



B u n d e s
rechnungshof

Bemerkungen 2005

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Bundes

Dieser Bericht und weitere Informationen über den Bundesrechnungshof sind erhältlich bei:

Bundesrechnungshof
Referat für Öffentlichkeitsarbeit
Adenauerallee 81
53113 Bonn

Tel.: 0 18 88/7 21-10 30
Fax: 0 18 88/7 21-10 39
E-Mail: presse@brh.bund.de
Internet: www.bundesrechnungshof.de

Druck: Wienands PrintMedien GmbH, Bad Honnef



B u n d e s
rechnungshof

Bemerkungen 2005

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Bundes

Vorwort

Unser Grundgesetz benötigt nur wenige Worte, um die Aufgaben des Bundesrechnungshofes zu beschreiben: Der Bundesrechnungshof prüft die Rechnung sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung. Diesen knappen Verfassungsauftrag erfüllt der Bundesrechnungshof mit Unterstützung seiner neun Prüfungsämter durch mehrere hundert Prüfungen pro Jahr. In seinen jährlichen Bemerkungen unterrichtet er den Deutschen Bundestag, den Bundesrat, die Bundesregierung und die Öffentlichkeit über die wichtigsten Ergebnisse seiner Prüfungen. 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 können.

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 2004 zu entscheiden.

Das Wirken des Bundesrechnungshofes beschränkt sich nicht auf seine Prüfungstätigkeit. Hinzu kommt seine Beratungsfunktion, die er gegenüber der Bundesregierung und dem Deutschen Bundestag ausübt. Durch eine Vielzahl von Berichten zu aktuellen und finanziell bedeutsamen Themen sowie durch seine Mitwirkung bei der jährlichen Aufstellung des Bundeshaushalts wird er dieser Aufgabe gerecht.

Auch im Hinblick auf seine Beratungsfunktion hat der Bundesrechnungshof in den Bemerkungen 2005 einen Schwerpunkt bei der Darstellung von Problemen gesetzt, die sich aus der bestehenden föderalen Aufgaben- und Finanzverteilung ergeben. Viele Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes belegen, dass die starke Verflechtung der Aufgaben- und Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern zu unwirtschaftlichem staatlichen Handeln führt. Dies betrifft sowohl die Ausgaben- als auch die Einnahmenseite. Gründe hierfür sind u. a. komplexe Verfahren, widerstreitende Interessen und nicht klar zurechenbare Verantwortlichkeiten. Es ist ein zentrales Anliegen des Bundesrechnungshofes, durch seine Empfehlungen die notwendigen und erkennbaren Bemühungen um eine Reform der föderativen Grundregeln zu unterstützen.

Dem in dieser Broschüre abgedruckten ausführlichen Berichtsteil ist eine Kurzfassung vorangestellt, die den Einstieg in die zum Teil komplexen Themen erleichtern soll (blaue Seiten). Für die Zuordnung der einzelnen Bemerkungsbeiträge zu den Ressorts wurde die Organisation der Bundesregierung während der 15. Wahlperiode zugrunde gelegt. Die Broschüre kann bei der Pressestelle des Bundesrechnungshofes angefordert werden. Die Bemerkungen 2005 werden auch als Bundestagsdrucksache erscheinen. Sie sind im Internet unter der Adresse www.bundesrechnungshof.de abrufbar.

Bonn, im Dezember 2005

Prof. Dr. Dieter Engels
Präsident des Bundesrechnungshofes

**Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2005
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes
(einschließlich der Feststellungen zur Jahresrechnung 2004)**

Inhaltsverzeichnis

	Seite Zusammen- fassung	Seite Volltext
Vorbemerkung		7
Zusammenfassungen	11	
Teil I		
1 Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2004	11	47
2 Finanzwirtschaftliche Entwicklung des Bundes – Das strukturelle Ungleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben verfestigt sich	12	66
3 Föderale Aufgaben- und Finanzverteilung neu gestalten	16	101
Teil II		
Feststellungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung		
Bundesministerium des Innern		
4 Unzureichender Einsatz Interner Revisionen in der Bundesverwaltung	17	107
5 Sportwissenschaftliche Forschungsvorhaben ohne Zuständigkeit gefördert und unzureichend überwacht	18	109
6 Notwendigkeit und Angemessenheit von Bundesleistungen für Dienststelle des Landes Berlin überprüfen	18	111
7 Bundespolizei lässt Einsparpotenzial in Küchen und Kantinen seit Jahren ungenutzt	18	113

		Seite Zusammen- fassung	Seite Volltext
8	Weit überhöhte Honorare für eGovernment-Berater	19	114
9	Bedarf an kostspieliger externer Beratungsleistung unzureichend ermittelt	19	116
10	Bisher kein ausreichender Bedarf der Bundesverwaltung an zentralen IT-Komponenten	19	118
11	Schleppende Rückforderung von Lastenausgleichsleistungen bei Schadensausgleich in ehemaligen Vertreibungsgebieten	19	120
Bundesministerium der Finanzen			
12	Fach- und Finanzverantwortung zusammenführen	20	123
13	Standardisierte Kosten- und Leistungsrechnung des Bundes zur Optimierung allgemeiner Verwaltungsaufgaben wirkungsvoller nutzen	20	125
Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit			
14	Förderprogramm „Initiative Neue Qualität der Arbeit“ unwirtschaftlich durchgeführt	21	128
Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen			
15	Geplantes hochleistungsfähiges Bundesstraßennetz in Brandenburg überdimensioniert	21	130
16	Wirtschaftlichkeit und technische Verfügbarkeit der Verkehrs- zentralen der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung im Küsten- bereich können gesteigert werden	22	136
Bundesministerium der Verteidigung			
17	IT-Sicherheitsbericht und Vorschriften zur IT-Sicherheit nicht aktuell	22	138
18	Verlängerung der Lebensdauer von Fahrzeugbatterien wirtschaftlich gestalten	22	139
19	Erkenntnisse aus Auslandseinsätzen besser nutzen	23	140
20	Bundeswehr sollte Überblick über Dritten überlassenes Wehrmaterial haben	23	141
21	Hohe Betriebskosten für veraltetes, aussonderungsbedürftiges Aufklärungssystem	24	143
22	Managementfehler am Beginn eines Rüstungsvorhabens	24	144
23	Unzureichende Steuerung militärischer Forschung	24	146
24	Beseitigung von Obsoleszenzen	25	147
25	1,3 Mio. Euro für Verwundetentransportsystem, dem wichtige Zulassung fehlt	25	149
26	Mindestflugstundenvorgaben für die Einsatzbefähigung der Hubschrauberpilotinnen und -piloten des Heeres nicht erfüllt	25	150

