb in der Pflicht, weil nach Artikel 72 Abs. 2 GG „die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.“ Da damit gerechnet werden muss, dass der EuGH die Umsätze von Automatenaufstellern aus Geldspielgeräten von der Umsatzsteuer befreit, befürchtet der Bundesrechnungshof, dass ein ganzer Wirtschaftszweig auf unbestimmte Zeit auf seine Umsätze aus Geldspielautomaten keine Steuern zahlen muss.

37 Risiken für das Umsatzsteuer- aufkommen bei Ausfuhren und Einfuhren (Kapitel 6001 Titel 015 01)

37.0

Bei Ausfuhren in Länder außerhalb der EU finden an den Grenzen faktisch keine Warenkontrollen für Umsatzsteuerzwecke statt. Damit lässt die Zollverwaltung nahezu ungeprüft, ob Waren im Gesamtwert von annähernd 300 Mrd. Euro jährlich tatsächlich das Gemeinschaftsgebiet verlassen haben. Es steht somit nicht fest, ob die Steuerverwaltung auf diese Lieferungen zu Recht keine Umsatzsteuer erhoben hat.

Unkoordinierte Verfahren, unverständliche Bescheide und Stempelaufdrucke, fehlende Stichproben, bei den Finanzämtern nicht ankommendes Kontrollmaterial und eine unzureichende Zusammenarbeit der Zoll- und der Steuerverwaltung bergen weitere Risiken für das Umsatzsteueraufkommen bei der Ein- und der Ausfuhr. So können Betrug oder eine aus anderen Gründen zu Unrecht gewährte Steuerfreiheit allenfalls durch Zufall aufgedeckt werden.

37.1 Vorbemerkungen

Der Bundesrechnungshof hat bereits mehrfach – zuletzt am 3. September 2003 (Bundestagsdrucksache 15/1495) – über Gesetzeslücken und betrügerische Missbräuche berichtet, die zu Umsatzsteuerausfällen in zweistelliger Milliardenhöhe jährlich führen. Diese Schäden entstehen im zwischenstaatlichen Handel zwischen Betrieben in den Mitgliedstaaten der EU. Die Steuerverwaltung bekämpft in erster Linie den Umsatzsteuerbetrug beim grenzüberschreitenden Handel innerhalb der EU. Sie sieht dort durch den Wegfall der Grenzkontrollen seit der Öffnung des Binnenmarktes zum 1. Januar 1993 ein erhöhtes Betrugsrisiko.

Der Umfang des deutschen Außenhandels mit Staaten außerhalb der EU (Drittländer) ist annähernd so bedeutend wie der Handel mit den Mitgliedstaaten der EU. Die Bundesrepublik Deutschland exportierte im Jahre 2002 in Drittländer Waren im Wert von 293,5 Mrd. Euro. Aus Drittländern wurden Waren im Wert von 253,2 Mrd. Euro nach Deutschland eingeführt.

Der Bundesrechnungshof ist der Frage nachgegangen, ob beim Handel mit Drittländern ähnliche Risiken bestehen wie im innergemeinschaftlichen Handel. Er hat insbesondere geprüft, ob die Zusammenarbeit zwischen der Zollverwaltung und der Steuerverwaltung in den Bereichen der Aus- und Einfuhr in bzw. aus Drittländern ausreicht, um eine rechtmäßige Umsatzbesteuerung zu gewährleisten. Steuer- und Zollverwaltung tragen hier die Verantwortung für Umsatzsteuer in Höhe von rund 75 Mrd. Euro jährlich.

37.2 Rechtslage

Ausfuhren sind umsatzsteuerfrei. Um eine Ausfuhr handelt es sich u. a., wenn der Unternehmer oder der ausländische Abnehmer die Ware in ein Drittland befördert oder versendet hat. Wie der umsatzsteuerliche Ausfuhrnachweis zu erbringen ist, bestimmt das Umsatzsteuerrecht. Wie das Ausfuhrverfahren abzuwickeln ist und welche Bestätigungen die Zollstellen abzugeben haben, ergibt sich aus dem Zollrecht.

Bei Einfuhren kann der Unternehmer entrichtete Einfuhrumsatzsteuer (EUST) unter bestimmten Voraussetzungen als Vorsteuer abziehen. Die Entrichtung ist durch einen Beleg eines Zollamtes nachzuweisen. In den Umsatzsteuererklärungen inländischer Betriebe des Jahres 2000 wurden insgesamt 30 Mrd. Euro EUST als abziehbare Vorsteuer angegeben.

37.3 Feststellungen des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hat untersucht, welche Belege für den Nachweis der Ausfuhr und den Vorsteuerabzug bei der Einfuhr erforderlich sind und ob die Steuerfreiheit und der Vorsteuerabzug zu Recht gewährt wurden.

37.3.1 Ausfuhren

37.3.1.1

Die Zollämter beschauten nach eigenen Angaben die Ausfuhren an den Grenzen nur ausnahmsweise unter dem Aspekt der Umsatzsteuer. Die Kontrollen seien auf Marktordnungswaren und die Überwachung von Ausfuhrverboten oder -beschränkungen begrenzt. Diese Kontrollen sind originäre Aufgaben des Zolls. Insgesamt wird an den Grenzen nach Einschätzung von Beschäftigten der Zollverwaltung etwa ein Prozent aller Ausfuhren kontrolliert.

Diese Praxis birgt die Gefahr, dass Ausfuhren fingiert werden. Die angeblich versandte Ware bleibt aber im Inland und wird dort steuerfrei veräußert. So ist z. B. ein

Fall bekannt, in dem lt. Zollanmeldung hochwertige Uhren (steuerfrei) ausgeführt wurden. Tatsächlich enthielt das Paket billige Plagiate – die teuren Uhren wurden auf dem Schwarzmarkt verkauft. Dies lässt sich mit jeder beliebigen Ware nachahmen – auch Ziegelsteine im Paket würden nicht auffallen.

37.3.1.2

Seit 1. Mai 2004 hat Deutschland außer zur Schweiz und im See- und Luftverkehr keine EU-Außengrenzen mehr. Befördert der Exporteur oder der Abnehmer die Ware in das Drittlandsgebiet, soll die Ausfuhr regelmäßig durch einen Beleg mit einer Ausfuhrbestätigung einer Zollstelle an der jeweiligen EU-Außengrenze nachgewiesen werden. Diese Grenzzollstelle kann z. B. an der Grenze Estlands zu Russland oder der Grenze Ungarns zu Rumänien liegen. Bei Ausfuhren über einen deutschen See- oder Flughafen wird die Bestätigung vom dortigen Zollamt erteilt.

Die Finanzämter können dem Dienststempelabdruck nicht entnehmen, ob eine Ausfuhrbestätigung einer Grenzzollstelle vorliegt. Die Abdrucke der Zollstempel (EG-Dienstsiegel), mit denen die deutschen Grenzzollstellen nach der „Dienstvorschrift über die Mitwirkung der Zolldienststellen bei dem Ausfuhrnachweis für Umsatzsteuerzwecke“ die Bestätigungen erteilen, geben lediglich das Hauptzollamt an. Umsatzsteuerrecht und Zollrecht sind insoweit nicht ausreichend aufeinander abgestimmt.

Die Finanzämter sind nicht darüber unterrichtet, woran umsatzsteuerliche Ausfuhrbestätigungen von Grenzzollstellen anderer EU-Mitgliedstaaten zu erkennen sind. Die Bestätigung über die Beendigung des zollrechtlichen Ausfuhrverfahrens können sie nicht heranziehen, da sich aus dieser nicht ergibt, dass die Ware tatsächlich in ein Drittland gelangt ist.

37.3.1.3

Bei der Ausfuhr im so genannten Versandverfahren sind anstelle der Ausfuhrbestätigung einer Grenzzollstelle folgende Bescheinigungen alternativ erforderlich:

- eine Ausfuhrbestätigung der Zollstelle, bei der das Versandverfahren eröffnet wurde (sie erteilt diese nach Eingang eines Rückscheins von der Bestimmungsstelle im Drittland),
- eine Abfertigungsbestätigung der Zollstelle, bei der das Versandverfahren eröffnet wird (in der Regel stellt diese das für den Exporteur zuständige Binnenzollamt aus), in Verbindung mit einer Eingangsbescheinigung der Bestimmungsstelle im Drittland.

Der Wortlaut der Bestätigungen, die die deutschen Zollstellen abzugeben haben, ist in der „Dienstvorschrift über die Mitwirkung der Zolldienststellen bei dem Ausfuhrnachweis für Umsatzsteuerzwecke“ festgelegt. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Zollstellen diese Vorgaben häufig nicht beachteten, weil ihnen die umsatzsteuerliche Bedeutung ihres Handelns nicht be-

wusst war. Die komplexe Rechtslage, bei der Zollrecht und Umsatzsteuerrecht ineinander greifen, sowie die zahlreichen Varianten und die Mängel zollamtlicher Vermerke und Stempelabdrucke auf den Ausfuhranmeldungen verunsicherten die Beschäftigten der Finanzämter. Sie zogen aus den zollamtlichen Vermerken und Stempelabdrucken oft falsche Schlüsse, die zu Steuerausfällen führten.

Welche Bestätigungen andere EU-Mitgliedstaaten abgeben und welche Schlüsse daraus für die Umsatzsteuer zu ziehen sind, war den Finanzämtern nicht bekannt.

37.3.1.4

Werden Versandverfahren begonnen, aber nicht beendet, weil z. B. der Rückschein der Bestimmungsstelle nicht bei der Abgangszollstelle eingeht, wird ein Such- und Mahnverfahren eingeleitet. Dabei versendet die Zollverwaltung Kontrollmitteilungen an Finanzämter, weil nicht ausgeschlossen werden kann, dass eine steuerfreie Ausfuhr geltend gemacht wurde, obwohl die Ware möglicherweise im Inland geblieben ist. Ein erheblicher Teil der vom Bundesrechnungshof überprüften Kontrollmitteilungen der Zollverwaltung erreichte die zuständigen Finanzämter nicht. Von 21 Kontrollmitteilungen waren zehn bei den zuständigen Finanzämtern nicht vorhanden oder nicht auffindbar.

37.3.1.5

Beauftragt der Unternehmer einen Frachtführer, z. B. einen Spediteur, mit der Beförderung der Ware, soll er die Ausfuhr in ein Drittland durch Versendungsbelege nachweisen, insbesondere durch Spediteurbescheinigungen. Obwohl dem Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) bekannt ist, dass Spediteurbescheinigungen zu kaufen sind, prüften die Finanzämter die inhaltliche Richtigkeit allenfalls in Ausnahmefällen. Es ist nicht aufwendig, Spediteurbescheinigungen zu fälschen oder nachzumachen, da es sich meist um Computerausdrucke handelt.

37.3.2 Einführen

37.3.2.1

Der Unternehmer, für dessen Unternehmen die eingeführte Ware bestimmt ist, hat einen Anspruch auf Vergütung der gezahlten EUST. Die Entrichtung der EUST hat er durch einen zollamtlichen Beleg nachzuweisen. Dabei reicht unabhängig von der Zahlung bereits der Einfuhrabgabenbescheid der Zollverwaltung aus. Als Folge davon sind die Fälle hoch riskant, in denen einerseits die EUST tatsächlich nicht gezahlt, andererseits aber bereits als Vorsteuer abgezogen wird. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass etwa die Hälfte der überprüften Kontrollmitteilungen bei den zuständigen Finanzämtern nicht eingegangen waren. Mit den Mitteilungen wollten die Hauptzollämter die Finanzämter über Fälle unterrichten, in denen der Unternehmer die per Bescheid angeforderte EUST nicht entrichtet hatte.

37.3.2.2

Bei dem IT-Verfahren ATLAS übermittelt die Zollverwaltung vielen Unternehmen die Einfuhrabgabenbescheide elektronisch. Inhalt und Aussehen der von den Unternehmen gefertigten Ausdrucke der ATLAS-Bescheide unterscheiden sich voneinander. Der Ausdruck reicht nach einem Schreiben des Bundesministeriums in Verbindung mit einem Zahlungsbeleg als Nachweis für den Vorsteuerabzug aus. Ihm ist nicht zu entnehmen, ob der Bescheid tatsächlich von einer Zollstelle stammte. Es wird nicht einmal stichprobenartig geprüft, ob die Zollverwaltung tatsächlich einen entsprechenden elektronischen Bescheid erlassen hat. Stichproben unterbleiben auch, wenn bei vereinfachten Zollverfahren vom Unternehmer selbst erstellte Belege mit einer Selbstberechnung der EUST als Nachweise ausreichen.

37.3.2.3

Die Rechtsnatur einiger zollamtlicher Belege, z. B. der Belege aus dem ZADAT-Verfahren (Zollanmeldung auf Datenträgern), ist ohne Fachkenntnis nicht zu erkennen. Die Finanzämter waren nicht ausreichend darüber unterrichtet, welche zollamtlichen Belege Nachweise für den Vorsteuerabzug der EUST sein können.

37.4 Empfehlungen des Bundesrechnungshofes

Unzureichende Warenkontrollen bei der Ausfuhr begünstigen den Missbrauch, z. B. mit fingierten Ausfuhren. Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, eine risikoorientierte stichprobenweise Beschau vorzusehen, um Umsatzsteuerbetrug vorzubeugen. Auch die Grenzzollstellen der anderen EU-Mitgliedstaaten müssten stichprobenweise kontrollieren, ob die Waren tatsächlich ausgeführt werden.

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes ist es außerdem erforderlich, dass die Finanzämter dem Dienststempelabdruck oder einem ergänzenden Vermerk einer Zollstelle unmittelbar und eindeutig entnehmen können, ob eine Ausfuhrbestätigung einer Grenzzollstelle vorliegt. Das Bundesministerium sollte ferner darauf hinwirken, dass die Vermerke der Zollstellen auf den Ausfuhrpapieren den Vorschriften entsprechen. Es sollte außerdem die Finanzämter darüber unterrichten, wie umsatzsteuerliche Ausfuhrbestätigungen anderer EU-Mitgliedstaaten aussehen. Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof angeregt, dass das Bundesministerium den Finanzämtern eine verständliche Darstellung an die Hand gibt, die Aussehen und Bedeutung der zollamtlichen Vermerke auf einer Ausfuhranmeldung erläutert. Zudem sollten die Finanzämter mit den Zollstellen auf dem Gebiet der Drittlandsausfuhren wesentlich enger zusammenarbeiten.

Hinsichtlich der Einfuhren aus Drittländern hat der Bundesrechnungshof empfohlen, stichprobenweise Prüfungen vorzusehen, ob die Zollverwaltung im ATLAS-Verfahren einen elektronischen Bescheid erlassen hat. Bei EUST, die der Unternehmer selbst berechnet hat, sollte die Zahlung stichprobenweise überprüft werden. Der Bun-

desrechnungshof hat weiter angeregt, dass das Bundesministerium die Finanzämter unterrichtet, welche Nachweise für den Abzug der EUST als Vorsteuer ausreichen.

Um sicherzustellen, dass die Kontrollmitteilungen der Zollstellen die zuständigen Finanzämter erreichen, hat der Bundesrechnungshof vorgeschlagen, die Angabe der Steuernummer oder der Umsatzsteuer-Identifikationsnummer bzw. künftig der einheitlichen Wirtschaftsnummer in den Kontrollmitteilungen über nicht beendete Versandverfahren und nicht gezahlte EUST vorzuschreiben.

37.5 Stellungnahme des Bundesministeriums

Das Bundesministerium hat ausgeführt, dass aus umsatzsteuerrechtlicher Sicht nur die Warenkontrolle einer Grenzzollstelle, nicht aber die einer Binnenzollstelle zielführend sei. Die Kontrollen der Grenzzollstellen seien allerdings besonders aufwendig und müssten auf Ausnahmefälle beschränkt bleiben, da die Ware bereits verpackt und verladen sei. Überraschende Stichproben aus z. B. außenwirtschaftsrechtlichen Gründen seien als Kontrollen auch für umsatzsteuerlich bedeutsame Ausfuhren ausreichend. Der Ansatz der Zentralstelle Risikoanalyse sei weiter zu verfolgen. Er sehe vor, Risikoprofile zu erstellen und gezielte Kontrollen durchzuführen. Risikoorientierte Kontrollen allein zu Umsatzsteuerzwecken seien der Zollverwaltung jedoch kaum möglich, solange nicht ein „Informationsfluss“ zwischen den Finanzverwaltungen der Länder und der Bundesfinanzverwaltung aufgebaut sei. Gemeinsam mit den Ländern sei zu prüfen, wie die Umsatzsteuerkontrollen verbessert werden könnten, ohne gleichzeitig die Exportwirtschaft massiv zu beeinträchtigen. Es bestehe keine Möglichkeit, die Zollstellen anderer Mitgliedstaaten zu vermehrten Prüfungen aus umsatzsteuerlichen Gründen zu verpflichten.