	Seite Zusammen- fassung	Seite Volltext
Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung		
27 Tarifwidrige Bezahlung von Beschäftigten bei Trägern der gesetzlichen Rentenversicherung	26	152
Bundesministerium für Bildung und Forschung		
28 Kosten für Neubauten der Max-Planck-Gesellschaft senken	26	154
29 Verstoß gegen die Grundsätze der Ordnungsmäßigkeit und Wirt- schaftlichkeit bei der Beschaffung eines Höchstleistungsrechners ..	26	156
Allgemeine Finanzverwaltung		
30 Unzureichende Besteuerung illegaler Umsätze und Einkünfte	27	157
31 Mängel bei der Abzinsung von Rückstellungen und unverzinslichen Verbindlichkeiten	27	159
32 Besteuerung von Sachzuwendungen an Geschäftsfreunde ist lückenhaft und verwaltungsaufwendig	28	161
33 Umsatzbesteuerung neuer Wasserfahrzeuge verbessern	28	164
34 Steuermehreinnahmen in zweistelliger Millionenhöhe jährlich bei Wegfall einer Steuerbegünstigung für die Personenschifffahrt	28	165
35 Unzutreffende Verzinsung von Steuerforderungen nach § 233a Abs. 2a AO	29	166
36 Unzeitgemäße Anforderungen an maschinell erstellte Zuwendungsbestätigungen	29	167
37 Unvollständige Jahresbescheinigungen nach § 24c EStG	29	169
38 Erhebliche Einnahmeausfälle bei Bund und Ländern durch Mängel bei der Besteuerung der vorweggenommenen Erbfolge gegen Versorgungsleistungen	30	171
39 Steuermindereinnahmen durch Steuerfreiheit für Tabakwaren-Deputate	30	174
40 Risiko höherer Bundeszuschüsse an den Entschädigungsfonds	30	175
Bundesagentur für Arbeit		
41 Aufwendige Künstlerdienste der Bundesagentur für Arbeit	31	176
42 Möglichkeiten zur Flächenreduzierung bleiben ungenutzt	31	179
43 Unzureichende Fachaufsicht durch die Zentrale der Bundesagentur für Arbeit	32	180
Teil III		
Weitere Prüfungsergebnisse		
Auswärtiges Amt		
44 Nicht benötigte Wohnheime des Goethe-Institutes in Indien werden geschlossen	32	182
45 Auswärtiges Amt reduziert Weihnachtsgeld für Lehrkräfte im Ausland	33	182

	Seite Zusammen- fassung	Seite Volltext
Bundesministerium des Innern		
46 Bereinigte Verwaltungsvorschriften des Bundes werden in einer Datenbank zusammengefasst	33	183
47 Qualität der Beihilfearbeitung verbessert und Verfahren vereinfacht	33	184
48 Vollzugsbedienstete der Bundespolizei angemessen an den Ausgaben für ihre Gesundheitsfürsorge beteiligen	33	185
49 Effizientere Arbeitsweise der Inneren Dienste von Zuwendungsempfängern des Bundes möglich	34	186
50 Poststellen in Verwaltungen als Kostenfaktor oft unterschätzt	34	187
51 Verbesserte Gehaltsabrechnung bei Zuwendungsempfängern des Bundes kann Kosten senken	34	188
52 Einführung des papierarmen Büros sorgfältig planen	35	190
Bundesministerium der Justiz		
53 Unwirtschaftliche Leasingverträge für IT-Arbeitsplatzausstattung gekündigt	35	191
Bundesministerium der Finanzen		
54 Aufgaben der Bundeswertpapierverwaltung privatisieren	35	192
Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit		
55 Beschleunigte Einführung eines modernen Datenbanksystems für EG-Richtliniencontrolling	35	193
Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft		
56 45 Mio. Euro Sondervermögen des Bundes in den Bundeshaushalt vereinnahmt	36	194
Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen		
57 Ausgleichszahlungen des Bundes für Bahnübergänge reduziert . . .	36	195
58 Weitergabe nachträglicher Preisnachlässe an den Bund erreicht . . .	36	196
59 Eisenbahn-Bundesamt fordert unzulässig verwendete Bundesmittel für den Ausgleich von Eingriffen in die Natur zurück	36	196
60 Unzulässig einbehaltene Hochwasserhilfen von Eisenbahninfrastrukturunternehmen zurückgefordert	37	197
61 Fristgerechte Anwendung internationaler Rechnungslegungsvorschriften bei einem Bundesunternehmen sichergestellt	37	198
62 Stilllegung eines Schiffshebewerkes spart dem Bund fast 9 Mio. Euro	37	198

	Seite Zusammen- fassung	Seite Volltext
63 Über 4 Mio. Euro Einsparungen bei Querungshilfen für Wildtiere	38	199
64 Verzicht auf Landschaftstunnel spart 10 Mio. Euro	38	199
65 Rückforderungen in Millionenhöhe aufgrund fehlerhafter Lohnleitklauseln	38	200
66 Vorschlag zur Neuordnung der Verwaltung der Bundesfernstraßen ..	38	201
67 Empfehlungen für das wirtschaftliche Planen, Bauen und Betreiben von Bundesfernstraßen	39	203
68 Verzicht auf nicht erforderliche Autobahnbrücken spart Millionen ..	39	203
69 Leistungsmissbrauch beim Wohngeld wird künftig wirksam vorgebeugt	39	204
Bundesministerium der Verteidigung		
70 Bundeswehr beendet unwirtschaftlichen IT-Pilotversuch	39	205
71 Verzicht auf Instandsetzung und Lagerung überzähliger Munitionskisten	40	205
72 Versorgung der Truppe mit Waren des täglichen Bedarfs neu geordnet	40	206
73 Marine legt überflüssigen Tauchtopf still	40	206
74 Bundeswehr strafft ihre Spitzensportförderung	41	207
75 Durch verbesserte Vergabe betriebsärztlicher Leistungen kann die Bundeswehr Millionen sparen	41	208
76 Einsparungen bei der Schulung der Hubschrauberpilotinnen und -piloten	41	209
77 Risiken bei der Beschaffung des Eurofighter	42	210
78 Entwicklung eines taktischen Luftverteidigungssystems nur unter Auflagen	42	211
79 Travelmanagement der Flugbereitschaft verbessern	42	212
Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung		
80 Unzulässige Verstärkung des Titels für Öffentlichkeitsarbeit aus Mitteln der Ausgleichsabgabe gestoppt	43	213
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung		
81 Nutzung der Stellen aus dem Anti-Terror-Paket für Zwecke der verstärkten Krisenprävention vor Ort	43	214
Bundesministerium für Bildung und Forschung		
82 Erhebliche Mängel beim Förderprogramm „Juniorprofessur“ werden behoben	44	215

	Seite Zusammen- fassung	Seite Volltext
83 Forderungen des Bundes werden künftig konsequent geltend gemacht	44	216
84 Unzulässige Teilerlasse von BAföG-Darlehen gestoppt	44	216
Bundesagentur für Arbeit		
85 Effiziente und effektive Bearbeitung von Schadensersatz- ansprüchen der Bundesagentur für Arbeit	45	217
86 Beratung zur Förderung von Existenzgründungen verbessert	45	218
87 Verfahren zur beruflichen Eingliederung von Arbeitslosen durch Personal-Service-Agenturen wird verbessert	46	219

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 2004.

Über inzwischen ausgeräumte Beanstandungen sowie die Beratungstätigkeit des Bundesrechnungshofes und seines Präsidenten als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (Bundesbeauftragter) 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 z. B. nicht Aufgabe des Bundesrechnungshofes, politisch zu bewerten, ob bestimmte Fördermittel gezahlt werden sollen. Er kann aber prüfen und berichten, ob bei der Mittelvergabe die Vo-

raussetzungen beachtet wurden und ob die Förderung die beabsichtigten Wirkungen hatte.

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 des Deutschen Bundestages 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 berichtet in den Bemerkungen 2005 zusammenfassend über die föderale Aufgaben- und Finanzverteilung. Die starke Verflechtung der Aufgaben- und Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern hat zu unwirtschaftlichem staatlichen Handeln geführt. Dazu haben u. a. komplexe Verfahren, widerstreitende Interessen bei gleichzeitiger gegenseitiger Abhängigkeit und im Ergebnis nicht klar zurechenbare Verantwortlichkeiten beigetragen. Künftige Bemühungen um eine Reform der föderativen Grundbestimmungen sollten insbesondere Aufgabe, Kompetenz und finanzielle Verantwortung zusammenführen (vgl. Bemerkung Nr. 3). In weiteren Bemerkungsbeiträgen des Bundesrechnungshofes spielen Mängel im Zusammenwirken und der Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern eine Rolle (vgl. Bemerkungen Nr. 5, 6, 65, 66 und 68).

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 Berichterstattung 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 2005 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 Referatsleitererebene und an den Berichterstattegesprächen teil, in denen die Verhandlungen des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vorbereitet werden. Er bringt dabei Prüfungserkenntnisse in die Haushaltsberatungen ein.

Die Beratung des Parlaments gewinnt als Aufgabe des Bundesrechnungshofes weiter an Bedeutung. Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 2004 dem Haushaltsausschuss und dem Rechnungsprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages 55 gesonderte Stellungnahmen und Beratungsberichte nach § 88 Abs. 2 BHO zugeleitet. In der Summe ist deren Zahl in den vergangenen Jahren stetig gestiegen. Sie hat sich gegenüber dem Jahre 2000 mehr als verdoppelt.

In zwei Berichten gemäß § 99 BHO hat der Bundesrechnungshof das Parlament und die Bundesregierung über das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz als Instrument der Mischfinanzierung von Bund und Ländern nach Artikel 104a Abs. 4 Grundgesetz sowie über die umsatzsteuerliche Behandlung der öffentlichen Hand – Vorschläge für eine EG-konforme Besteuerung juristischer Personen des öffentlichen Rechts – unterrichtet (Bundestagsdrucksachen 15/4080 und 15/4081).