Das Bundesministerium hat zugesagt, die Zollstellen anzuweisen, die Vermerke ausschließlich in der vorgeschriebenen Form anzubringen und dies auch zu überwachen. Darüber hinaus werde es prüfen, ob den Finanzämtern ein Verzeichnis aller bei der deutschen Zollverwaltung geführten EG-Dienststempel zur Verfügung gestellt werden kann. Daraus lasse sich anhand der darin angegebenen Unterscheidungsnummer die Zollstelle entnehmen, bei der der Stempel geführt wird. Weiterhin solle geprüft werden, ob in bestimmten Fällen auf der Rückseite der Ausfuhranmeldung ein zusätzlicher Vermerk angebracht werden sollte.

Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, dass diese Maßnahmen in anderen Mitgliedstaaten nicht greifen könnten. Die Europäische Kommission habe jedoch die Anregung des Bundesministeriums aufgegriffen, ein Verzeichnis der von allen Mitgliedstaaten verwendeten Dienststempel zur Beendigung des Ausfuhrverfahrens anzulegen, das den Mitgliedstaaten zugänglich gemacht werden solle. Außerdem sei zu erwarten, dass mit den EU-Projekten „Automated Export System“ und „Export Control System“ eine Verbesserung der Überwachung des tatsächlichen Ausgangs der Waren aus dem Gebiet der Gemeinschaft erreicht werden könne. Das „Automated

Export System“ sei für das Jahr 2006 geplant und solle für Unternehmen verpflichtend sein, die eine Bewilligung für ein vereinfachtes Verfahren besitzen.

Das Bundesministerium hat erläutert, der Ausdruck eines elektronischen Einfuhrabgabenbescheids des IT-Verfahrens ATLAS sei kein Originalbescheid. Für steuerliche Prüfungen sei ausschließlich der elektronische Abgabenbescheid heranzuziehen.

37.6 Würdigung

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass Warenkontrollen an der Grenze, die nur in Ausnahmefällen und nur aus marktordnungs- oder außenwirtschaftsrechtlichen Gründen vorgenommen werden, für Umsatzsteuerzwecke nicht ausreichen. Die Tätigkeit der Zentralstelle Risikoanalyse hält er für nicht ausreichend. Sie hat bislang nur ein Risikoprofil für Ausfuhren, nämlich für Mobiltelefone, entwickelt. Bei Ausfuhren im Gesamtwert von nahezu 300 Mrd. Euro hält er es für erforderlich, dass stichprobenweise kontrolliert wird, ob die angemeldeten Waren tatsächlich in ein Drittland gelangen und die Umsatzsteuerfreiheit zu Recht geltend gemacht wird. Grundlage für die Stichprobe sollten Risikoanalysen sein. Das Bundesministerium sollte dazu außerdem auf EG-weite Bestimmungen oder Vereinbarungen hinwirken. Sie sollten vorsehen, dass die Zollverwaltungen anderer Mitgliedstaaten aus umsatzsteuerlichen Gründen Waren kontrollieren, wenn das Herkunftsland aufgrund nationaler Risikoanalysen darum bittet.

Das Bundesministerium prüft zwar, wie es sicherstellen will, dass für die Finanzämter erkennbar ist, ob eine umsatzsteuerliche Ausfuhrbestätigung einer Grenzzollstelle vorliegt. Diese Prüfung sollte jedoch alsbald abgeschlossen werden. Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesministerium die Zollstellen anweisen will, die Vermerke ausschließlich in der vorgeschriebenen Form anzubringen.

Die vom Bundesministerium angekündigten Maßnahmen zur Ausfuhrbestätigung anderer EU-Mitgliedstaaten hält er dagegen für nicht ausreichend. Ein Verzeichnis der in den EU-Mitgliedstaaten zur Beendigung der Ausfuhrverfahren verwendeten Dienststempel wird den Finanzämtern nicht bei der Beurteilung helfen, ob eine umsatzsteuerliche Ausfuhrbestätigung vorliegt. Mit der zollrechtlichen Beendigung des Ausfuhrverfahrens, die auch von einer Binnenzollstelle bestätigt werden kann, steht noch nicht fest, dass die Ware tatsächlich in ein Drittland gelangt ist.

Die angekündigten EU-Projekte zum Ausfuhrverfahren sind für spätere Jahre geplant. Das „Automated Export System“ soll darüber hinaus nur für einen Teil der Exporteure verpflichtend sein. Der Nutzen für die umsatzsteuerliche Ausfuhrbestätigung ist nicht erkennbar. Der Bundesrechnungshof hält es weiterhin für unverzichtbar, dass den Finanzämtern Informationen darüber an die Hand gegeben werden, in welcher Form andere EU-Mitgliedstaaten den Ausgang der Ware aus der Gemeinschaft bestätigen.

Der Bundesrechnungshof hält seine Empfehlungen aufrecht, den Finanzämtern eine Übersicht der zollamtlichen Vermerke zur Verfügung zu stellen und die Spediteurbescheinigungen stichprobenartig zu prüfen.

Zu den Einfuhren ist der Bundesrechnungshof der Auffassung, dass das Bundesministerium sein Schreiben zum Vorsteuerabzug der EUST bei Festsetzung der EUST im ATLAS-Verfahren modifizieren sollte. Dies wäre erforderlich, wenn entsprechend der Stellungnahme des Bundesministeriums für steuerliche Prüfungen ausschließlich der elektronische Abgabenbescheid heranzuziehen sein sollte. Es wäre aber auch notwendig, wenn die Finanzämter die ATLAS-Ausdrucke stichprobenweise überprüfen sollten.

An seinen übrigen Empfehlungen zum Vorsteuerabzug bei selbst veranlagter EUST und zu den Kontrollmitteilungsverfahren hält der Bundesrechnungshof ebenfalls fest. Dabei sollte insbesondere der Abzug der EUST als Vorsteuer von der Zahlung der Steuer durch den Einführenden abhängig gemacht werden.

Insgesamt erachtet der Bundesrechnungshof zügiges Handeln für geboten, um künftig Umsatzsteuerausfälle bei Aus- und Einfuhren zu vermeiden. Dabei ist von besonderer Bedeutung, dass seit dem Beitritt der zehn neuen Mitgliedstaaten Deutschland nur noch zur Schweiz und im See- und Luftverkehr Außengrenzen hat und damit die Ausfuhrnachweise überwiegend von ausländischen Zollstellen ausgestellt werden. Diese haben bei ihren Kontrollen die deutsche Umsatzsteuer noch weniger im Blick als die deutsche Zollverwaltung.

Dass weite Bereiche der Ausfuhren an den EG-Grenzen nicht kontrolliert werden, die Steuerverwaltung die Spediteurbescheinigungen grundsätzlich nicht prüft und die Bestätigungen der Zollverwaltungen häufig umsatzsteuerlich die Ausfuhr nicht nachweisen, führt zu einem erheblichen Betrugsrisiko bei Drittlandsausfuhren. Wird weder durch risikoorientierte, stichprobenweise Warenkontrollen noch durch Prüfung der Belege festgestellt, ob tatsächlich eine Ausfuhr stattfindet oder stattgefunden hat, können Betrugsfälle oder eine aus anderen Gründen zu Unrecht gewährte Steuerfreiheit allenfalls durch Zufall aufgedeckt werden.

38 Fehlerhafte Bearbeitung der Erstattung von Sonderausgaben führt zu Steuerausfällen (Kapitel 6001 Titel 012 01)

38.0

Das Bundesministerium der Finanzen hat aufgrund geänderter Rechtsprechung die steuerliche Behandlung der Erstattung von Sonderausgaben (z. B. Kirchensteuer, Sozialversicherungsbeiträge) im Jahre 2002 in einem Anwendungsschreiben neu geregelt. Danach sind Sonderausgaben für das Jahr, in dem sie steuerlich berücksichtigt wurden – in der Regel das Vorjahr – um nachträgliche Erstattungen zu mindern, wenn im Jahr der

Erstattung ein Ausgleich mit entsprechenden Aufwendungen nicht oder nicht in voller Höhe möglich ist. Diese Regelung soll bei allen noch nicht verjährten Steuerfestsetzungen angewandt werden.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes haben Finanzämter verschiedener Länder die Regelung teilweise nicht beachtet oder uneinheitlich umgesetzt. Das Bundesministerium der Finanzen hat dies hingenommen. Es ist zu befürchten, dass dadurch Steuerausfälle von rund 100 Mio. Euro eingetreten sind.

38.1

Bei der Ermittlung des zu versteuernden Einkommens sind Sonderausgaben wie Kirchensteuer oder Sozialversicherungsbeiträge für das Kalenderjahr abzusetzen, in dem sie geleistet worden sind. Damit wirken sie steuermindernd.

Werden gezahlte Sonderausgaben in einem späteren Jahr erstattet, ist der Erstattungsbetrag mit gleichartigen Sonderausgaben in diesem Jahr zu verrechnen. Liegen im Jahr der Erstattung jedoch keine Zahlungen gleichartiger Sonderausgaben vor oder sind die in diesem Jahr geleisteten Sonderausgaben niedriger als die Erstattung, ist eine solche Verrechnung nicht oder nur zum Teil möglich (Erstattungsüberhang).

Mit Urteil vom 15. Mai 2000 entschied der Bundesfinanzhof, dass in diesen Fällen der Sonderausgabenabzug für das Jahr, in dem er steuerlich berücksichtigt wurde, insoweit um den Erstattungsüberhang gemindert werden müsse.

Diese Entscheidung veranlasste das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium), nach Abstimmung mit den Einkommensteuerreferenten der Länder im Juli 2002 ein entsprechendes Schreiben an die obersten Finanzbehörden der Länder zu veröffentlichen. Bereits bestandskräftige Bescheide seien nach den Vorschriften der Abgabenordnung zu ändern.

38.2

Der Bundesrechnungshof hat am Beispiel der Kirchensteuer in vier Ländern untersucht, ob und wie die Finanzverwaltung die Änderung der Rechtsprechung und das hierzu ergangene Anwendungsschreiben in der Praxis umgesetzt hat. Der Bundesrechnungshof hat auch geprüft, ob und in welcher Form die Finanzämter angewiesen waren, bereits durchgeführte, aber nach den Vorschriften der Abgabenordnung noch änderbare Einkommensteuerfestsetzungen systematisch aufzugreifen und die Neuregelung bei der laufenden Veranlagung von Einkommensteuerfällen zu beachten.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass nur ein Land im Jahre 2002 Maßnahmen ergriffen hatte, bereits veranlagte Fälle mit Erstattungsüberhängen festzustellen und den Sonderausgabenabzug des jeweiligen Jahres der Verausgabung um die nachträgliche Erstattung zu mindern. Nach den Vorschriften der Abgabenordnung war

dies für die Jahre ab 1998 möglich. Dadurch wurden Mehrsteuern von über 11 Mio. Euro festgesetzt.

Die drei anderen Länder haben bis zum Ende des Jahres 2003 vergleichbare Maßnahmen nicht eingeleitet. In Folge dieser Unterlassung haben die Finanzämter Sonderausgaben, die in den Jahren 1998 und 1999 steuerlich berücksichtigt worden waren, nicht um die Erstattungsüberhänge gemindert. Eine Änderung der betreffenden Steuerfestsetzungen wäre nur bis zum 31. Dezember 2002 bzw. bis zum 31. Dezember 2003 möglich gewesen.

Es ist zu befürchten, dass dadurch Steuerausfälle von rund 100 Mio. Euro eingetreten sind.

Hinsichtlich der laufenden Veranlagung hat der Bundesrechnungshof festgestellt, dass die einzelnen Länder unterschiedliche Aufgriffsgrenzen vorgegeben haben. Während die Finanzämter eines Landes die Steuerfestsetzung für das Jahr der Verausgabung erst bei Erstattungsüberschüssen ab 1 000 Euro zu ändern haben, ist dies in den anderen Ländern schon ab 300 Euro der Fall gewesen.

38.3

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, seine Rechte und Pflichten im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung gegenüber den obersten Finanzbehörden der Länder ausreichend wahrzunehmen, um so eine gleichmäßige Behandlung gleich gelagerter Sachverhalte weitgehend sicherzustellen.

Er hat dem Bundesministerium vorgeschlagen, bei den nicht verjährten Fällen bundesweit eine erneute Veranlagung durchzuführen. Allein die bisher bekannten Mehrergebnisse aus einem Land von über 11 Mio. Euro für die Jahre 1998 bis 2001 zeigen die finanzielle Bedeutung.

38.4

Das Bundesministerium hat dem Vorschlag des Bundesrechnungshofes zugestimmt. Insbesondere sollen alle noch nicht verjährten Veranlagungen aufgegriffen und überprüft werden.

38.5

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Finanzämter nunmehr unverzüglich die noch nicht verjährten Einkommensteuerveranlagungen für die Zeiträume 2000 und 2001 überprüfen und die Steuerfestsetzungen ggf. ändern werden.

39 Ungerechtfertigte Gewährung des erhöhten Spendenabzugs bei Stiftungen (Kapitel 6001 Titel 012 01 und 014 01)

39.0

Um die erhöhten steuerlichen Vergünstigungen zu erreichen, die das Stiftungsförderungsgesetz vom 14. Juli 2000 gewährt, wählen Steuerpflichtige Gestaltungsformen, die

zu den erklärten Zielen des Gesetzgebers in Widerspruch stehen. So genannte Spendensammelstiftungen wurden gezielt eingeschaltet, um dem Spender einen erhöhten Sonderausgabenabzug zu ermöglichen. Weil Zuwendungen in den Vermögensstock von Stiftungen nur bei Neugründungen besonders begünstigt sind, werden nicht rechtsfähige Stiftungen an bestehende – rechtsfähige – Stiftungen angehängt, um in den Genuss dieser zusätzlichen Steuerermäßigung zu gelangen. Da die Finanzverwaltung diese Gestaltungen mit dem Gesetzeswortlaut im Einklang sieht, hält der Bundesrechnungshof eine klarstellende Anpassung der Rechtsnormen für angebracht.

39.1 Stiftungsförderungsgesetz

Mit dem Gesetz zur weiteren steuerlichen Förderung von Stiftungen (Stiftungsförderungsgesetz) hat der Gesetzgeber sowohl für die Stifter als auch für die Stiftungen selbst eine Vielzahl steuerlicher Vergünstigungen eingeführt, um Anreize für die Stiftung von Vermögenswerten zum Wohl der Allgemeinheit zu schaffen. Das Gesetz ist rückwirkend zum 1. Januar 2000 in Kraft getreten.

Neben den bisherigen Vergünstigungen bei Zuwendungen für steuerbegünstigte Zwecke sind Zuwendungen an Stiftungen des öffentlichen Rechts und an steuerbefreite Stiftungen des privaten Rechts zur Förderung gemeinnütziger, kirchlicher oder mildtätiger Zwecke unabhängig von den Gesamteinkünften des Zuwendenden jährlich bis zur Höhe von 20 450 Euro zusätzlich abziehbar.

Außerdem sind Zuwendungen in den Vermögensstock anlässlich der Neugründung derartiger Stiftungen bis zu einem Betrag von 307 000 Euro zusätzlich als Sonderausgaben abziehbar. Hierunter fallen Zuwendungen, die bis zum Ablauf eines Jahres nach Gründung der Stiftung geleistet werden.

39.2 Verwaltungsanweisungen

Die Länder haben ihre Finanzämter auf die neuen Vorschriften hingewiesen und diese näher erläutert.

39.3 Feststellungen des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof untersuchte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Frankfurt am Main bei einer bundesweiten Querschnittsprüfung die steuerliche Behandlung von Stiftungen. Er sah die Fachakten beim Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) ein und erhielt Auskünfte von Stiftungsaufsichtsbehörden einzelner Länder. Daneben prüfte der Bundesrechnungshof bei mehreren Finanzämtern die Besteuerungspraxis bei der Anwendung des Stiftungsförderungsgesetzes.

Der Bundesrechnungshof stellte im Wesentlichen Folgendes fest:

39.3.1

Stiftungen wurden errichtet, um für steuerbegünstigte Organisationen vorgesehene Gelder durchzuleiten und den

Zuwendenden einen erhöhten Sonderausgabenabzug zu ermöglichen (sog. Spendensammelstiftungen). Die Finanzämter beanstandeten dies nicht.

39.3.1.1

So wurde mit Genehmigung der zuständigen Stiftungsaufsichtsbehörde im Oktober 2000 in einem Bundesland eine Treuhand-Stiftung gegründet, deren steuerbegünstigte Zwecke gemeinnütziger, mildtätiger und kirchlicher Art durch Beschaffung von Mitteln für freikirchliche und landeskirchliche Gemeinden verwirklicht werden sollten. Auf ihrer Internetseite wies die Stiftung auf die Möglichkeit des erhöhten Spendenabzugs hin, wenn man, anstatt direkt an die Gemeinde zu spenden, eine gemeinnützige Stiftung zwischenschalte, die die Spende zur Weiterleitung an die Gemeinde entgegennehme.

Die Oberfinanzdirektion kam zu dem Ergebnis, dass es zwar nicht Absicht des Gesetzgebers gewesen sei, Steuersparmodelle durch Spendensammelstiftungen zu fördern, die gemeinnützigen Institutionen vorgeschaltet sind. Doch gebe der Gesetzeswortlaut derzeit keine Handhabe, derartige Gestaltungen zu unterbinden.

Auch die obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder kamen im Oktober 2001 zu der übereinstimmenden Auffassung, dass nach geltendem Recht die Mittelweiterleitung eine zulässige Form der Verwirklichung steuerbegünstigter Zwecke sei, und dass sie keine Möglichkeit sähen, Spendensammelstiftungen die Spendenbescheinigungskompetenz zu versagen.

39.3.1.2

Ein Verein, der im Bereich eines anderen Finanzamts auf dem kirchlichen Sektor tätig ist, errichtete eine nicht rechtsfähige Spendensammelstiftung. Die Vorbemerkung der Satzung dieser Stiftung weist ausdrücklich darauf hin, dass sie „Unterstützern der Arbeit für Diaspora-Gemeinden die Möglichkeit des Gesetzes zur weiteren steuerlichen Förderung von Stiftungen zugänglich machen“ will. Auch diese Stiftung wurde als steuerbegünstigte Körperschaft anerkannt.

39.3.2

Da Zuwendungen in den Vermögensstock nur anlässlich der Neugründung von Stiftungen – bis zu einem Betrag von 307 000 Euro – besonders begünstigt sind, errichteten bestehende Stiftungen eine nicht rechtsfähige Stiftung, die an die bestehende „angehängt“ wurde, um auch für spätere Zuwendungen (Zustiftungen) die erhöhten steuerlichen Vergünstigungen zu erhalten. Die „neue“ Stiftung verfolgte regelmäßig die gleichen steuerbegünstigten Zwecke wie die schon bestehende Stiftung. Dementsprechend verwendete die „neue“ Stiftung ihre Erträge für die von der alten Stiftung verfolgten Zwecke. Teilweise standen die „Neugründungen“ unter dem Vorbehalt, dass das zuständige Finanzamt die rechtlich unselbstständige Stiftung als gemeinnützige Körperschaft anerkannte. Bestehende Stiftungen warben u. a. im Internet Zustiftungen ein unter Hinweis auf den erhöhten Spendenabzug

von bis zu 307 000 Euro; sie übernahmen in diesem Zusammenhang alle Formalitäten und boten sich als kostenlose Treuhänder an.

Die Finanzämter gewährten in allen Fällen die besonderen Begünstigungen.

39.4 Beanstandungen des Bundesrechnungshofes

39.4.1

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium darauf hingewiesen, dass nach seiner Auffassung die Gewährung des erhöhten Spendenabzugs für Zuwendungen, die über so genannte Spendensammelstiftungen lediglich durchgeführt werden, im Widerspruch zu den erklärten Zielen stehen, die der Gesetzgeber mit dem Stiftungsförderungsgesetz bezwecken wollte. Zwar gestattet die Ausnahmenvorschrift des § 58 Nr. 1 Abgabenordnung auch Körperschaften als steuerbegünstigt zu behandeln, die ihre Mittel – in vollem Umfang – für die Verwirklichung steuerbegünstigter Zwecke einer anderen Körperschaft beschaffen. Die bezeichneten Spendensammelstiftungen entfalten hingegen keine eigenen „Spendensammelaktivitäten“, sondern schleusen lediglich die von den Spendern den gemeinnützigen Letztempfängern zugeordneten Gelder – zielgerichtet – durch, damit die Spender in den Genuss eines erhöhten steuerlichen Vorteils gelangen können.

Führt dementsprechend das zielgerichtete Weiterleiten einer Spende durch eine Stiftung für den Spender zu einer höheren Entlastung als dies bei einer unmittelbaren Spende an die letztlich begünstigte Körperschaft der Fall wäre, ist hierin ein Umstand zu sehen, der mit dem Willen des Gesetzgebers nicht übereinstimmt. Dies macht es nach Auffassung des Bundesrechnungshofes erforderlich, den Spendenabzug nur in der Höhe zuzulassen, wie dies bei einer unmittelbaren Spende an die von der Spendensammelstiftung geförderte Körperschaft der Fall gewesen wäre.

39.4.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium darauf aufmerksam gemacht, dass die errichteten nicht rechtsfähigen Stiftungen als Anhang zu bestehenden Stiftungen offensichtlich nur den Zweck haben, die eigentlich begünstigte Stiftung durch eine „verdeckte“ Zustiftung zu unterstützen. Letztlich kommen derartige Zuwendungen der bereits bestehenden „alten“ Stiftung zugute. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes handelt es sich hierbei nicht um Fälle der Neugründung im Sinne der gesetzlichen Regelung.

Der besondere Abzugsbetrag von bis zu 307 000 Euro ist für Stifter vorgesehen, die eine begünstigte Stiftung in der Gründungsphase mit ausreichendem Kapital ausstatten. Mit dieser Regelung sollen neu errichtete Stiftungen so schnell wie möglich finanziell handlungsfähig gemacht werden. Der erhöhte Abzugsbetrag soll dem besonderen Finanzbedarf einer Stiftung in der Errichtungsphase

Rechnung tragen. Absicht des Gesetzgebers war es hingegen nicht, Zustiftungen der bezeichneten Art zu fördern.

39.5 Stellungnahme des Bundesministeriums

39.5.1

Das Bundesministerium sieht in Übereinstimmung mit den obersten Finanzbehörden der Länder nach der bestehenden Rechtslage keine Möglichkeit, Spendensammelstiftungen die Spendenbescheinigungskompetenz zu versagen. Ebenso bestünden auch nach den Regelungen über die Gemeinnützigkeit keine Bedenken gegen die Anerkennung der Spendensammelstiftungen, da die Mittelweiterleitung an eine gemeinnützige Körperschaft eine zulässige Form der Förderung steuerbegünstigter Zwecke sei. Für einen Ausschluss der Zuwendungen an Spendensammelstiftungen vom erhöhten Spendenabzug biete das Gesetz keinen Anhaltspunkt.

39.5.2

Im Bereich der verdeckten Zustiftungen seien dem Bundesministerium Treuhandstiftungen bekannt, die durch Vertrag zwischen dem Stifter und der gemeinnützigen Einrichtung entstünden. Ein rechtlich zu beanstandender Gestaltungsmissbrauch könne zu bejahen sein, wenn neben einem nicht dauerhaften Bestand der Treuhandstiftung weitere Elemente träten, die erkennen ließen, dass die Mittel der Treuhandstiftung letztlich in vollem Umfang dem Treuhänder zugute kämen. In allen mit den obersten Finanzbehörden der Länder erörterten Fällen habe die jeweilige Treuhandstiftung Mittel aber auch für andere gemeinnützige Einrichtungen beschafft. Das geltende Recht biete in diesen Fällen keine Möglichkeit, den erhöhten Spendenabzug zu versagen.

39.6 Abschließende Würdigung und Vorschlag des Bundesrechnungshofes

39.6.1

Der Bundesrechnungshof hält die erhöhten Abzugsmöglichkeiten bei Zuwendungen an so genannte Spendensammelstiftungen nach wie vor für verfehlt.

Mit dem Stiftungsförderungsgesetz sollten Anreize für Stifter zur Errichtung und Instrumente zu einer dauerhaften Erhaltung gemeinnütziger Stiftungen geschaffen werden. Die gegenüber anderen gemeinnützigen Körperschaften deutlich verbesserten Spendenabzugsmöglichkeiten generell auch den Spendensammelstiftungen zuzubilligen, widerspricht nach Ansicht des Bundesrechnungshofes zumindest dann den erklärten Zielen des Gesetzgebers, wenn die eigentlich geförderte Körperschaft einen entsprechenden Spendenabzug nicht ermöglichen kann, also ihrerseits keine Stiftung ist. Auch der Bundesverband Deutscher Stiftungen hat bereits während des Gesetzgebungsverfahrens entsprechende Befürchtungen geäußert.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass der Wortlaut des Gesetzes keine eindeutigen Anhaltspunkte bietet, für Zuwendungen an Spendensammelstiftungen den erhöhten Spendenabzug zu verwehren. Um dem Willen des Gesetzgebers gerecht zu werden, hält der Bundesrechnungshof eine Klarstellung durch eine Anpassung der entsprechenden Rechtsnormen für denkbar. Danach ist der Spendenabzug nur in der Höhe zuzulassen, wie dies bei einer unmittelbaren Spende an die von der Spendensammelstiftung geförderte Körperschaft der Fall wäre.

39.6.2

Der Bundesrechnungshof stimmt der Auffassung des Bundesministeriums zu, die anstelle von Zustiftungen gebildeten „neuen“ Treuhandstiftungen seien insbesondere dann missbräuchlich, wenn die Mittel durch die Treuhandstiftung ausschließlich für Zwecke des Treuhänders beschafft würden und das Vermögen der Treuhandstiftung bei Auflösung der Stiftung dem Treuhänder zufließe. Im Gegensatz zu den dem Bundesministerium bekannten Fällen hat der Bundesrechnungshof bei seiner Prüfung aber solche Fälle vorgefunden, bei denen die Mittel der „neuen“ Treuhandstiftung in vollem Umfang dem Treuhänder (alte bestehende Stiftung) zugute kamen. Derartigen Steuerumgehungen sollte vorgebeugt werden.

Da es nicht Ziel des Gesetzgebers war, Zustiftungen der bezeichneten Art zu fördern, sollte nach Auffassung des Bundesrechnungshofes dies gesetzlich klargestellt werden. Dies gilt umso mehr, als bestehende Stiftungen u. a. im Internet unter Hinweis auf den erhöhten Spendenabzug von bis zu 307 000 Euro für derartige Zustiftungen werben und in diesem Zusammenhang alle Formalitäten übernehmen und sich als kostenlose Treuhänder anbieten. Daneben wird auch im Schrifttum bereits empfohlen, zur mehrfachen Ausnutzung des Abzugsbetrags spätere Zuwendungen nicht als echte Zustiftungen vorzunehmen, sondern „neue“ nicht rechtsfähige Stiftungen mit gleicher Zwecksetzung an die bereits bestehende Stiftung „anzuhängen“.

39.6.3

Das Bundesministerium sollte, ggf. auch im Rahmen einer klarstellenden Gesetzesinitiative, dafür sorgen, dass das Stiftungsförderungsgesetz nur entsprechend dem erklärten Willen des Gesetzgebers angewandt wird. Spendensammelstiftungen oder „verdeckte Zustiftungen“ sollten die erhöhten steuerlichen Vergünstigungen nicht erhalten.

40 Zinsverluste des Bundes durch zu lange Zahlungsfristen bei den Verbrauchsteuern

40.0

Die Fristen zur Zahlung von Verbrauchsteuern sind größtenteils unangemessen lang. Dadurch entstehen dem Bund jährlich Zinsverluste von 100 Mio. Euro. Der Steu-

erschuldner wälzt die Steuerlast als Bestandteil des Verkaufspreises auf seine Kunden ab. Damit er die Steuer aus dem Verkaufspreis und ohne Inanspruchnahme eigener Mittel entrichten kann, betragen die gesetzlichen Zahlungsfristen z. B. bei der Branntwein-, Schaumwein- und Zwischenerzeugnissteuer bis zu durchschnittlich 70 Tagen. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes bezahlen die Kunden die Waren in der Regel jedoch schon innerhalb von 30 Tagen. Das Bundesministerium der Finanzen sollte deshalb bei allen Verbrauchsteuern die Zahlungsfristen auf durchschnittlich 35 Tage verkürzen.

40.1

Verbrauchssteuern belasten den Ge- oder Verbrauch bestimmter Waren. Die Steuer entsteht, wenn die Waren in den Verkehr gebracht werden. Der Steuerschuldner, typischerweise der Hersteller oder Importeur verbrauchsteuerpflichtiger Waren, wälzt die Steuerlast als Bestandteil des Verkaufspreises auf seinen Kunden ab. Die gesetzlichen Zahlungsfristen zur Entrichtung der Steuer sollen es dem Steuerschuldner ermöglichen, die Steuer aus dem Verkaufspreis und damit ohne Inanspruchnahme eigener Mittel zu entrichten. Bei der Bestimmung der Zahlungsfristen hatte sich der Gesetzgeber an den Zahlungszielen orientiert, die zwischen dem Steuerschuldner und seinem Kunden im Geschäftsverkehr üblich waren.

Nach den Verbrauchsteuergesetzen hat der Steuerschuldner die in einem Monat entstandene Verbrauchsteuer einheitlich bis zu einem Termin in einem Folgemonat zu entrichten. Der Zeitraum zwischen dem Entstehen und der Fälligkeit der Steuerschuld (Zahlungsfrist) kann daher bei den einzelnen Verkaufsfällen variieren. Die Zahlungsfristen betragen im Durchschnitt bei der Branntwein-, Schaumwein- und Zwischenerzeugnissteuer 70 Tage, bei der Tabaksteuer auf andere Tabakwaren als Zigaretten 63 Tage, bei der Mineralölsteuer 55 Tage und bei der Kaffeesteuer 46 Tage. Bei der Biersteuer und der Tabaksteuer auf Zigaretten sind die Zahlungsfristen mit durchschnittlich 35 bzw. 33 Tagen wesentlich kürzer.

Die Zahlungsfristen für die Umsatzsteuer betragen demgegenüber durchschnittlich 30 Tage. Diese Zahlungsfrist gilt nach dem Zollrecht der EU auch für verbrauchsteuerpflichtige Waren, die aus Drittländern eingeführt und zum zoll- und verbrauchsteuerrechtlich freien Verkehr abgefertigt werden.

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses hatte das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) im Jahre 1990 aufgefordert, die Zahlungsfristen bei der Tabaksteuer zu überprüfen. Wegen der anstehenden Verbrauchsteuerharmonisierung, durch die zum 1. Januar 1993 EU-einheitliche Verbrauchsteuerregelungen geschaffen werden sollten, verzichtete das Bundesministerium auf die Überprüfung. Entgegen den Erwartungen wurden die Zahlungsfristen nicht EU-einheitlich geregelt. Das Bundesministerium überprüfte die Zahlungsfristen bei der Tabaksteuer erst im Jahre 1995, nach-

dem der Bundesrechnungshof die Angelegenheit wieder aufgegriffen hatte. Eine dem Bundesrechnungshof für die zweite Jahreshälfte 1995 verbindlich zugesagte Überprüfung der Zahlungsfristen bei der Mineralölsteuer führte es bis Jahresende 2003 nicht durch.

40.2

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes erhält der Steuerschuldner von seinem Kunden den Kaufpreis einschließlich der Verbrauchsteuern üblicherweise innerhalb von 30 Tagen. Während im Handel mit alkoholischen Getränken auch längere Zahlungsziele vereinbart werden, rechnen Tankstellenpächter ihre Benzinverkäufe und damit die darin enthaltene Mineralölsteuer täglich mit den Mineralölgesellschaften ab. Daher sind die derzeitigen gesetzlichen Zahlungsfristen zu großzügig.

Das Bundesministerium sollte die Fälligkeit der Verbrauchsteuern so festlegen, dass bei allen Verbrauchsteuern Zahlungsfristen von durchschnittlich 35 Tagen entstehen. Bei einem Verbrauchsteueraufkommen von rund 65 Mrd. Euro (2002) und einem Zinssatz von 4,5 %, den der Bund für Kredite zahlt, würden auf 35 Tage verringerte Zahlungsfristen zu einer dauerhaften jährlichen Zinsersparung von rund 100 Mio. Euro führen.