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. Seitens der Exekutive wurde der Bundesbeauftragte im Jahre 2004 an 548 solcher Vorhaben beteiligt. Zu 109 dieser Vorhaben gab er teils umfangreiche Stellungnahmen ab, deren Vorschläge in unterschiedlichem Umfang in das weitere Rechtsetzungsverfahren eingeflossen sind. Der Deutsche Bundestag hat insbesondere bei Finanzvorlagen die Möglichkeit, auf Erkenntnisse des Bundesbeauftragten zurückzugreifen (§ 96 Abs. 6 GO-BT).

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 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.

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 in einer Präsidentenkonferenz.

Neben den klassischen Themenfeldern (z. B. Haushaltsrecht, Steuern, Bau und Beteiligungen) stellt sich im Rahmen der Zusammenarbeit mit den Landesrechnungshöfen auch zunehmend die Frage der Kontrolle von Haushaltsmitteln der Europäischen Union (EU). Die Präsidentenkonferenz hat deshalb eine Arbeitsgruppe (AG Europa) unter der Federführung des Bundesrechnungshofes eingerichtet.

Ausgangspunkt der Zusammenarbeit zwischen nationalen Rechnungshöfen und der europäischen Ebene ist Artikel 248 Abs. 3 EG-Vertrag (EGV). Danach prüft der Europäische Rechnungshof (ERH) die Rechnung über alle Einnahmen und Ausgaben der Gemeinschaft in den EU-Mitgliedstaaten (Mitgliedstaaten) „in Verbindung“ mit den nationalen Rechnungshöfen. Bei der Zusammenarbeit wahren die Rechnungsprüfungsorgane ihre Unabhängigkeit.

Die EU-Kommission strebt zurzeit an, dass die EU-Organe und die Mitgliedstaaten noch enger auf allen Prüfungsstufen bezüglich der Verwendung von EU-Mitteln in den Mitgliedstaaten zusammenarbeiten. Sie hat dazu einen „Fahrplan zur Schaffung eines integrierten Internen Kontrollrahmens“ (Mitteilung KOM(2005) 252 vom 15.06.2005) vorgelegt, der in der AG Europa und der Präsidentenkonferenz beraten wurde.

In einer gemeinsamen Erklärung unterstützen die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder grundsätzlich die konzeptionelle Idee des integrierten Internen Kontrollrahmens bei einer strikten Trennung zwischen externer und

interner Kontrolle und unter Wahrung der Unabhängigkeit der Rechnungshöfe gemäß Artikel 248 Abs. 3 EGV. Zu dem Fahrplan zur Schaffung eines integrierten Internen Kontrollrahmens wird ein Expertengremium der Mitgliedstaaten bis November 2005 eine Stellungnahme erarbeiten. In der deutschen Expertendelegation wird auch ein Vertreter der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder mitwirken.

8 Zusammenarbeit in der Europäischen Union

Der Haushalt der EU in Höhe von rund 100 Mrd. Euro wird überwiegend durch die Mitgliedstaaten finanziert. Der deutsche Finanzierungsanteil liegt zurzeit bei rund 22 % (Angaben für 2004). Aus dem EU-Haushalt flossen rund 11,7 Mrd. Euro nach Deutschland zurück, die überwiegend durch deutsche Verwaltungsstellen verausgabt wurden (Schätzung für 2004). Die externe Finanzkontrolle der EU-Mittel obliegt dem ERH und den nationalen Rechnungshöfen der Mitgliedstaaten, die nach Artikel 248 Abs. 3 EGV zusammenarbeiten (vgl. Nr. 7). Der Bundesrechnungshof prüft die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes. Hieraus ergeben sich für die Mitgliedschaft in der EU Prüfungsrechte in zwei Bereichen: Der erste betrifft die Mitwirkung der Bundesregierung in der EU, der zweite die Bewirtschaftung von EU-Mitteln durch nationale Stellen.

Die vom EGV vorgesehene Zusammenarbeit findet insbesondere im Rahmen der Organisationsstruktur des EU-Kontaktausschusses statt, in der die EU-Rechnungshöfe mitwirken, d. h. der ERH und die jeweiligen Obersten Rechnungsprüfungsorgane der Mitgliedstaaten. Die Organisationsstruktur besteht aus dem Kontaktausschuss der Präsidentinnen und Präsidenten der EU-Rechnungshöfe, deren Verbindungsbeamtinnen und Verbindungsbeamten, der Task Force „Zusammenarbeit“ und den zu spezifischen Prüfungsthemen eingesetzten Arbeitsgruppen.

Die Zusammenarbeit erstreckt sich z. B. auf die Entwicklung von Prüfungsnormen, die Vorbereitung der EU-Beitrittsländer, die Einführung neuer Gemeinschaftsprogramme und gemeinsame Prüfungen im Rahmen von Arbeitsgruppen. Im Hinblick auf den hohen deutschen Finanzierungsanteil am EU-Haushalt hat der Bundesrechnungshof den Vorsitz der Arbeitsgruppe „EU-Strukturfonds“ übernommen, an der sich 14 EU-Rechnungshöfe beteiligen. Die Arbeitsgruppe hat bereits eine erste koordinierte Prüfung in mehreren Mitgliedstaaten erfolgreich abgeschlossen. Gegenstand einer weiteren Prüfung sind nunmehr „Unregelmäßigkeiten“ bei der EU-Strukturfondsförderung. Auf der Grundlage eines einheitlichen Konzeptes wird dazu seit Juni 2005 bis Anfang 2006 in mindestens zehn Mitgliedstaaten parallel geprüft. Ziel dieser Anstrengungen ist es zu erreichen, dass die Strukturmittel von den Mitgliedstaaten rechtskonform und sinnvoll ausgegeben werden.