40.3

Das Bundesministerium hat erklärt, aufgrund des für die Mineralölsteuer vorliegenden Datenmaterials sei eine Verkürzung der Zahlungsfrist möglich. Es werde im Gesetzgebungsverfahren zur Umsetzung der so genannten Energiesteuer-Richtlinie einen entsprechenden Vorschlag machen. Dabei werde es auch eine Verkürzung der Zahlungsfrist bei der Stromsteuer prüfen. Das Bundesministerium hat eingeräumt, dass bei den übrigen Verbrauchsteuern die vereinbarten Zahlungsziele unter den gesetzlichen Zahlungsfristen lägen. Es beabsichtige deshalb, beim nächsten Gesetzgebungsverfahren im Verbrauchsteuerbereich kürzere Zahlungsfristen vorzusehen.

40.4

Der Bundesrechnungshof hält es für nicht ausreichend, dass das Bundesministerium in seiner Stellungnahme kürzere gesetzliche Zahlungsfristen lediglich in Aussicht stellt, ohne sich festzulegen. Mit Hinweis auf die (kürzeren) Zahlungsfristen bei der Umsatzsteuer und bei einigen Verbrauchsteuern sowie den zwischen den Wirtschaftsbeiträgen gegenwärtig tatsächlich vereinbarten Zahlungszielen sieht er einheitliche gesetzliche Zahlungsfristen von durchschnittlich 35 Tagen als ausreichend und angemessen an.

Bundesagentur für Arbeit

41 Auslagerung des Bau- und Liegenschaftsbereichs erfüllt gesteckte Ziele nicht

41.0

Die Übertragung der Bau- und Liegenschaftsverwaltung der Bundesagentur für Arbeit auf zwei von ihr gegründete und finanzierte Gesellschaften ist unwirtschaftlich. Das angestrebte Ziel, Sach- und Personalausgaben einzusparen, wurde nicht erreicht. Der Bundesrechnungshof fordert die Bundesagentur für Arbeit auf, unverzüglich die Leistungen des Bau- und Liegenschaftsmanagements öffentlich auszuschreiben und die Geschäftstätigkeit der neu geschaffenen Bau- und Immobiliengesellschaft für Aufträge Dritter zu öffnen.

41.1

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) nutzt rund 550 eigene und rund 1 300 angemietete Liegenschaften. Sie wurden früher baufachlich von den Landesbauverwaltungen und im Übrigen von eigenem Personal betreut. Im Jahre 2000 gründete die Bundesagentur zwei Gesellschaften und übertrug ihnen die Betreuung der Liegenschaften. Die Bundesagentur verfolgte mit der Auslagerung das Ziel, jährlich Ausgaben in dreistelliger Millionenhöhe einzusparen. In den Unternehmensplänen erklärten die

Gesellschaften, dass die Aufbauphase im Jahre 2001 abgeschlossen sein würde und dann von „eingeschwungenen“ Gesellschaften gesprochen werden könne. Ende des Jahres 2003 verschmolz die Bundesagentur die Gesellschaften zu einer Bau- und Immobiliengesellschaft.

Der Bundesrechnungshof prüfte, ob die mit der Privatisierung angestrebten Verbesserungen erreicht worden sind, insbesondere ob Sach- und Personalausgaben eingespart werden konnten. Er stellte fest, dass die Gesellschaften von der Bundesagentur finanziert wurden und ausschließlich für die Bundesagentur tätig waren. Aufträge erhielten sie oftmals „en bloc“ für eine Vielzahl von Liegenschaften, auch mit umfangreichen und zeitgleich einzuleitenden Arbeiten. Die Gesellschaften erwirtschafteten bisher nur Verluste. Ihre Zahlungsfähigkeit stellte die Bundesagentur mit Liquiditätshilfen in Höhe von 7,6 Mio. Euro sicher. Den Liquiditätshilfen standen keine Einsparungen oder andere Effizienzgewinne für die Bundesagentur gegenüber. Insbesondere konnte die Bundesagentur mit der Auslagerung ihre Bau- und Bewirtschaftungsausgaben nicht senken und kein Personal einsparen.

41.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Bundesagentur die mit der Auslagerung des Bau- und Liegenschaftswesens auf zwei Gesellschaften verfolgten Ziele

nicht erreichte. Unter keinem der untersuchten Gesichtspunkte arbeiteten die Gesellschaften kostengünstiger als ihre Vorgänger.

Eine wesentliche Ursache hierfür hat der Bundesrechnungshof darin gesehen, dass die Bundesagentur die Gesellschaften in vollem Umfang finanziert und nicht dem Wettbewerb ausgesetzt hat. Dies nahm ihnen den Druck zu wirtschaftlichem Handeln. Mit der zusammengefassten Auftragserteilung hat die Bundesagentur die Gesellschaft zudem unnötig belastet.

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesagentur empfohlen,

- die derzeitige Liegenschaftsbetreuung aufzugeben und Leistungen des Bau- und Liegenschaftsmanagements unter Beteiligung der Gesellschaft öffentlich auszuschreiben und
- die Geschäftstätigkeit der Gesellschaft für Aufträge Dritter zu öffnen, um die Abhängigkeit zwischen Gesellschaft und Bundesagentur zu verringern.

41.3

Die Bundesagentur hat eingeräumt, die Ziele der Auslagerung bislang nicht erreicht zu haben. Allerdings seien bei solch komplexen Maßnahmen Betrachtungszeiträume von fünf bis zehn Jahren üblich. Erst in dieser Zeit seien der organisatorische und personelle Aufbau der Immobiliengesellschaft und die anschließende Optimierung des operativen Geschäftes möglich.

Die Bundesagentur hat erklärt, der Leistungsschwäche der Gesellschaft mit mehreren Maßnahmen begegnen zu wollen, z. B. mit einem geänderten Verfahren der Auftragserteilung. Außerdem habe sie versuchsweise einzelne Leistungen der Liegenschaftsbetreuung regional ausgeschrieben, ohne jedoch annehmbare Angebote erhalten zu haben.

Vor der Entscheidung über die künftige Gestaltung des Bau- und Liegenschaftsbereichs will die Bundesagentur die Ergebnisse des laufenden Optimierungsprozesses abwarten.

41.4

Der Bundesrechnungshof hält die eingeleiteten Maßnahmen nicht für ausreichend, die strukturellen Probleme der Gesellschaft zu lösen. Die aufgetretenen Mängel in der Bau- und Liegenschaftsbetreuung sind so schwerwiegend, dass die Bundesagentur sich keinesfalls darauf beschränken darf, die Tätigkeit der Gesellschaft noch weitere Jahre zu betrachten. Die Anlaufphase war ohnehin schon deutlich länger als angekündigt. Das Bau- und Liegenschaftsmanagement gehört im Übrigen nicht zu den Kernaufgaben der Bundesagentur.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest, die Leistungen des Bau- und Liegenschaftsmanagements grundsätzlich im Wettbewerb zu vergeben und die Gesellschaft für Aufträge Dritter zu öffnen. Die fehlgeschlagene

regionale Ausschreibung einzelner Leistungen bedeutet nicht zwangsläufig, dass es für die der Gesellschaft übertragenen Leistungen insgesamt keinen Markt gibt.

Der Bundesrechnungshof fordert die Bundesagentur daher auf, unverzüglich die von ihm empfohlenen Maßnahmen zu ergreifen.

42 Verstöße gegen Vergaberecht bei der Unterbringung von Dienststellen

42.0

Die Bundesagentur für Arbeit hat bei der Anmietung noch zu errichtender Gebäude gegen das Vergaberecht verstoßen. Die Voraussetzungen eines Befreiungstatbestandes, auf den sie sich in diesem Zusammenhang beruft, waren nicht gegeben. Die Bundesagentur für Arbeit hat zugleich den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verletzt, weil sie keinen möglichst umfassenden Wettbewerb durchführte.

42.1

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) verfügt über rund 550 eigene Liegenschaften mit einer Grundfläche von rund 2,9 Mio. qm und rund 1 300 angemietete Liegenschaften mit einer Grundfläche von rund 1,4 Mio. qm. In den Haushaltsplan für das Jahr 2004 hat die Bundesagentur für Mieten und Pachten von Grundstücken und Gebäuden einen Betrag von 162 Mio. Euro eingestellt.

Die Bundesagentur beschloss im Jahre 2002, ihren Raumbedarf vor allem durch Anmietungen und nicht mehr durch eigene Neubauten zu decken. Dazu schloss sie Verträge mit Investoren ab, die die Gebäude nach den Vorstellungen der Bundesagentur errichteten und langfristig an sie vermieteten. Die Bundesagentur nahm maßgeblichen Einfluss auf die Baupläne und die Bauausführung der Gebäude und sicherte ihre Anforderungen vertraglich ab. Die Vertragswerte erreichten regelmäßig den Schwellenwert der Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung), sodass die Mietverträge europaweit hätten vergeben werden müssen. Die Bundesagentur sah hiervon jedoch ab und begründete dies mit § 100 Abs. 2 Buchstabe h des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB). Danach müssen die europäischen Vergabevorschriften nicht auf Mietverträge über Grundstücke und „vorhandene Gebäude“ angewendet werden. Sie sah sich auch nicht verpflichtet, solche Mietverträge gemäß § 55 Bundeshaushaltsordnung (BHO) öffentlich auszuschreiben, obwohl die Vorschriften der BHO sinngemäß für sie gelten. Sie führte stattdessen ein von ihr geschaffenes „Markterkundungsverfahren“ durch, bei dem sie ihre Absicht zur Anmietung von Diensträumen unter Angabe des Raumbedarfs in regionalen Tageszeitungen veröffentlichte und aus den eingegangenen Angeboten ihren Vertragspartner auswählte.

Mehrmals beschwerten sich erfolglose Bewerber über das von der Bundesagentur durchgeführte Verfahren. Dies

verzögerte die Unterbringung der Dienststellen der Bundesagentur teilweise um mehrere Jahre.

42.2

Der Bundesrechnungshof hat das formlose und nicht transparente Markterkundungsverfahren als Verstoß gegen die Vergabevorschriften sowie den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beanstandet.

Er hat daran erinnert, dass die Bundesagentur gemäß § 55 BHO verpflichtet war, Aufträge öffentlich auszuschreiben, sofern nicht die Natur des Geschäftes eine Ausnahme gerechtfertigt hätte. Eine solche Ausnahme ist nicht erkennbar. Das selbst geschaffene Verfahren war unzulässig.

Da die Anmietungen regelmäßig die einschlägigen Schwellenwerte der Vergabeverordnung überschritten, hatte die Bundesagentur darüber hinaus weitergehende Anforderungen der europäischen Vergaberichtlinien zu beachten. So hätte sie vor der Anmietung noch zu errichtender Gebäude ihre Absicht, einen Mietvertrag zu schließen, europaweit bekannt machen müssen. Der Ausnahmetatbestand des § 100 Abs. 2 Buchstabe h GWB befreite die Bundesagentur nicht von dieser Verpflichtung, da sein insofern klarer Wortlaut nur vorhandene Gebäude erfasst. Darüber hinaus war ein europaweiter Wettbewerb auch aus wirtschaftlichen Gründen geboten. Anders als bei bestehenden Gebäuden dürften regelmäßig mehrere Investoren in der Lage gewesen sein, ein Gebäude gezielt nach den Vorgaben der Bundesanstalt anzubieten.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb die Bundesagentur aufgefordert, von ihrem Markterkundungsverfahren Abstand zu nehmen und Mietverträge über noch zu errichtende Gebäude nach geltendem Vergaberecht europaweit zu vergeben. Er sieht dadurch auch die Gefahr von Beschwerden unterlegener Bieter sowie von Korruptionsvorwürfen gegen Beschäftigte der Bundesagentur verringert.

42.3

Die Bundesagentur ist der Aufforderung des Bundesrechnungshofes nicht gefolgt. Sie will an ihrem Markterkundungsverfahren festhalten, da sie sich bei der Anmietung generell nicht an die Vergaberegeln gebunden fühlt. Der Befreiungstatbestand des § 100 Abs. 2 Buchstabe h GWB gelte auch für die Anmietung noch zu errichtender Gebäude. Zur Begründung hat die Bundesagentur pauschal auf Erwägungsgründe des Europäischen Parlaments und auf die Kommentarliteratur verwiesen. Da es an einer „wettbewerblichen Relevanz der in Rede stehenden Vorgänge“ fehle, sei sie auch nicht gemäß § 55 BHO zur Ausschreibung verpflichtet. Im Übrigen sei zum Zeitpunkt der Bekanntmachung noch nicht geklärt, ob überhaupt ein Gebäude errichtet werden müsse.

Die Bundesagentur hat ferner eingewandt, Beschwerden erfolgloser Bewerber hätten sich nicht gegen das Verfahren als solches gerichtet, sondern gegen die Nichtberück-

sichtigung. Das bisher angewandte Verfahren biete auch einen ausreichenden Schutz ihrer Bediensteten vor Korruptionsvorwürfen; solche seien in diesem Zusammenhang nicht bekannt geworden.

42.4

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass die Bundesagentur bei der Anmietung noch zu errichtender Gebäude in der Regel auch an die europäischen Vergaberegeln gebunden ist, wie sie durch die VOL/A in nationales Recht umgesetzt wurden.

Als Befreiungstatbestand ist § 100 Abs. 2 Buchstabe h GWB eng auszulegen. Daher verbietet sich die Ausdehnung der Vorschrift gegen ihren klaren Wortlaut auf noch zu errichtende Gebäude. Das entspricht auch dem Sinn und Zweck der Ausnahme. Ausschlaggebend für die Befreiung war die Überlegung, dass in der Regel nur wenige der bereits vorhandenen Objekte den Bedürfnissen des öffentlichen Auftraggebers entsprechen. Der Vertragsgegenstand steht hier mehr oder weniger fest. Ein grenzüberschreitender Wettbewerb, wie von den Richtlinien beabsichtigt, ist in diesem Fall nicht zu erwarten. Wenn aber bei noch zu errichtenden Gebäuden die konkrete Lage am Standort regelmäßig offen ist und die Raumvorgaben der Bundesagentur bei Neubauten von mehreren Investoren gleichermaßen umgesetzt werden können, liegen die maßgeblichen Befreiungsgründe nicht vor. Dem Anliegen der Richtlinien kann im Gegenteil nur durch einen europaweiten Wettbewerb Rechnung getragen werden. Die von der Bundesagentur herangezogenen Äußerungen des Europäischen Parlaments und der Kommentarliteratur setzen sich mit dieser Fallgestaltung nicht auseinander.

Darüber hinaus werden die gesetzlich vorgesehenen Vergabeverfahren auch von der Bieterseite eher akzeptiert als ein von der Bundesagentur selbst geschaffenes Verfahren. Deshalb ist hier die Gefahr unberechtigter Einsprüche und damit verbundener Verzögerungen geringer als bei dem bisher von der Bundesagentur angewandten Markterkundungsverfahren. Ferner schützt die Bundesagentur ihre Beschäftigten nur so hinreichend vor dem Verdacht unlauteren Verhaltens. Wie wichtig das sein kann, zeigt sich daran, dass die Innenrevision der Bundesagentur inzwischen wegen des Verdachts korruptiven Verhaltens von Beschäftigten bei der Anmietung eines neu errichteten Gebäudes ermittelt.

Die Bundesagentur bleibt daher aufgefordert, bei der Anmietung noch zu errichtender Gebäude die Verfahrensregeln der VOL/A zu beachten. Soweit der Vertragswert die Schwellenwerte der Vergabeverordnung erreicht, ist der Mietvertrag europaweit zu vergeben. Dabei ist, je nach den Umständen, ein Offenes Verfahren (öffentliche Ausschreibung) oder ein Verhandlungsverfahren mit vorheriger Bekanntmachung durchzuführen.

Nur ein möglichst breiter Wettbewerb führt letztlich zu einer wirtschaftlichen Bedarfsdeckung. Soweit im Einzelfall noch nicht feststeht, ob ein Neubau erforderlich ist,

muss die Bundesagentur zunächst den Immobilienmarkt erkunden, wobei sie auch bei der freihändigen Anmietung bestehender Gebäude an die VOL/A gebunden ist.

43 Agenturen für Arbeit setzen Forderungen gegen insolvente Arbeitgeber nur unzureichend durch

43.0

Die Agenturen für Arbeit haben auf sie übergegangene Arbeitnehmerforderungen gegen insolvente Arbeitgeber nicht mit dem gebotenen Nachdruck durchgesetzt. Informationen ließen sie teilweise ungenutzt, sodass sie selbst nahe liegende Einziehungsmöglichkeiten nicht erkannten. Die Bundesagentur für Arbeit muss die Umsetzung ihrer Weisungen stärker überwachen. Ihren Vorschlag, eine eigenständige Insolvenzgeldkasse oder regionale Stützpunkte einzurichten, hält der Bundesrechnungshof für geeignet, die Mängel abzustellen.

43.1

Arbeitnehmer erhalten von der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) Insolvenzgeld, wenn ihr insolvent gewordener Arbeitgeber ihnen Arbeitslohn für die letzten drei Monate vor der Insolvenzeröffnung schuldig geblieben ist. Besteht das Arbeitsverhältnis über diesen Zeitpunkt hinaus fort, zahlt die Bundesagentur Arbeitslosengeld anstelle des Arbeitslohns. In beiden Fällen gehen die Lohnansprüche der Arbeitnehmer gegen den insolventen Arbeitgeber auf die Bundesagentur über.

Die Agenturen für Arbeit (Agenturen) machen die Forderungen bei den Arbeitgebern als Schuldner geltend. Die Kassen der Regionaldirektionen der Bundesagentur ziehen sie anschließend ein.

Nicht erfüllte Forderungen aus gezahltem Insolvenzgeld werden über eine Umlage gedeckt, die die Berufsgenossenschaften von den Arbeitgebern erheben und an die Bundesagentur abführen. Daher gehören die Forderungen wirtschaftlich nicht zum Vermögen der Bundesagentur. Je schneller und umfassender die Bundesagentur sie aber gegenüber den insolventen Arbeitgebern realisiert, umso höher ist die Entlastungswirkung bei den übrigen Arbeitgebern, indem die von ihnen zu erbringende Umlage entweder sinkt oder weniger stark ansteigt. Im Jahresdurchschnitt 2001 bis 2003 gab die Bundesagentur für Insolvenzgeld 1,9 Mrd. Euro aus. Die Erstattungen aus dem Insolvenzverfahren lagen bei durchschnittlich 10 % der Ausgaben.

Forderungen aus gezahltem Arbeitslosengeld sind Vermögen der Bundesagentur und belasten ihren Haushalt, wenn sie ausfallen.

43.2

Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahre 1998 das Einziehungsverfahren der Bundesagentur geprüft. Er un-

tersuchte, ob die Agenturen alle gebotenen und zumutbaren Möglichkeiten zur Realisierung der übergegangenen Forderungen ausschöpften. Außerdem prüfte der Bundesrechnungshof, wie sie mit den Kassen der Regionaldirektionen bei der Einziehung der Forderungen zusammenarbeiteten. Dabei hatte er erhebliche Mängel festgestellt. Die Bundesagentur hatte daraufhin ihre Weisungen zur Einziehung übergegangener Forderungen überarbeitet.

Der Bundesrechnungshof stellte bei einer Kontrollprüfung im Jahre 2002 fest, dass viele Mängel weiterhin bestanden. Die Mehrzahl der geprüften Agenturen war nicht in den Gläubigerversammlungen oder Prüfungsterminen vertreten. Sie forderten von den Insolvenzgerichten auch keine Protokolle dieser Veranstaltungen und in den Fällen, in denen insolvente Kapitalgesellschaften ohne förmliches Insolvenzverfahren abgewickelt wurden, meistens auch keine Insolvenzgutachten an. Wichtige Informationsquellen über Einziehungsmöglichkeiten blieben so ungenutzt.

Außerdem prüften die Agenturen nicht, ob die Unternehmen oder die Bundesagentur Schadensersatzansprüche gegen die Gesellschafter oder Geschäftsführer hatten. Hinweise auf einen für den wirtschaftlichen Wert der Forderungen bedeutsamen Betriebsübergang prüften sie nur vereinzelt.

Weiterhin stellte der Bundesrechnungshof fest:

- Etliche Agenturen hatten die interne Zuständigkeit für die Geltendmachung der übergegangenen Forderungen aus Insolvenz- und Arbeitslosengeld nicht eindeutig geregelt. Sie meldeten deshalb Forderungen aus der Zahlung von Arbeitslosengeld nicht form- und fristgerecht beim Insolvenzverwalter an oder übersandten den Kassen der Regionaldirektionen keine oder nur Teile der für die Einziehung erforderlichen Unterlagen.
- In Fällen ohne Eröffnung eines förmlichen Insolvenzverfahrens meldeten die Agenturen die übergegangenen Entgeltforderungen nicht bei den Schuldern an. Sie schlugen die Forderungen ohne Beteiligung der Kassen nieder, weil sie der Auffassung waren, dass Einziehungsmöglichkeiten nicht bestanden.
- Einfache und sichere Einziehungsmöglichkeiten wie die Aufrechnung gegen Forderungen der Schuldner nutzten die Agenturen nicht.

Insgesamt hat sich die Qualität der Aufgabenerledigung seit dem Jahre 1998 nicht verbessert. Der Bundesrechnungshof hat die Bundesagentur deshalb aufgefordert, die Umsetzung der Weisungen durch die Agenturen im Rahmen der Fachaufsicht wirksam zu überwachen und auf eine konsequente Nutzung der sich bietenden Einziehungsmöglichkeiten hinzuwirken.

43.3

Die Bundesagentur hat eingeräumt, dass die Mängel weiterhin bestehen.

Sie wolle im Jahre 2004 verstärkt prüfen, inwieweit die Agenturen weisungsgemäß handeln und die Weisungen die gewünschte Wirkung entfalten. Sie hat ihre Regionaldirektionen aufgefordert, regelmäßig über den Sachstand zu berichten. Die zuständigen Organisationseinheiten in den Agenturen sollen verbesserte IT-Unterstützung erhalten.

Eine mit der Neuorganisation der Bundesagentur befasste interne Arbeitsgruppe hat vorgeschlagen, die Bundesagentur solle künftig nur noch für die Auszahlung (Berechnung und Bewilligung) des Insolvenzgeldes zuständig sein. Die Einziehung der übergegangenen Arbeitsentgeltforderungen solle den Berufsgenossenschaften übertragen werden.

Unabhängig davon erwägt die Bundesagentur, eine organisatorisch eigenständige Insolvenzgeldkasse oder regionale Stützpunkte einzurichten.

43.4

Die von der Bundesagentur angekündigte Verstärkung der Fachaufsicht ist geeignet, die übergegangenen Lohnforderungen wirksamer einzuziehen. Da es sich um ein rechtlich schwieriges Gebiet handelt, muss die Bundesagentur auch der Aus- und Fortbildung ihrer Beschäftigten entsprechendes Gewicht einräumen.

Der Bundesrechnungshof sieht in der von der Bundesagentur erwogenen Aufteilung der Zuständigkeiten auf die Bundesagentur und die Berufsgenossenschaften keine Vorteile gegenüber dem gegenwärtigen Zustand. Bereits jetzt gibt es Schnittstellenprobleme innerhalb der Agenturen und im Verhältnis zu den Kassen der Regionaldirektionen. Die Übertragung der Einziehung auf die Berufsgenossenschaften würde die Schnittstellen vervielfachen und den Informationsaustausch eher verschlechtern. Dies würde sich voraussichtlich in einer geringeren Realisierungsquote niederschlagen. Die Bundesagentur würde durch eine solche Aufteilung schließlich nur teilweise entlastet, da sie die Forderungen aus gezahltem Arbeitslosengeld auch weiterhin in eigener Zuständigkeit geltend machen müsste.

Die Einrichtung einer eigenständigen Insolvenzgeldkasse (oder regionaler Stützpunkte) unter dem Dach der Bundesagentur, die alle übergegangenen Lohnansprüche einzieht, hält der Bundesrechnungshof für sinnvoll. Die damit verbundene Spezialisierung der Beschäftigten könnte wesentlich dazu beitragen, die von ihm festgestellten Mängel zu vermeiden. Jedoch müsste auch hier darauf geachtet werden, dass diese Stelle von allen beteiligten Organisationseinheiten zeitnah und umfassend informiert wird.

Die Bundesagentur bleibt aufgefordert, die Mängel ungeachtet einer künftigen Organisation zu beheben und die angekündigten Maßnahmen zu ergreifen. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass hierdurch kein zusätzlicher Personal- und Verwaltungsaufwand entsteht.

44 Zielorientierung bei Förderung mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds muss verbessert werden

44.0

Die Agenturen für Arbeit werden künftig Arbeitsuchende umfassender und stärker nach individuellen Fähigkeiten und Bedürfnissen fördern. Dazu hat die Bundesagentur für Arbeit auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes ihre Anweisungen zur Förderung mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds bereits präzisiert. Der Bundesrechnungshof fordert, dass die Bundesagentur für Arbeit den Erfolg ihrer Förderung stärker überwacht.

44.1

Die Europäische Gemeinschaft fördert mit den Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) Maßnahmen zur Verbesserung der Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Zu diesem Zweck übernimmt der ESF die Mitfinanzierung von Programmen, die die Mitgliedstaaten in Abstimmung mit der Europäischen Gemeinschaft durchführen. Diese haben vor allem das Ziel, den Erwerb beruflicher Qualifikationen zu fördern, um Arbeitslosigkeit zu vermeiden oder die Chancen Arbeitsloser zur Aufnahme oder Wiederaufnahme einer Arbeit zu verbessern. Deutschland erhält für die laufende Förderperiode 2000 bis 2006 Mittel in Höhe von 11,5 Mrd. Euro, die zum größeren Teil den Ländern, im Übrigen (knapp 40 %) dem Bund und hier überwiegend der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) zufließen. Die Förderung richtet sich im Einzelnen nach vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Bundesministerium) erlassenen Richtlinien und ergänzenden Durchführungsanweisungen der Bundesagentur. Die Regelungen enthielten lediglich allgemeine Aussagen zu Förderschwerpunkten, insbesondere zu dem zu fördernden Personenkreis und den Fördermaßnahmen, und ließen den Agenturen für Arbeit (Agenturen) weite Spielräume.

44.2

Die Bundesagentur förderte Existenzgründungsseminare und – im ersten Jahr nach einer Existenzgründung – begleitende Hilfen bei der Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit (Coaching). Ferner setzte sie ESF-Mittel für Modulmaßnahmen der beruflichen Weiterbildung ein und gewährte für Teilnehmerinnen und Teilnehmer an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung und an Trainingsmaßnahmen ESF-Unterhaltsgeld. Zum förderfähigen Personenkreis gehörten insbesondere Langzeitarbeitslose, Arbeitslose über 50 Jahre und ausbildungs- oder beschäftigungssuchende Jugendliche unter 25 Jahren.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Förderung der Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit sowie Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung und stellte fest:

Entgegen den Zielsetzungen des ESF und den Weisungen der Bundesagentur förderten etliche Agenturen nicht oder

nur unzureichend die Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit. Diese ist aber für die Entlastung des Arbeitsmarktes besonders wichtig. Außerdem konzentrierten sie die Förderung nicht auf die in der Programmplanung hervorgerufenen Gruppen. So berücksichtigten sie bei Maßnahmen zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit die besonders betroffenen Gruppen der über 50-Jährigen und der Jugendlichen unter 25 Jahren nicht hinreichend.

Die Agenturen entwickelten keine Konzepte für die Förderung der Existenzgründungsseminare. Die Ausgaben lagen mit Beträgen zwischen 22 Euro und 3 068 Euro je Teilnehmerin und Teilnehmer weit auseinander. Die Inhalte der Coachingstunden waren überwiegend nicht transparent. Auch hier gab es erhebliche Preisspannen, die von 331 Euro bis 3 852 Euro je Beratungsfall reichten. Die Agenturen nahmen auf die Auswahl der Beraterinnen und Berater keinen Einfluss. Ein Zusammenhang zwischen der Höhe der Ausgaben für Seminare und Coaching und dem Maßnahmeerfolg, nämlich der Aufnahme und Aufrechterhaltung einer selbstständigen Tätigkeit, bestand nicht.

Die Agenturen förderten zahlreiche weitere Maßnahmen ohne die von den Trägern vorgelegten Konzepte zu prüfen. Eine Berufswegplanung, die deutlich gemacht hätte, aus welchen Gründen die Teilnahme an einer Maßnahme als sinnvoll angesehen wurde, fehlte überwiegend.

Die Agenturen kontrollierten weder die Qualität noch den Erfolg der geförderten Maßnahmen.

44.3

Der Bundesrechnungshof hat als wesentliche Ursache für die ungenügende Umsetzung der ESF-Förderung den weiten Handlungsrahmen, den die Richtlinien und Durchführungsanweisungen den Agenturen einräumten, sowie die fehlende Erfolgskontrolle durch die Agenturen angesehen. Dies führte dazu, dass sie die Förderung als Routineprozess abwickelten. Eine in sich schlüssige und zielorientierte Förderung war damit nicht möglich. Hinzu kam, dass die Bundesagentur die Förderpraxis der Agenturen nicht überprüfte.

Der Bundesrechnungshof hat gegenüber dem Bundesministerium und der Bundesagentur angeregt, die Vorschriften im Hinblick auf die Ziele des ESF zu konkretisieren. Dazu müssen die Schwerpunkte der Förderung klarer he-

rausgestellt werden. Die Agenturen sind zu einer qualitäts- und kostenbewussten Förderung anzuhalten, die den individuellen Fähigkeiten und Bedürfnissen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer gerecht wird. Eine Qualitäts- und Erfolgskontrolle nach Abschluss der Maßnahmen ist unerlässlich.

44.4

Das Bundesministerium und die Bundesagentur haben die Feststellungen des Bundesrechnungshofes im Wesentlichen anerkannt. Sie verweisen darauf, dass sie zwischenzeitlich die Richtlinien geändert und die Durchführungsanweisungen angepasst haben. Dies trage den Forderungen des Bundesrechnungshofes nach Konkretisierung der Förderziele weitgehend Rechnung. Existenzgründungsseminare würden nicht mehr mit ESF-Mitteln gefördert. Umfang und Ausgaben für Coachingstunden seien stärker begrenzt worden. Mit der Erfolgskontrolle habe das Bundesministerium wissenschaftliche Institute beauftragt. Die Ergebnisse gingen in die so genannte Halbzeitbewertung der laufenden ESF-Förderperiode ein, die der Kommission mitzuteilen sei.

44.5

Der Bundesrechnungshof sieht in der Änderung der Vorschriften einen wichtigen Schritt zu einer zielgenaueren Förderung. Dies entbindet die Bundesagentur aber nicht davon, die Förderpraxis der Agenturen zu beobachten und darauf zu achten, dass die Förderschwerpunkte angemessen berücksichtigt werden.

Für eine gezielte Förderung müssen weiterhin die Qualität und der Erfolg der Maßnahmen zeitnah und nach einheitlichen Maßstäben ausgewertet werden. Es genügt nicht, diese Aufgabe der wissenschaftlichen Begleitforschung zu überlassen. Deren Ergebnisse sind nicht zeitnah und geben nicht hinreichend Aufschluss über Qualität und Erfolg der Maßnahmen der einzelnen Agenturen. Diese müssen bei den Maßnahmen zur Förderung von Existenzgründungen und zur beruflichen Weiterbildung selbst in regelmäßigen Zeitabständen den Erfolg, insbesondere in Form des Verbleibs der Teilnehmerinnen und Teilnehmer, kontrollieren und dokumentieren, um die Maßnahmen ggf. anzupassen. Der Bundesrechnungshof fordert die Bundesagentur auf, die entsprechenden Schritte einzuleiten.

Teil III

Weitere Prüfungsergebnisse

Bundeskanzler und Bundeskanzleramt (Einzelplan 04)

45 **Presse- und Informationsamt der Bundesregierung will Informationstechnik besser planen und länger nutzen**

45.1

Das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung will nach Empfehlungen des Bundesrechnungshofes seine Informationstechnik besser planen und länger nutzen.

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 2003 auf Anregung des Haushaltsausschusses die Informationstechnik im Presse- und Informationsamt der Bundesregierung u. a. mit folgendem Ergebnis geprüft:

- Das Presse- und Informationsamt verfolgte eine Vielzahl von IT-Beschaffungsmaßnahmen, ohne diese aufeinander abgestimmt oder eine Reihenfolge festgelegt zu haben. Es fehlte bereits an einer Organisationseinheit, die diese Aufgabe hätte wahrnehmen können. Fachliche Anforderungen an die IT sowie Beschaffungsabläufe dokumentierte das Presse- und Informationsamt nur unzureichend. Verschiedentlich war nur ein einziger Mitarbeiter über Umfang und Stand des Verfahrens informiert.
- Verträge über Pflege und Anpassung von Software schloss das Presse- und Informationsamt teilweise zu sehr ungünstigen Bedingungen ab. So räumte es neben sehr hohen Stundensätzen Auftragnehmern auch das Recht ein, Kosten und Termine nachzukalkulieren. Außerdem waren Leistungen oftmals nur grob beschrieben, nur mündlich vereinbart oder wurden erst nach Beginn der Arbeiten schriftlich festgelegt.
- Das Presse- und Informationsamt ersetzte seine Arbeitsplatzcomputer vielfach bereits nach zwei Jahren ohne nachvollziehbaren Grund.