Der Bundesrechnungshof arbeitet zudem in den Arbeitsgruppen des Kontaktausschusses mit, die sich mit der Vergabe Öffentlicher Aufträge und der Erhebung der

Mehrwertsteuer auseinander setzen. Die Arbeitsgruppe Vergabe stellt zurzeit Informationen aus allen Mitgliedstaaten zusammen, um die Arbeit der EU-Rechnungshöfe auf diesem schwierigen Prüfungsfeld zu erleichtern. Ziel ist es, eine gemeinsame Datenbank mit Arbeitshilfen und Handreichungen für Prüfungen mit vergaberechtlichem Inhalt zu entwickeln. Die Arbeitsgruppe Mehrwertsteuer beschäftigt sich insbesondere mit dem bedeutenden Problem des grenzüberschreitenden Mehrwertsteuerbetrugs. Sie überprüft die Methoden zur Schätzung der entstehenden Einnahmenverluste und arbeitet darauf hin, durch vermehrte koordinierte Prüfungen die Verfahren zur Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs zu verbessern.

9 Zusammenarbeit mit Prüfungseinrichtungen im internationalen Bereich

Über die besondere Zusammenarbeit in der EU (vgl. Nr. 8) hinaus arbeitet der Bundesrechnungshof auf internationaler Ebene mit zahlreichen Einrichtungen der Finanzkontrolle und sonstigen Organisationen zusammen.

Einen Schwerpunkt dieser Arbeit bildet zurzeit die Mitwirkung in der Europäischen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden EUROSAI (European Organisation of Supreme Audit Institutions), die 47 Mitglieder hat. Hauptziel von EUROSAI ist es, die Zusammenarbeit durch einen Gedanken- und Erfahrungsaustausch zu Fragen der staatlichen Finanzkontrolle zu fördern. Der Präsident des Bundesrechnungshofes ist im Mai 2005 zum Präsidenten der EUROSAI gewählt worden.

Die Mitglieder von EUROSAI treffen sich in dreijährigem Turnus zu einem Kongress. Im Jahre 2005 hat der Bundesrechnungshof den VI. EUROSAI-Kongress in Bonn ausgerichtet. Thema der Kongressarbeit war die Kontrolle staatlicher Einnahmen durch die Rechnungshöfe. Der Kongress hat dazu beigetragen, dass sich der Blick der Finanzkontrolle auch mehr auf die Einnahmenseite des Haushalts richtet, auf deren Bedeutung für einen ausgeglichenen Staatshaushalt der Bundesrechnungshof bereits seit längerer Zeit hinweist. Als ein wesentliches Ergebnis des Kongresses wollen die Rechnungshöfe in Europa eine koordinierte Prüfung im Bereich der Steuersubventionen durchführen. In diesem Bereich mangelt es

bisher an aussagekräftigen Erfolgskontrollen. Die Rechnungshöfe wollen mit der koordinierten Prüfung ihre Erkenntnisse über Umfang und Wirkung der Vergünstigungen verbessern. Der Bundesrechnungshof hat bei dieser Prüfung die Federführung übernommen.

Im internationalen Bereich unterstützt der Bundesrechnungshof die Entwicklungszusammenarbeit der Bundesregierung durch die Veranstaltung von Seminaren im Inland, die Entsendung von Fachreferenten in das Ausland sowie durch die Aufnahme von Praktikantinnen und Praktikanten aus ausländischen Kontrollbehörden. Im Übrigen fördert er die externe Finanzkontrolle in Mittel- und Osteuropa im Rahmen bilateraler Zusammenarbeit und in Projekten der EU.

10 Mitwirken des Bundesrechnungshofes bei der Prüfung internationaler Einrichtungen

Die Bundesrepublik Deutschland ist Mitglied in vielen inter- und supranationalen Einrichtungen. Im Haushaltsjahr 2004 sind an diese (ohne die Zahlungen an den EU-Haushalt) rund 3,6 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 internationalen Organisationen nicht der Prüfung durch die nationalen Rechnungshöfe, sondern der Kontrolle durch die jeweiligen externen Prüfungsorgane der Organisationen.

Der Bundesrechnungshof stellt in mehreren Fällen haupt- oder nebenamtliche Prüferinnen und Prüfer für die Prüfungsorgane internationaler Einrichtungen. Er strebt an, dies insbesondere für die Prüfung solcher Organisationen zu erreichen, die für den Bundeshaushalt von finanziellem Gewicht sind. 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 2004

1.1 Stand der Entlastungsverfahren

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hat mit Schreiben vom 31. März 2005 dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat gemäß Artikel 114 Abs. 1 Grundgesetz die Haushalts- und Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2004 (Bundestagsdrucksache 15/5206) als Grundlagen für das parlamentarische Verfahren zur Entlastung der Bundesregierung vorgelegt.

1.2 Prüfung der Jahresrechnung 2004

Der Bundesrechnungshof hat die Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Vermögensrechnung mit Unterstützung seiner Prüfungsämter 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 Sondervermögen (vgl. jedoch Nr. 1.8).

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).

1.3 Haushaltsführung

Das (ursprüngliche) Haushaltsgesetz 2004 vom 25. Februar 2004 sah Einnahmen und Ausgaben des Bundes für das Haushaltsjahr 2004 von 257,3 Mrd. Euro vor. Es ermächtigte das Bundesministerium zu einer Nettokreditaufnahme bis zur Höhe von 29,3 Mrd. Euro.