45.2

Der Bundesrechnungshof hat die Mängel im Wesentlichen auf die fehlende Abstimmung und Dokumentation zurückgeführt. Er hat dem Presse- und Informationsamt

empfohlen, auf der Leitungsebene ein Koordinierungsgremium einzurichten, um auch eine IT-Strategie zu entwickeln. Informationen sollten zwischen IT- und Fachreferat umfassender ausgetauscht werden, damit Vorhaben künftig nicht mehr vom Wissen einzelner Bediensteter abhängen.

Die Verträge über die Anpassung von Software hat der Bundesrechnungshof wegen Verstoßes gegen das Haushaltsrecht beanstandet. Sie ermöglichten dem Auftragnehmer insbesondere, die abzurechnende Leistung nachträglich und ohne Kontrolle zu erweitern. Das Presse- und Informationsamt sollte seine Verträge dem Haushaltsrecht entsprechend schließen und vor allem Regelungen vermeiden, die es dem Auftragnehmer erlauben, Leistungsumfang oder Preis einseitig zu ändern.

Mit dem vorzeitigen Austausch der Arbeitsplatzcomputer hat das Presse- und Informationsamt den Bundeshaushalt unnötig belastet. Das Presse- und Informationsamt sollte ihre Nutzungsdauer an der Standard-Kosten-/Leistungsrechnung ausrichten und damit die Geräte durchschnittlich fünf Jahre nutzen.

45.3

Das Presse- und Informationsamt will die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umsetzen. Es wird insbesondere die Koordinierung und Priorisierung von IT-Vorhaben sicherstellen. Darüber hinaus wird es die fachlichen Anforderungen an die IT-Ausstattung sowie die Entscheidungen im Beschaffungsverfahren ausreichend dokumentieren.

Weiterhin hat das Presse- und Informationsamt zugesichert, Verträge zukünftig sorgfältig zu prüfen. Die Einsatzdauer von Arbeitsplatzcomputern wird es auf mindestens fünf Jahre anheben.

45.4

Der Bundesrechnungshof erkennt die Bemühungen des Presse- und Informationsamtes an. Er wird sich zu gegebener Zeit davon überzeugen, dass seine Empfehlungen auch tatsächlich umgesetzt werden.

Bundesministerium des Innern
(Einzelpart 06)

**46 Sachgerechte Ermittlung und Auf-
teilung der Sicherheitsgebühren an
Flughäfen, an denen Bund und Länder
sich das Gebührenaufkommen teilen**
(Kapitel 0625 Titel 111 01)

46.1

Das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) wird den Anteil des Bundes an den Luftsicherheitsgebühren zukünftig auf der Grundlage der tatsächlichen Kosten ermitteln, die dem Bund entstehen. Damit werden die Gebühren für Sicherheitskontrollen an Flughäfen, an denen der Bund die Kontrolltechnik und die Länder das Personal stellen, sachgerecht ermittelt und aufgeteilt.

Seit Mitte des Jahres 1990 wird an Flughäfen für die Durchführung der Luftsicherheitsaufgaben, insbesondere für die Personen- und Gepäckkontrollen, eine Gebühr erhoben. Die Gebührensätze sind nach § 32 Abs. 1 Satz 1 Nr. 13 Satz 4 Luftverkehrsgesetz so zu bemessen, dass sie die anfallenden Personal- und Sachkosten abdecken.

An 13 Flughäfen führt der Bundesgrenzschutz die Kontrollen durch. Der Bund erhält die dort anfallenden Gebühren vollständig. Die Gebührenhöhe wird für jeden Flughafen nach den dort anfallenden Personal- und Sachkosten festgesetzt. Sachkosten entstehen durch die notwendige Technik, z. B. Durchleuchtungsgeräte oder Metallsonden. Der Bundesgrenzschutz ermittelt die jährlichen Kosten dieser Kontrolltechnik, indem er die kalkulatorischen Abschreibungen auf den Anschaffungspreis und dessen Verzinsung berücksichtigt.

An 21 Flughäfen nimmt Personal der Länder die Luftsicherheitsaufgaben wahr. In diesem Fall trägt der Bund nach Artikel 104a Abs. 2 Grundgesetz die Sachkosten für Kontrolltechnik. Die Länder erhalten die Luftsicherheitsgebühr, um ihre Personalkosten zu decken. Zur Deckung der Sachkosten des Bundes verpflichteten sie sich, ab dem Jahre 1992 von der Gebühr pro abfliegendem Passagier 0,26 Euro als Bundesanteil abzuführen.

46.2

Der Bundesrechnungshof prüfte die Einnahmen, die in den Jahren 2000 und 2001 aus dem Bundesanteil an den 21 Flughäfen erzielt wurden, an denen Bund und Länder sich die Luftsicherheitsgebühren teilen. Er stellte im Wesentlichen Folgendes fest:

- Das Bundesministerium führte die vom Luftverkehrsgesetz vorgesehene Berechnung der tatsächlichen Sachkosten unter Berücksichtigung von Abschreibungen und Zinsen nicht durch. Es ermittelte den Bundesanteil von 0,26 Euro bei Einführung der Sicherheitsgebühr

vielmehr auf der Basis der jährlichen Durchschnittsausgaben für Kontrolltechnik (rund 6,6 Mio. Euro) und der Passagierzahlen (rund 26 Millionen). Obwohl die Flughäfen zwischenzeitlich mit deutlich mehr Kontrolltechnik ausgestattet wurden und die Passagierzahlen stiegen, wurde der Bundesanteil seit dem Jahre 1992 nicht angepasst.

- Bei der Einführung der Luftsicherheitsgebühr wurde nur ein mündliches Übereinkommen über den Bundesanteil erzielt. Mit einer Ausnahme traf der Bund keine schriftliche Verwaltungsvereinbarung mit den Ländern. Dies führte dazu, dass für einzelne Flughäfen noch in den Jahren 2000 und 2001 kein Bundesanteil abgeführt wurde und das Bundesministerium davon absah, diesen einzufordern. Mittlerweile kommen alle Länder zum Teil mit erheblicher Verzögerung ihrer Verpflichtung nach. Ein Land verpflichtete sich erst Anfang des Jahres 2004, die Kosten des Bundes rückwirkend ab dem Jahre 2000 zu erstatten.
- Bei zwei Drittel der Flughäfen deckten die Einnahmen aus dem Bundesanteil nicht die Kosten der Kontrolltechnik. Die dort insgesamt entstehende Unterdeckung betrug allein im Jahre 2001 rund 1,6 Mio. Euro. Dagegen lagen die Einnahmen am Flughafen München erheblich über den Kosten für die technische Ausstattung dieses Flughafens. Mit dem Überschuss glich das Bundesministerium das Defizit bei den anderen Flughäfen aus.

46.3

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Festsetzung eines Bundesanteils ohne korrekte Berechnung der Sachkosten nicht den Vorgaben des Luftsicherheitsgesetzes entspricht, und eine einheitliche Pauschale zu einer unzulässigen Querfinanzierung zwischen den Flughäfen führt.

Er hat das Bundesministerium aufgefordert, den Bundesanteil künftig für jeden Flughafen entsprechend den tatsächlichen Sachkosten zu ermitteln und mit den Ländern hierüber Verwaltungsvereinbarungen abzuschließen.

Im Jahre 2002 hat sich das Verwaltungsgericht München anlässlich einer Streitsache über die Luftsicherheitsgebühr am Flughafen München ebenfalls zur Festsetzung und Höhe des Bundesanteils geäußert. Nach Ansicht des Gerichts ist es grundsätzlich vertretbar, als Gegenleistung für Kontrolltechnik einen Pauschalbetrag in Form eines Bundesanteils an der Sicherheitsgebühr zu vereinbaren. Dies entbinde den Bund jedoch nicht von der Notwendigkeit, über die tatsächlich entstandenen Kosten Rechenschaft abzulegen. Andernfalls könne nicht festgestellt

werden, ob die Pauschale zu einer Kostenunter- oder Kostenüberdeckung führe.

46.4

Das Bundesministerium hat zunächst an dem pauschalen Bundesanteil von 0,26 Euro pro Passagier festgehalten. Angesichts des Urteils des Verwaltungsgerichtes Mün-

chen wird es jedoch nunmehr dem Anliegen des Bundesrechnungshofes entsprechen und mit den Ländern auf Basis der tatsächlichen Kosten für jeden Flughafen abrechnen.

Die Umstellung des Abrechnungsverfahrens ist geeignet, die bei der Prüfung des Bundesanteils an der Luftsicherheitsgebühr festgestellten Mängel zu beheben.

Bundesministerium der Justiz (Einzelplan 07)

47 Bundeszentralregister spart mehrere hunderttausend Euro durch Nachverhandlung von IT-Leasingverträgen (Kapitel 0704 Titelgruppe 55)

47.1

Das Bundeszentralregister hat den Leasingvertrag für die Computerausstattung seiner Arbeitsplätze nachverhandelt und dadurch einen Schaden von 220 000 Euro abgewendet. Zudem spart es weitere rund 100 000 Euro im Jahr. Wenn es die Geräte länger nutzt.

Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Koblenz (Prüfungsamt) die Beschaffung von Informationstechnik beim Bundeszentralregister des Generalbundesanwalts beim Bundesgerichtshof (Bundeszentralregister) u. a. mit folgendem Ergebnis geprüft:

Das Bundeszentralregister entschied im Jahre 2001, die Computerausstattung seiner Arbeitsplätze zu leasen und regelmäßig nach dreijähriger Nutzung auszutauschen. In drei Stufen sollte, jeweils um ein Jahr versetzt, der gesamte Bestand auf Leasinggeräte umgestellt werden. Eine den haushaltsrechtlichen Vorgaben entsprechende Wirtschaftlichkeitsbetrachtung lag dieser Entscheidung nicht zugrunde.

Mit dem Vertrag zur ersten Stufe vereinbarte das Bundeszentralregister Leasingraten, die in der Summe nahezu dem Doppelten des Kaufpreises der Geräte entsprachen. Diese zunächst überhöhten Leasingraten sollten in den folgenden Stufen durch mietzinsfreie Zeiten ausgeglichen werden. Das Prüfungsamt beanstandete dies als unwirtschaftliche und nach dem Haushaltsrecht unzulässige Vorauszahlung. Das Bundeszentralregister verhandelte daraufhin mit dem Leasinggeber und konnte seine Zahlungen um insgesamt 220 000 Euro reduzieren.

47.2

Der Bundesrechnungshof hat den Leasingvertrag kritisiert. Dieser hätte zu einer sehr langen Bindung an den

selben Auftragnehmer geführt und wäre bei den vorgesehenen Konditionen erst nach mehr als neun Jahren wirtschaftlich gewesen.

Unabhängig davon hat der Bundesrechnungshof auch den regelmäßigen Austausch der Computerausstattung bereits nach drei Jahren als unwirtschaftlich beanstandet. Beim Kauf der Geräte und einer – wie in der Standardkosten-/Leistungsrechnung des Bundes vorgesehen – mindestens fünfjährigen Nutzungsdauer hätte das Bundeszentralregister rund 280 000 Euro sparen können.

Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, die bestehenden Verträge zu kündigen und künftig die Computerausstattung nur noch in begründeten Ausnahmefällen zu leasen.

47.3

Das Bundesministerium der Justiz hat die Mängel im Wesentlichen eingeräumt.

Darüber hinaus hat das Bundeszentralregister darauf hingewiesen, dass überzahlte Beträge erstattet und durch die Vorauszahlung entstandene Zinsverluste ausgeglichen worden seien. Es habe die bestehenden Verträge gekündigt und werde künftig die Computerausstattung nicht mehr leasen.

47.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundeszentralregister durch die Nachverhandlungen seine Leasingzahlungen um insgesamt 220 000 Euro reduziert und dadurch einen Schaden für den Bund vermieden hat. Durch die Entscheidung, Computer künftig kaufen und länger nutzen zu wollen, können jährlich weitere rund 100 000 Euro eingespart werden.

Der Bundesrechnungshof erwartet vom Bundeszentralregister aber, dass die Entscheidung über Kauf oder Leasing von Informationstechnik künftig auf der Grundlage ordnungsgemäßer Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen getroffen wird.

Bundesministerium der Finanzen
(Einzelplan 08)

48 Bereinigung des Kriegsfolgenrechts

48.1

Auf Anregung des Bundesrechnungshofes hat die Bundesregierung eine kritische Bestandsaufnahme des verstreut geregelten Kriegsfolgenrechts vorgelegt. Sie hat damit die notwendige Voraussetzung für die systematische Bereinigung und Vereinfachung dieses Rechtsgebietes geschaffen.

Eine Vielzahl von Bundesgesetzen regelt Sachverhalte, die auf den Zweiten Weltkrieg zurückgehen. Diese Gesetze dienen insbesondere dem Ausgleich von Kriegs- und Kriegsfolgeschäden. Der Anwendungsbereich dieses so genannten Kriegsfolgenrechts wird mit wachsendem zeitlichen Abstand zu den Kriegseignissen zunehmend kleiner. Einzelne Gesetze oder Teile davon haben ihre inhaltliche Bedeutung bereits verloren, nachdem keine anspruchsberechtigten Personen mehr leben oder kein sachlicher Regelungsbedarf mehr besteht. Ein Überblick über die fortbestehenden Bestimmungen des verstreut geregelten Kriegsfolgenrechts fehlte.

48.2

Der Bundesrechnungshof prüfte in den letzten Jahren Teilbereiche des Rechts zur Kriegsfolgenbeseitigung. Er stellte fest, dass in der seit Kriegsende verstrichenen Zeit die Ansprüche aus Kriegs- und Kriegsfolgeschäden im Wesentlichen reguliert worden sind und hielt daher eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen für angezeigt.

Auf Anregung des Bundesrechnungshofes wurden bereits die Vereinbarungen über den Suchdienst aktualisiert. Darüber hinaus wurden auf sein Betreiben hin die gesetzlichen Voraussetzungen geschaffen, um die besonderen Verwaltungsbehörden für die Versorgung der Kriegsoffer auflösen zu können. Der Bundesrechnungshof hat ferner die Auflösung des Ausgleichsfonds im Lastenausgleich vorgeschlagen, nachdem der Umfang der Leistungen, die daraus zu erbringen sind, sehr stark zurückgegangen ist. Er hat zudem empfohlen, die Wahrnehmung von Bundesinteressen bei der Entschädigung neu zu ordnen. Die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes sind durch Änderungen des Lastenausgleichsgesetzes umgesetzt worden, die am 1. Januar 2005 in Kraft treten werden.

Aufgrund seiner Prüfungserfahrungen hat der Bundesrechnungshof angeregt, eine kritische Bestandsaufnahme des gesamten Kriegsfolgenrechts vorzunehmen. Dabei sprach er die Erwartung aus, dass das unübersichtlich strukturierte Rechtsgebiet insgesamt bereinigt werde.

48.3

Mit dem Bericht der Bundesregierung an den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deut-

schen Bundestages vom 12. Dezember 2003 liegt nun erstmals ein Verzeichnis des verstreut geregelten Kriegsfolgenrechts vor. Damit ist eine wichtige Voraussetzung für eine systematische Bereinigung und Vereinfachung dieses Rechtsgebietes geschaffen. Die Bundesregierung hat das Thema „Bereinigung des Kriegsfolgenrechts“ zudem in die Projektliste ihrer „Initiative Bürokratieabbau“ aufgenommen.

Die Bestandsaufnahme zeigt, dass das Kriegsfolgenrecht zunehmend an Bedeutung verliert und für mehrere Gesetze zum Teil schon länger kein Anwendungsbereich mehr besteht. Die Bundesregierung hat die erforderlichen Schritte eingeleitet, um überflüssige Vorschriften auch formell zu beseitigen und zu abschließenden Regelungen zu kommen.

48.4

Die Bundesregierung sollte ihre Bemühungen fortsetzen, das Kriegsfolgenrecht zu bereinigen. Parallel dazu sollten auch die entsprechenden Verwaltungen überprüft und verkleinert oder aufgelöst werden.

49 Mindestbesteuerung aufgehoben
(Kapitel 6001 Titel 012 01 – 910)

49.1

Der Gesetzgeber ist im Jahre 2003 dem Vorschlag gefolgt, die damals geltende Mindestbesteuerung bei der Einkommensteuer aufzuheben. Ein entsprechendes Tätigwerden des Bundesministeriums der Finanzen ging auf eine Anregung des Bundesrechnungshofes zurück.