Vor allem wegen geringerer Steuereinnahmen und aufgrund von Mindereinnahmen beim Bundesbankgewinn sah sich der Gesetzgeber veranlasst, die Eckwerte des Haushalts 2004 durch ein Nachtragshaushaltsgesetz anzupassen. Das Haushalts-Soll verringerte sich aufgrund des Nachtrags auf 255,6 Mrd. Euro und die Ermächtigung zur Nettokreditaufnahme wurde um 14,2 Mrd. Euro auf 43,5 Mrd. Euro erhöht.

Die Ist-Ausgaben des Bundeshaushalts 2004 lagen bei 251,6 Mrd. Euro. Sie wurden gedeckt durch Steuern und sonstige Einnahmen (einschließlich des Bundesbankgewinns) in Höhe von 211,8 Mrd. Euro, Münzeinnahmen von 0,3 Mrd. Euro sowie eine Nettokreditaufnahme von 39,5 Mrd. Euro.

Die Deutsche Bundesbank führte im Haushaltsjahr 2004 den Bilanzgewinn des Geschäftsjahres 2003 von 248 Mio. Euro an den Bund ab. Die Gewinnablieferung war damit die niedrigste in den vergangenen 16 Jahren.

Der Bundesrechnungshof hat zum Haushaltsvollzug insbesondere Folgendes festgestellt:

1.4 Nettokreditaufnahme, Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen

Durch den Nachtragshaushalt wurde die Ermächtigung zur Nettokreditaufnahme im Haushaltsjahr 2004 von 29,3 Mrd. Euro auf 43,5 Mrd. Euro erhöht, während die veranschlagten Ausgaben für Investitionen nur rund 24,6 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 im Ist rund 39,5 Mrd. Euro und war damit um rund 17,1 Mrd. Euro höher als die Summe der getätigten Investitionsausgaben (Nr. 1.4.2 der Bemerkungen).

Das Bundesministerium nimmt in ständiger Haushaltspraxis 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 Ermächtigung zur Nettokreditaufnahme im Nachtragshaushalt (wovon 4,0 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 19 Mrd. Euro (davon 11,5 Mrd. Euro durch die Nachtragshaushalte 2002 bis 2004) 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. Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass die durch eine zu hohe Veranschlagung im Nachtragshaushalt entstandenen Restkreditermächtigungen jeweils im Folgejahr in Abgang gestellt werden sollten (Nr. 1.4.2.1 der Bemerkungen).

1.5 Gesamtverschuldung

Die Bundesschuld lag am Ende des Haushaltsjahres 2004 bei 803 Mrd. Euro. Einschließlich der Finanzschulden der nicht in den Bundeshaushalt eingegliederten Sondervermögen von 57,3 Mrd. Euro, für die der Bund einzustehen hat, belief sich die Gesamtverschuldung zum Jahresende 2004 damit auf insgesamt 860,3 Mrd. Euro.

1.6 Haushaltsüberschreitungen

Im Haushaltsjahr 2004 wurden über- und außerplanmäßige Ausgaben in Höhe von 668 Mio. Euro geleistet. Mehrausgaben von 2,6 Mrd. Euro für den Arbeitsmarkt und für Wohngeld wurden allerdings durch den Nachtragshaushalt abgedeckt und werden daher in der Jahresrechnung nicht mehr als überplanmäßige Ausgaben ausgewiesen (Nr. 1.6.1 der Bemerkungen).

Von den im Haushaltsjahr 2004 entstandenen Haushaltsüberschreitungen wurden in zwölf Fällen insgesamt 114,1 Mio. Euro **ohne** die notwendige Zustimmung des Bundesministeriums geleistet. Angesichts des Anstiegs von Anzahl und Gesamtsumme gegenüber dem Vorjahr hat das Bundesministerium die Ressorts in einem Rundschreiben vom Januar 2005 noch einmal eindringlich aufgefordert, durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass nicht bewilligte Mehrausgaben vermieden werden. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass alle Ressorts entsprechende Maßnahmen ergreifen.

1.7 Globale Minderausgaben

Die im Haushaltsplan enthaltenen globalen Minderausgaben in Höhe von insgesamt 3,3 Mrd. Euro wurden erwirtschaftet.

1.8 Ausgabereste

Von den am Ende des Haushaltsjahres 2003 übertragbaren Mitteln in Höhe von 16,2 Mrd. Euro wurden für das Haushaltsjahr 2004 Ausgabereste in Höhe von 12,0 Mrd. Euro gebildet; dies waren 1,4 Mrd. Euro weniger als im Vorjahr. Zum Ende des Haushaltsjahres 2004 weist die Haushaltsrechnung in das Folgejahr übertragbare Mittel in Höhe von 15,0 Mrd. Euro aus (davon 1,4 Mrd. Euro Ausgabereste aus dem flexibilisierten Bereich). Dieser Betrag ist um 1,6 Mio. Euro zu hoch ausgewiesen, da bei zwei Titeln in der Jahresrechnung fälschlicherweise übertragbare Mittel ausgewiesen wurden.

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, sodass sich die Gesamtausgaben des Folgejahres insoweit nicht erhöhen. Dennoch geben die hohen Ausgabereste Veranlassung, bei der Veranschlagung besonderes Augenmerk auf die aus den Vorjahren übertragenen Ausgabeermächtigungen zu richten.

Der Bundesrechnungshof hatte daher das Bundesministerium gebeten, den Berichterstattern neben Übersichten zu den wesentlichen Ausgaberesten aus flexibilisierten Ausgaben auch Übersichten der Ausgabereste aus dem nicht flexibilisierten Bereich vorzulegen, um zu einer bedarfsgerechten Veranschlagung beizutragen.

Das Bundesministerium hat diesem Anliegen des Bundesrechnungshofes mit dem Haushaltsaufstellungsrundschreiben 2006 entsprochen.

1.9 Verpflichtungsermächtigungen

Die Bundesbehörden haben die in Höhe von 43,5 Mrd. Euro veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen zu rund 48 % (20,7 Mrd. Euro) in Anspruch genommen. Der Anteil der tatsächlich in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen ist damit gegenüber dem Vorjahr (rund 58 %) wieder zurückgegangen. 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 2004 Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren in Höhe von 100,2 Mrd. Euro (Nr. 1.9.2 der Bemerkungen).

1.10 Sondervermögen des Bundes

Der Bund hat 18 Sondervermögen, die unmittelbar von ihm oder von Stellen außerhalb der Bundesverwaltung verwaltet werden.

Das im Jahre 1952 eingerichtete Sondervermögen Ausgleichsfonds wurde zum 31. Dezember 2004 aufgelöst. Seine Aufgaben sind nunmehr weitestgehend abgeschlossen. Damit wurde einem Vorschlag des Bundesrechnungshofes in den Bemerkungen 2001 gefolgt. Das Guthaben des Fonds wurde im Bundeshaushalt vereinnahmt.

2 Finanzwirtschaftliche Entwicklung des Bundes – Das strukturelle Ungleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben verfestigt sich

2.1 Gesamtentwicklung

Die Lage der Bundesfinanzen gibt Anlass zu ernster Besorgnis. Die Haushaltsstruktur verschlechtert sich sowohl auf der Ausgaben- als auch auf der Einnahmenseite rapide. Im Haushaltsjahr 2005 werden über die im Haushaltsplan veranschlagte Nettokreditaufnahme zusätzliche Kredite benötigt werden, um den Haushaltsausgleich sicherzustellen. Im Haushaltsentwurf 2006 ist zur Begrenzung der Nettokreditaufnahme unterhalb der verfassungsrechtlichen Regelkreditgrenze ein Rekorderfolg von Einnahmen aus der Verwertung von Bundesvermögen vorgesehen (Nr. 2.1 der Bemerkungen).

2.2 Ausgabenentwicklung und -struktur

Auf der Ausgabenseite fallen vor allem die Belastungen im Sozialbereich ins Gewicht. Erstmals in der Geschichte des Bundeshaushalts entfällt mehr als die Hälfte des veranschlagten Haushaltsvolumens auf den Sozialbereich. Der erneute Anstieg beruht ganz überwiegend auf den drastisch gestiegenen Ausgaben für den Arbeitsmarkt. Zusammen mit den Zinsausgaben beanspruchen die Sozialausgaben mittlerweile rund zwei Drittel des Haushaltsvolumens. Noch dramatischer verläuft die Entwicklung im Verhältnis zu den Steuereinnahmen. Unter Berücksichtigung der sich abzeichnenden Mehrausgaben für den Arbeitsmarkt werden im Jahre 2005 rechnerisch mehr als 90 % der Steuereinnahmen für Sozial- und Zinsausgaben verwendet. Der Anteil der für Investitionen verwendeten Haushaltsmittel ist demgegenüber weiter rückläufig. Nicht einmal 9 % der Gesamtausgaben fließen in den Investitionsbereich; das ist weniger als ein Siebtel der veranschlagten Ausgaben für Soziales und Zinsen. Wenn nicht unverzüglich gegengesteuert wird, droht dem Bund eine weitgehende finanzielle Handlungsunfähigkeit (Nr. 2.2.1 der Bemerkungen).

Innerhalb der Sozialausgaben bilden nach wie vor die Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung den größten Ausgabenblock. Die Folgen der Finanzierungslücke zwischen Einnahmen und Ausgaben in der Rentenversicherung hat der Bundeshaushalt zu tragen. Rund ein Drittel der Rentenversicherungsausgaben kommen direkt aus dem Bundeshaushalt. Fast 31 % der Gesamtausgaben des Bundeshaushalts entfallen auf den Rentenbereich. Die Rentenleistungen des Bundes haben sich damit innerhalb von zehn Jahren verdoppelt. Ungeachtet verschiedener Maßnahmen zur Stabilisierung der Rentenfinanzen bleibt der Bundeshaushalt auf absehbare Zeit in struktureller Abhängigkeit von den Rentenfinanzen. Verschärft wird die Problematik durch die Belastungen des Bundes aus den übrigen Alterssicherungssystemen (Bundesverwaltung, ehemalige Sondervermögen Bahn und Post, Landwirtschaft). Im Haushaltsjahr 2005 verschlingen die Gesamtausgaben für die Alterssicherung mit rund 93 Mrd. Euro etwa die Hälfte der Steuereinnahmen des Bundes. Sie wären noch höher, wenn der Bund seine Zahlungsverpflichtungen im Bereich der Postpensionen nicht zulasten künftiger Bundeshaushalte verschoben hätte (Nr. 2.2.2 der Bemerkungen).

Die Arbeitsmarktausgaben des Bundes sind dramatisch gestiegen. Dies ist zum einen auf die nach wie vor schwierige Situation am Arbeitsmarkt, zum anderen aber auch auf die Einführung der neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende zurückzuführen. Der Bund trägt die finanzielle Hauptlast der mit „Hartz IV“ bezeichneten Zusammenführung der bisherigen Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe. Die im Bundeshaushalt 2005 für den Arbeitsmarkt veranschlagten rund 34 Mrd. Euro werden bei weitem nicht ausreichen, um den Ausgabebedarf in diesem Jahr abzudecken. Der in den letzten Jahren zu beobachtende Trend einer unzureichenden Veranschlagung der Arbeitsmarktausgaben im Bundeshaushalt setzt sich damit fort. Es bleibt abzuwarten, ob die Einführung der

neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende zumindest mittelfristig zu Entlastungen im Bundeshaushalt führen wird (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 in den letzten Jahren sogar rückläufig waren. Diese günstige Tendenz wird sich nicht fortsetzen, denn die hohe Neuverschuldung in den letzten Jahren lässt die Zinslast wieder anwachsen. Auch der Anteil der Zinsen am Haushaltsvolumen dürfte wieder steigen (Nr. 2.2.4 der Bemerkungen).