Bis zum Jahre 1998 konnten Steuerpflichtige bei der Veranlagung zur Einkommensteuer ihre positiven Einkünfte mit ihren negativen Einkünften (Verluste) weitgehend uneingeschränkt verrechnen. Dadurch verringerten insbesondere gut verdienende Steuerpflichtige ihre positiven Einkünfte derart, dass sie keine oder nur wenig Einkommensteuer zahlten.

Im Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002 vom 24. März 1999 (BGBl. I S. 402, BStBl. I S. 304) schränkte der Gesetzgeber diese steuerlichen Verrechnungsmöglichkeiten durch die so genannte Mindestbesteuerung gemäß des § 2 Abs. 3, § 10d EStG erheblich ein. Danach durften Verluste innerhalb der gleichen Einkunftsart zwar weiterhin unbegrenzt ausgeglichen oder abgezogen werden. Ein Ausgleich von positiven Einkünften aus einer Einkunftsart mit negativen Einkünften aus einer anderen Einkunftsart war dagegen nur noch begrenzt zulässig.

49.2

Der Bundesrechnungshof prüfte, ob und wie die Finanzverwaltung in der Lage war, die durch das Steuerentlastungsgesetz eingeführten Regelungen zur Mindestbesteuerung zu vollziehen, und ob die gesetzgeberischen Ziele erreicht worden waren. Mit Unterstützung der Prüfungsämter in Frankfurt am Main und München sah der Bundesrechnungshof dafür in drei verschiedenen Ländern insgesamt 174 Steuerfälle ein.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass gut verdienende Steuerpflichtige ihre Steuerlast trotz Mindestbesteuerung auch weiterhin erheblich, teilweise auch vollständig absenken konnten. Statt der erwarteten Mehreinnahmen in dreistelliger Millionenhöhe verursachte die Neuregelung Mindereinnahmen. Ferner vermochte die Finanzverwaltung das Regelwerk der Mindestbesteuerung nur mithilfe von Datenverarbeitungsprogrammen anzuwenden. Die Vorschriften selbst sind durch Textlänge, einen unübersichtlichen Satzbau in § 2 Abs. 3 EStG und durch viele Bezugnahmen in § 10d EStG gekennzeichnet, deren Regelungsgehalt sich auch einem Steuerrechtskundigen durch schlichtes Lesen nicht erschließt. Die Umsetzung des Regelwerks in Datenverarbeitungsprogramme, in Vordrucke und in Verwaltungsvorschriften war mit einem erheblichen Personalaufwand verbunden. Im Ergebnis waren

von der Mindestbesteuerung bundesweit jedoch nur rund 5 000 Steuerpflichtige betroffen.

49.3

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes sind die mit der Mindestbesteuerung verfolgten Ziele weitgehend verfehlt worden:

Weder wurde mehr Steuergerechtigkeit geschaffen noch das Steuerrecht vereinfacht, noch wurden erwartete Mehreinnahmen erzielt. Schließlich fand das komplizierte Regelwerk nur auf wenige Fälle Anwendung.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) empfohlen, auf diese Regelungen zur Mindestbesteuerung zu verzichten.

49.4

Das Bundesministerium ist der Anregung des Bundesrechnungshofes gefolgt. Der Gesetzgeber hat auf Vorschlag des Bundesministeriums diese Vorschriften mit dem Gesetz zur Umsetzung der Protokollerklärung der Bundesregierung zur Vermittlungsempfehlung zum Steuervergünstigungsabbaugesetz vom 22. Dezember 2003 (BGBl. I S. 2840, BStBl. I 2004 S. 14) aufgehoben und zugleich die Berücksichtigung von Verlusten verständlicher und vollzugsfreundlicher geregelt.

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Einzelplan 09)

50 Abnahme von Prüfungen zum Erwerb von Amateur- und Flugfunkzeugnissen wirtschaftlich gestaltet

50.1

Die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RegTP) wird nach einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes die bisher im Nebenamt durchgeführte Abnahme von Prüfungen zum Erwerb von Amateur- und Flugfunkzeugnissen ins Hauptamt überführen. Dadurch wird sie Personalüberhänge mindern und Prüfungsvergütungen an ihre Prüfer einsparen. Außerdem wird sie die von ihr erhobenen Prüfungsgebühren regelmäßig an die entstehenden Kosten anpassen und dadurch Einnahmesteigerungen erzielen.

50.2

Die RegTP führt Prüfungen zum Erwerb von Amateur- und Flugfunkzeugnissen durch. Für die Teilnahme an den Prüfungen ist eine Prüfungsgebühr zu entrichten. Die Prüfungen werden unter Beteiligung von Beschäftigten der RegTP abgenommen, die diese Aufgabe im Nebenamt wahrnehmen. Sie erhalten hierfür eine Vergütung, deren Höhe in der „Richtlinie über die Gewährung von Vergütungen für die nebenamtliche Abnahme von Prüfungen zum Erwerb von Amateur-, Flug- und Seefunkzeugnissen“ geregelt ist. Die Vergütungen beliefen sich (bis ein-

schließlich 2002 inklusive Seefunk) auf rund 340 000 Euro im Jahr.

Der Bundesrechnungshof wies mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Köln die RegTP darauf hin, dass die Abnahme der Prüfungen bis auf weiteres ohne zusätzliches Personal im Hauptamt wahrgenommen werden kann, weil im betroffenen Bereich ein Personalüberhang besteht. Zusätzliche Vergütungen für die Abnahme der Prüfungen im Nebenamt können entfallen. Der Bundesrechnungshof stellte des Weiteren fest, dass die RegTP die aus dem Jahre 1994 stammende Gebührenkalkulation bislang nicht angepasst hat. Hierdurch entgingen der RegTP jährlich Einnahmen in Höhe von rund 100 000 Euro.

50.3

Die RegTP hat die festgestellten Mängel anerkannt. Die Abnahme der Prüfungen wird in das Hauptamt ihrer Beschäftigten überführt. Hierdurch werden die Prüfungsvergütungen für die Beschäftigten der RegTP eingespart. Darüber hinaus hat die RegTP zugesagt, die Kalkulation der Gebührensätze für die Prüfungsteilnehmer unverzüglich zu überprüfen und regelmäßig anzupassen.

50.4

Durch die Umsetzung der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes können jährlich rund 340 000 Euro eingespart und Mehreinnahmen von rund 100 000 Euro erzielt werden.

Bundesministerium der Verteidigung
(Einzelplan 14)

51 Neue Verpflegungsregelungen bei der Bundeswehr mindern Ausgaben und reduzieren Verwaltungsaufwand
(Kapitel 1410 Titel 514 02 und Kapitel 1403 Titel 547 81)

51.1

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) hat nach einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes die Bereitstellung zusätzlicher Verpflegung bei außerordentlicher dienstlicher Beanspruchung neu geregelt und auf Sonderfälle beschränkt. Dies wird zu jährlichen Einsparungen in Millionenhöhe führen.

Die Verpflegung der Soldatinnen und Soldaten soll der dienstlichen Beanspruchung angepasst sein und den Bedarf an Nähr- und Wirkstoffen decken. Die Höhe der durchschnittlichen Energiezufuhr pro Tag hat der zuständige Bundeswehrarzt festzulegen. Hierbei orientiert er sich nicht am individuellen Bedarf des Einzelnen, sondern an der durchschnittlichen körperlichen Belastung aller durch die jeweilige Truppenküche zu verpflegenden Soldatinnen und Soldaten.

Neben der normalen Verpflegung wird in 13 verschiedenen Fällen unter bestimmten Voraussetzungen Zusatzkost bereitgestellt. Bei ihrer Zusammenstellung ist die jeweils unterschiedliche außerordentliche Beanspruchung der Soldatinnen und Soldaten zu berücksichtigen und der zuständige Bundeswehrarzt zu beteiligen. Dieser soll auf eine bedarfsgerechte und gesundheitsfördernde Zusammensetzung Einfluss nehmen, um ernährungsbedingten Krankheiten vorzubeugen. Für die Bereitstellung von Zusatzkost im Inland und bei Auslandseinsätzen werden jährlich rund 6 Mio. Euro ausgegeben.

51.2

Der Bundesrechnungshof stellte im Jahre 2003 fest, dass für die Zusammensetzung der Zusatzkost keine ernährungsphysiologischen Vorgaben bestanden, sondern das Bundesministerium auf dem Erlasswege lediglich Geldwerte für deren Beschaffung festgesetzt hatte. Diese lagen zwischen 0,43 Euro und 1,20 Euro pro Tag und Soldat. Auf Wunsch der Soldatinnen und Soldaten wurden dafür in der Regel Limonaden und Schokoriegel ausgegeben. Die zuständigen Bundeswehrärzte waren an der Auswahl der Verpflegungsmittel zumeist nicht beteiligt. Sie begründeten dies mit Zeitmangel, aber auch mit fehlenden Kenntnissen der Ernährungsmedizin. Der vorhandene Leitfaden für Ernährungsfragen war als Arbeitshilfe unbekannt oder wurde nicht genutzt. Die Bereitstellung und Abrechnung der Zusatzkost verursachte durch das sehr komplexe Regelwerk einen erheblichen Verwaltungsaufwand.

51.3

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Gemeinschaftsverpflegung nicht nur den Energiebedarf der Soldatinnen und Soldaten decken, sondern auch noch gesundheitsfördernd sein soll. Diesem Anspruch wird die Bundeswehr nicht gerecht, wenn aufgrund der Vorgabe knapp bemessener Geldwerte ernährungsmedizinisch bedenkliche Verpflegungsmittel bereitgestellt werden.

Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen zu prüfen, ob die Bereitstellung von Zusatzkost überhaupt notwendig ist.

51.4

Das Bundesministerium hat die Mängel im Wesentlichen eingeräumt und stellt nur noch in wenigen Sonderfällen Zusatzkost bereit. Deren Zusammensetzung wird sich nach Maßgabe des zuständigen Bundeswehrarztes ausschließlich an ernährungsphysiologischen Grundsätzen und nicht mehr am Geldwert orientieren.

51.5

Der Bundesrechnungshof wird die Umsetzung der eingeleiteten Maßnahmen weiter beobachten. Nach seinen Schätzungen werden die Beschränkung der Zusatzkost auf wenige Sonderfälle und der reduzierte Verwaltungsaufwand zu jährlichen Einsparungen in Millionenhöhe führen.

52 Ungeeignete Unterwasserschwimmhilfen für Kampfschwimmer werden ausgesondert
(Kapitel 1418 Titel 554 01)

52.1

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) wird aufgrund einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes die Unterwasserschwimmhilfen für Kampfschwimmer aussondern. Die Marine hat die für ihre Einsatzzwecke nur sehr eingeschränkt geeigneten Geräte in einem Zeitraum von nahezu 20 Jahren mit einem Mittelaufwand von rund 3,8 Mio. Euro entwickelt und beschafft, aber bisher kaum genutzt.

Kampfschwimmer der Marine werden über oder unter Wasser gegen Ziele an Land, auf See und in Küstennähe eingesetzt. Im April 1983 forderte die Marine, eine Unterwasserschwimmhilfe zu beschaffen. Mit dieser können Kampfschwimmer der Waffentaucherguppe ihre Reichweite auf See erhöhen, ihre Einsatzzeit für die jeweilige Mission verkürzen und ihre physischen Kräfte schonen. An Land sollte das Gerät von zwei Soldaten getragen werden.

Im Auftrag des Bundesrechnungshofes untersuchte das Prüfungsamt des Bundes Koblenz im Jahre 2002 Entwicklung, Beschaffung und Nutzung der Unterwasserschwimmhilfe. Dabei stellte es fest, dass die Marine nach einer erfolglosen Marktsichtung die Wehrtechnische Dienststelle für Schiffe und Marinewaffen im Frühjahr 1985 mit dem Bau eines Entwicklungsmusters beauftragte hatte. Diese lieferte nach Entwicklung und Erprobung eines Prototyps bis zum Jahre 1999 insgesamt acht Geräte an die Nutzer aus. Die Waffentaucherguppe stellte noch im selben Jahr zahlreiche, zum Teil sicherheitsrelevante Mängel an den Unterwasserschwimmhilfen fest. Diese waren zudem aufgrund ihrer Abmessungen und ihres Gewichts von 469 kg für den Transport durch zwei Kampfschwimmer ungeeignet. Die Marine sperrte deshalb im Januar 2000 die Nutzung der Unterwasserschwimmhilfen. Die Gesamtbetriebszeit aller Geräte belief sich zu diesem Zeitpunkt auf weniger als 100 Stunden. Entwicklung, Erprobung und Bau der Unterwasserschwimmhilfen kosteten rund 3,8 Mio. Euro.

52.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass 20 Jahre nach Beginn des Vorhabens und trotz erheblichen Mittelaufwands den Kampfschwimmern immer noch keine geeigneten Unterwasserschwimmhilfen zur Verfügung stehen. Er hat dies darauf zurückgeführt, dass grundlegende militärische Forderungen bei Entwicklung und Bau der Geräte unzureichend berücksichtigt wurden. Aufgrund der geringen Nutzungszeit hat der Bundesrechnungshof empfohlen, die Notwendigkeit einer Unterwasserschwimmhilfe nochmals zu überprüfen.

52.3

Das Bundesministerium hat die aufgezeigten Mängel im Wesentlichen eingeräumt. Es beabsichtigt nunmehr, die Geräte auszusondern. Die Forderung nach einer Unterwasserschwimmhilfe hält es weiterhin aufrecht, weil die operative Mobilität von Spezialkräften eine besondere Ausrüstung erfordere.

52.4

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

53 **Bundeswehr beschafft weniger Transportflugzeuge nach Hinweisen auf überhöhte Bedarfsberechnungen sowie Kostenrisiken beim Erwerb und Betrieb der Flugzeuge** (Kapitel 1419 Titel 554 06)

53.1

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) hat das Beschaffungsvolumen der neuen Transportflugzeuge A400M von 73 auf 60 Stück verringert. Dadurch werden Einsparungen beim Kauf in Höhe von

1,34 Mrd. Euro erzielt und es werden über die vorgesehene Nutzungsdauer rund 2 Mrd. Euro weniger an Betriebskosten anfallen. Der Bundesrechnungshof hatte zuvor empfohlen, die Stückzahl zu reduzieren, sowie auf den hohen Kaufpreis, die Risiken der gewählten Finanzierung und die erheblichen Betriebskosten des Flugzeugs hingewiesen.

Die Bundeswehr plante, ihre 85 veralteten Transportflugzeuge des Typs C-160 Transall durch 73 Maschinen des Typs Airbus A400M zu ersetzen. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass damit die vorhandene Transportkapazität mehr als verdoppelt werden sollte.

Abweichend vom üblichen Verfahren bei Rüstungsprojekten wollte die Bundeswehr die Entwicklung, Serienvorbereitung und Beschaffung nicht separat in Auftrag geben und nach Kostenanfall bezahlen, sondern die fertigen Flugzeuge erwerben. Mit diesem „Commercial Approach“ orientierte sie sich am Verfahren auf dem zivilen Flugzeugmarkt. Der Vorteil dieses Verfahrens liegt für zivile Auftraggeber darin, dass sie beim Kauf zwischen Flugzeugen verschiedener Anbieter wählen können. Bei der Preis- und Vertragsgestaltung können so Wettbewerbskräfte wirksam werden. Die Bundeswehr hat sich jedoch von Anfang an auf einen Anbieter festgelegt und vereinbart, dass alle Entwicklungs-, Serienvorbereitungs- und Systemkosten, die privat vorfinanziert werden, erst bei Lieferung der Flugzeuge bezahlt werden.

Der Bundesrechnungshof stellte zudem fest, dass die Betriebskosten des Typs A400M in etwa denen des zivilen Flugzeugs vom Typ Airbus A310 entsprechen. Diese lagen im Jahre 2001 bei rund 5,9 Mio. Euro pro Jahr und Flugzeug, also fast doppelt so hoch, wie die heutigen Betriebskosten einer Maschine des Typs C-160 Transall. Damit werden die Gesamtbetriebskosten der Transportflotte durch die Umstellung auf die neuen Transportflugzeuge erheblich ansteigen.

53.2

Der Bundesrechnungshof hat gegenüber dem Bundesministerium mehrfach zu verschiedenen Aspekten der Beschaffung eines neuen Transportflugzeugs Stellung genommen und dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages berichtet. Dieser hat die Berichte in seine Beratungen einbezogen. Der Bundesrechnungshof hat insbesondere darauf hingewiesen, dass die Bedarfsberechnungen des Bundesministeriums keine Beschaffung von 73 Flugzeugen rechtfertigen. Eine seiner Kernempfehlungen war deshalb, die Zahl der Flugzeuge zu reduzieren, um erhebliche Beschaffungs- und Betriebskosten einzusparen.

Zudem hat der Bundesrechnungshof darauf hingewiesen, dass die Bundeswehr sich bereits mit dem Vertragsschluss auf einen Anbieter festlegt und das Verfahren des „Commercial Approach“ damit keinen Wettbewerb bei der endgültigen Beschaffung ermöglicht. Die beabsichtigte Zahlung bei Lieferung führt dazu, dass der Anbieter die Entwicklungs- und Serienvorbereitungskosten zwischenfinanziert, was sich erhöhend auf den vereinbarten Kaufpreis auswirkt.

53.3

Das Bundesministerium hat die Bedenken des Bundesrechnungshofes in vielen Punkten nicht geteilt. Es ist jedoch auf die Empfehlungen insoweit eingegangen, dass es die Stückzahl der neuen Transportflugzeuge um 13 auf 60 Flugzeuge reduziert hat. Es beziffert die Einsparungen beim Kauf mit 1,34 Mrd. Euro und weist darauf hin, dass sich die zukünftigen Betriebskosten anteilig verringern werden.

53.4

Der Bundesrechnungshof hat die durch die reduzierte Stückzahl zu erwartenden Einsparungen bei den Betriebskosten berechnet. Ausgehend von den Betriebskosten für die zivile Vergleichsmaschine Airbus A310 ergibt sich danach bei 13 Maschinen über einen Nutzungszeitraum von 30 Jahren ein Einsparvolumen von mehr als 2 Mrd. Euro.

Der Bundesrechnungshof wird das gesamte Rüstungsvorhaben auch nach der Reduzierung der Stückzahl auf 60 Maschinen weiter verfolgen. In begleitenden Prüfungen wird er insbesondere untersuchen, ob durch wirksamen Wettbewerb um die Versorgungs- und Instandhaltungsleistungen die Betriebskosten der A400M-Flotte weiter reduziert werden können.

54 **Bundeswehr verbessert das Vergabeverfahren für Lufttransporte nach Afghanistan** (Kapitel 1419 Titel 554 06)

54.1

Die Bundeswehr hat nach einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes begonnen, die Aufträge für Lufttransporte nach Afghanistan ordnungsgemäß auszuschreiben. Sie hat einen unvorteilhaften Rahmenvertrag für Lufttransporte beendet und die Leistung nach einer offenen europaweiten Ausschreibung neu vergeben. Auf Anregung des Bundesrechnungshofes hat sie erstmals die günstigere Alternative des Landtransports gewählt.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Bundeswehr ihre Versorgungsgüter für Afghanistan ausschließlich auf dem Luftweg transportieren ließ. Die Ausgaben für die zivilen Flüge betrugen von Januar 2002 bis Januar 2003 rund 70 Mio. Euro.

Die Bundeswehr vergab die Aufträge ohne Ausschreibung. Die Preise pro Flug mit einer Antonow-124 variierten zwischen rund 170 000 US-Dollar und 330 000 US-Dollar. Bei allen Flügen nach Kabul kam stets der gleiche Anbieter zum Zuge.

Mit diesem Anbieter bestand zudem ein Rahmenvertrag, auf dessen Grundlage er in den Jahren 1999 bis 2004 rund 2 200 weitere Versorgungsflüge zu weltweit verteilten Zielen durchführte.

Damit waren nach der Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention mehrere Alarmindikatoren gegeben. Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) schaltete sein Referat zur Ermittlung in Sonderfällen, seine Innenrevision sowie die Staatsanwaltschaft ein.

54.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium auf die Fehler im Vergabeverfahren hingewiesen. Er hat auch dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über seine Feststellungen berichtet, der sie in seinen Beratungen aufgegriffen hat.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Aufträge für Flüge nach Afghanistan europaweit offen auszuschreiben und den bestehenden Rahmenvertrag zu kündigen. Die Leistungsbeschreibungen sollten keinen Flugzeugtyp oder eine Chartergesellschaft vorgeben. Vielmehr sollten die zu transportierenden Güter nach Art, Umfang und zeitlichem Anfall genau beschrieben sowie Auftragslose gebildet werden.

Der Bundesrechnungshof hat zudem vorgeschlagen, in geeigneten Fällen die kostengünstigere Alternative des Transportes auf dem Land- und Seeweg zu nutzen.

54.3

Das Bundesministerium ist zwar der Auffassung, die beanstandeten Preisunterschiede und das hohe Preisniveau seien nicht auf Fehler im Vergabeverfahren zurückzuführen. Es hat aber die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes überwiegend aufgegriffen.

Die Aufträge für die Flüge nach Afghanistan hat das Bundesministerium seit April 2003 europaweit ausgeschrieben. Es hat in der Leistungsbeschreibung die Beschränkung auf bestimmte Fluglinien aufgegeben.

Der Luftfracht-Rahmenvertrag ist im Jahre 2003 nach einer offenen europaweiten Ausschreibung an einen anderen Anbieter vergeben worden.

Im Jahre 2003 hat die Bundeswehr erstmals einen Transportauftrag für einen Landtransport von 33 Containern nach Usbekistan vergeben. Im Vergleich zu den zuvor üblichen Lufttransporten mit Flugzeugen ergibt sich allein durch diesen einen Transport eine Einsparung von mehr als 600 000 Euro.

54.4

Der Bundesrechnungshof stellt fest, dass das Bundesministerium begonnen hat, seine Empfehlungen umzusetzen. Er wird weiter darauf hinwirken, dass bei der Vergabe von Lufttransportleistungen ein wirksamer Wettbewerb stattfindet und kostengünstigere Transportalternativen berücksichtigt werden. Er wird zudem die Umsetzung der Vorgaben zur Korruptionsprävention im Geschäftsbereich des Bundesministeriums beobachten.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (Einzelplan 30)

55 Verfahren der Auftragsvergabe wird verbessert (Verschiedene Kapitel und Titel)

55.1

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (Bundesministerium) hat umfassende Maßnahmen ergriffen, um sein Verfahren der Auftragsvergabe zu verbessern. Es hat vor allem die Dienstaufsicht verschärft und Fortbildungsmaßnahmen eingeleitet. Damit hat es die notwendigen Folgerungen aus den vom Bundesrechnungshof festgestellten zahlreichen Mängeln gezogen und ist dessen Empfehlungen nachgekommen.

Das Bundesministerium vergibt jährlich Aufträge im Wert von rund 20 Mio. Euro, die grundsätzlich öffentlich auszuschreiben sind. Unter bestimmten Voraussetzungen kann stattdessen ein ausgewählter Kreis geeigneter Anbieter aufgefordert werden, ein Angebot abzugeben. Ausnahmsweise, z. B. bei besonderer Dringlichkeit, darf ein Auftrag auch ohne förmliches Verfahren im Wege der freihändigen Vergabe erteilt werden. Aufträge mit einer Vergütung oberhalb eines festgelegten Schwellenwertes müssen europaweit vergeben werden. Die Gründe für die Wahl der Vergabeart sind in Vergabevermerken zu dokumentieren.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das Bundesministerium häufig

- von öffentlichen Ausschreibungen absah und dies mit standardisierten Begründungen rechtfertigte, ohne sich mit den besonderen Umständen des Einzelfalles zu befassen,
- die freihändige Vergabe mit besonderer Dringlichkeit begründete, obwohl diese nach den Umständen des Einzelfalles nicht bestand,
- kein europaweites Vergabeverfahren anwandte, obwohl die Vergütung den vorgegebenen Schwellenwert überschritt,

- die Eignung der Anbieter nicht ordnungsgemäß prüfte,
- die vorgeschriebenen Vergabevermerke in mehr als der Hälfte der geprüften Fälle unzureichend oder gar nicht fertigte.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, künftig das Vergaberecht zu beachten. Er hat insbesondere angeregt, die Dienstaufsicht im Vergabebereich zu stärken und das mit Vergaben befasste Personal intensiv zu schulen.

55.2

Das Bundesministerium hat zugesagt, das Verfahren zu verbessern. Es habe die ressortinterne Beschaffungsordnung überarbeitet und dadurch die Dienstaufsicht deutlich verschärft. Vergaben ohne förmliches Verfahren mit einer Vergütung von mehr als 8 000 Euro bedürften nunmehr der Zustimmung des Unterabteilungsleiters, Beratungsaufträge der Zustimmung des Staatssekretärs oder des Abteilungsleiters. Bei Vergaben oberhalb von 100 000 Euro sei ein begleitendes Vergabecontrolling durch das Controlling-Referat vorgesehen. Die Einführung der neuen Beschaffungsordnung werde durch hausinterne Informationsveranstaltungen unterstützt. Zusätzlich erhalte jedes Referat des Bundesministeriums ein Vergabehandbuch mit den aktuellen Vorschriften sowie Ablaufübersichten, Erläuterungen, Mustern und Schaubildern. Daneben plane das Bundesministerium intensive Schulungen.

55.3

Der Bundesrechnungshof hält die Maßnahmen für geeignet, das Vergabeverfahren entscheidend zu verbessern. Er wird zu gegebener Zeit in einer Kontrollprüfung untersuchen, ob das Bundesministerium dieses Ziel erreicht hat.

Bundesagentur für Arbeit

56 Unzulängliche Personalkosten- Berechnung bei geplanter Kosten- und Leistungsrechnung

56.1

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) wird als Grundlage für ihr Finanzcontrolling eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) einführen. Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes wird sie dabei die zu verrech-

nenden Personalkosten durch Zeitaufschreibung für alle Beschäftigten ermitteln. Sie hat dieses Verfahren inzwischen bei über 20 Agenturen für Arbeit eingeführt.

56.2

Der Bundesrechnungshof hat das KLR-Fachkonzept der Bundesagentur geprüft. Darin sollten die den Kostenträgern (Produkten) zuzurechnenden Personalkosten überwiegend nicht durch eine dauerhafte oder periodische

Zeitaufschreibung der Bediensteten (Ist-Daten), sondern mit den Soll-Daten der Personalbemessung ermittelt werden.

Weiter sah das KLR-Fachkonzept im Pilotierungszeitraum für die von der Personalbemessung nicht erfassten Kostenstellen (Verwaltung der Agenturen für Arbeit, Regionaldirektionen, besondere Dienststellen und Zentrale) eine beispielhafte Zeitaufschreibung einzelner Beschäftigter vor. Die dabei ermittelten prozentualen Arbeitszeiten sollten dazu dienen, die Personalkosten auf die einzelnen Kostenträger und Kostenstellen umzulegen.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sind die Soll-Daten aus der Personalbemessung ungeeignet, die Personalkosten verursachungsgerecht zu erfassen und zuzurechnen. Insbesondere erfordern aussagekräftige Ergebnisse Daten, die den tatsächlichen Personalaufwand widerspiegeln. Die von der Bundesagentur vorgesehenen Verfahren konnten dies nicht leisten. Da die Bediensteten nicht den tatsächlichen Zeitaufwand für ihre Tätigkeiten aufschreiben sollten, würde so auch nicht ihr Kostenbewusstsein weiter geschärft. Zudem erhielt die Bundesagentur keine zuverlässige Kostenträgerrechnung, sondern lediglich eine Grobschätzung, die den Aufwand nicht rechtfertigt.

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesagentur aufgefordert, ihr KLR-Fachkonzept zu ändern und im Wirkbetrieb den Zeitaufwand für alle Beschäftigten periodisch oder dauerhaft zu erfassen.

56.3

Die Bundesagentur hat der Forderung des Bundesrechnungshofes entsprochen und zugesagt, in den Agenturen für Arbeit mit der Einführung der KLR die Personalkosten zur Umlage auf die Kostenträger „für alle Beschäftigten durch Zeitaufschreibung zu ermitteln“. Nach einem Beschluss des Lenkungsausschusses wendet die Bundesagentur dieses Verfahren bereits bei 23 Agenturen für Arbeit an.

Der Bundesrechnungshof hält dieses Vorgehen für geeignet, die Personalkosten zuverlässig sowie verursachungsgerecht zu erfassen und zuzurechnen.

57 Tagesgenaue Rückzahlung nicht benötigter Liquiditätshilfen spart Zinsen in Millionenhöhe

57.1

Auf Anregung des Bundesrechnungshofes zahlt die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) nicht benötigte Liquiditätshilfen künftig tagesgenau statt monatlich zurück. Der Bund wird dadurch jährlich Millionenbeträge einsparen.

Die Einnahmen und Ausgaben der Bundesagentur schwanken stark. Um jederzeit zahlungsfähig zu sein und Einnahmeüberschüsse möglichst rentabel anzulegen, betreibt

sie ein „Liquiditätsmanagement“. Übersteigen die voraussichtlichen Ausgaben die Einnahmen und die Rücklage, ruft sie beim Bund zinslose Darlehen (Liquiditätshilfen) ab. Nicht benötigte Mittel legt sie als Tages- oder Termingeld an.

57.2

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 2001 das Liquiditätsmanagement der Bundesagentur geprüft. Sie hielt für unvorhergesehene Zahlungen seit dem Jahre 1988 ständig ein Mindestguthaben (Liquiditätsreserve) in Höhe von 75 Mio. Euro vor, das sie bei nicht ausreichenden eigenen Einnahmen mit Liquiditätshilfen des Bundes finanzierte. Der Bund zahlte hierfür jährlich bis zu 3 Mio. Euro Kassenkreditzinsen, während die Bundesagentur die Liquiditätsreserve am Kapitalmarkt anlegte und niedrigere Zins-einnahmen erzielte. Der Bundesrechnungshof hat daher die Liquiditätsreserve für entbehrlich gehalten, zumal die Bundesagentur ihren Mittelbedarf genau berechnen und arbeitstäglich Bundesmittel abrufen kann.

Außerdem unterrichtete die Bundesagentur den Bund nur unzureichend über ihre Liquiditätsentwicklung. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit und das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerien) konnten daher nicht prüfen, ob die Voraussetzungen zur Inanspruchnahme und Rückzahlung der Liquiditätshilfen tatsächlich gegeben waren.

Weitere Verluste entstanden dem Bund durch die derzeitige Regelung des § 364 Abs. 2 SGB III. Danach muss die Bundesagentur die Liquiditätshilfen erst dann zurückzahlen, wenn die Einnahmen eines Monats die Ausgaben übersteigen und sie diesen Überschuss im nächsten Monat voraussichtlich nicht zur Deckung ihrer Ausgaben benötigt. Sie erstattete dieser Regelung entsprechend die Liquiditätshilfen frühestens nach einem Monat zurück. Die zwischenzeitlich entstandenen Überschüsse legte die Bundesagentur kurzfristig am Kapitalmarkt an. Hierbei erzielte sie einen geringeren Zins als der Bund für die von ihm aufgenommenen Kassenkredite zahlte. Beispielsweise zahlte der Bund allein im Jahre 2000 über 40 Mio. Euro Kassenkreditzinsen, denen erheblich niedrigere Zins-einnahmen der Bundesagentur gegenüberstanden.

Der Bundesrechnungshof hat daher die derzeitige Regelung des § 364 Abs. 2 SGB III für unwirtschaftlich und darüber hinaus für nicht notwendig gehalten, auch weil die Bundesagentur – genau wie im Falle der Liquiditätsreserve – Bundesmittel kurzfristig abrufen kann.

Der Bundesrechnungshof hat vorgeschlagen,

- die Liquiditätsreserve in Höhe von rund 75 Mio. Euro in Abstimmung mit den Bundesministerien zu senken,
- den Bundesministerien monatlich Finanzübersichten vorzulegen und
- überschüssige Liquiditätshilfen am Ende eines jeden Arbeitstages zurückzahlen sowie den § 364 Abs. 2 SGB III entsprechend zu ändern.

57.3

Der Gesetzgeber und die Bundesagentur haben die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umgesetzt. Die Bundesagentur hat im Juni 2003 auf die Liquiditätsreserve verzichtet. Außerdem stellt sie den Bundesministerien künftig Finanzübersichten zur Verfügung.

Schließlich hat der Gesetzgeber auf Anregung des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftrag-

ter für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung § 364 Abs. 2 SGB III zum 1. Januar 2005 dahingehend geändert, dass die Bundesagentur die Liquiditätshilfen tagsgenau zurückzahlen muss.

Der Bundesrechnungshof hält die Maßnahmen für geeignet, die Effizienz des Liquiditätsmanagements der Bundesagentur zu erhöhen. Der Bund wird dadurch Zinsausgaben für Kassenkredite in Millionenhöhe vermeiden.

Die Bemerkungen sind vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes beschlossen worden.

Bonn, den 15. November 2004

Bundesrechnungshof

Prof. Dr. Dieter Engels