Durch die seit Jahrzehnten neu aufgenommenen Kredite im Bundeshaushalt und bei den Sondervermögen des Bundes wurden zwar kurzfristige Freiräume für die Haushaltsfinanzierung gewonnen. Diese Freiräume wurden jedoch durch die Folgebelastungen in Form wachsender Zinsausgaben wieder erheblich eingeschränkt. Der Preis der hohen Schuldenaufnahmen in der Vergangenheit ist eine zunehmende strukturelle Belastung des Bundeshaushalts mit Zinsausgaben. In wenigen Jahren wird die Zinslast im Bundeshaushalt doppelt so hoch sein wie die Summe der investiven Ausgaben. Einen Ausweg aus dieser Verschuldungsfalle zu finden, wird zunehmend schwieriger (Nr. 2.2.5 der Bemerkungen).

2.3 Einnahmenentwicklung und -struktur

Die Steuereinnahmen als mit Abstand wichtigste Einnahmequelle des Bundeshaushalts halten mit den Belastungen auf der Ausgabenseite nicht Schritt. In den letzten Jahren stagnierten sie oder waren sogar rückläufig. Nach dem Ergebnis der Steuerschätzung vom Mai 2005 wird das Steueraufkommen des Bundes im Haushaltsjahr 2005 um fast 12 Mrd. Euro unter dem des Jahres 2000 liegen, während die Ausgaben im gleichen Zeitraum um rund 10 Mrd. Euro gestiegen sind. Für den Zeitraum 2006 bis 2008 ist mit rund 36 Mrd. Euro weniger an Steuereinnahmen für den Bund zu rechnen, als noch in der Steuerschätzung ein Jahr zuvor angenommen worden war. Allein für das Haushaltsjahr 2006 unterschreiten die erwarteten Steuereinnahmen die Planungszahlen des letzten Finanzplans um rund 11 Mrd. Euro und die des vorletzten Finanzplans sogar um rund 30 Mrd. Euro. In den letzten zehn Jahren mussten die Steuereinnahmeprognosen regelmäßig – mit zum Teil drastischen Abschlüssen – nach unten korrigiert werden. Hierdurch entstanden bei der Fortschreibung der Haushalts- und Finanzplanung erhebliche Finanzierungslücken, die ganz überwiegend durch eine höhere Nettokreditaufnahme und durch Privatisierungserlöse gedeckt wurden. Angesichts dieser bedenklichen Entwicklung wiederholt der Bundesrechnungshof seine Empfehlung, Steuereinnahmen künftig zurückhaltender einzuschätzen (Nr. 2.3.1 der Bemerkungen).

Der Rückgang des Steueraufkommens 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 Personenverkehrs sowie zum vertikalen Finanzausgleich (Bundesergänzungszuweisungen) zu verkraften hatte. Diese Abzüge vom Steueraufkommen des Bundes haben die Steuereinnahmenbasis des Bundeshaushalts nachhaltig verringert (Nr. 2.3.2 der Bemerkungen).

Sichtbares Zeichen für die zunehmende Abkopplung der Steuereinnahmen in den öffentlichen Haushalten von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ist der Verlauf der volkswirtschaftlichen Steuerquote. Dieses Verhältnis von Steuereinnahmen und Bruttoinlandsprodukt ist innerhalb von nur fünf Jahren um rund drei Prozentpunkte für den öffentlichen Gesamthaushalt und um rund 1,3 Prozentpunkte beim Bundeshaushalt zurückgegangen. Dieser Rückgang entspricht rechnerisch einer Einnahmeminderung in der Größenordnung von 30 Mrd. Euro/Jahr. Die hieraus entstehenden Finanzierungslücken werden im Bundeshaushalt durch Vermögensverwertungen und eine höhere Nettokreditaufnahme ausgeglichen (Nr. 2.3.3 der Bemerkungen).

Das im vertikalen Finanzausgleich vom Bund für die Länder bereitgestellte Finanzvolumen bewegt sich nach wie vor auf einem hohen Niveau. Den überwiegenden Teil seiner steuerlichen Zuweisungen im vertikalen Finanzausgleich leistet der Bund als Aufbauhilfen für die neuen Länder und das Land Berlin. Diese Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen sollen – entsprechend ihrer gesetzlichen Zielrichtung – insbesondere den bestehenden infrastrukturellen Nachholbedarf decken und die unterproportionale kommunale Finanzkraft ausgleichen. Aus den von den Empfängerländern vorgelegten so genannten Fortschrittsberichten ergibt sich, dass die Länder trotz wiederholter Aufforderung durch den Bund dessen Mittelzuweisungen mehrheitlich nicht oder nur teilweise für investive Zwecke eingesetzt haben. Ungeachtet der schwierigen gesamtwirtschaftlichen Lage sind die neuen Länder und Berlin daher aufgefordert, in den kommenden Haushaltsjahren die wachstums- und investitionsfördernde Verwendung der Bundeszuweisungen zu gewährleisten (Nr. 2.3.4 der Bemerkungen).

Als Folge der fortwährenden Abgabe von Steueranteilen an die anderen Gebietskörperschaften ist der Anteil des Bundes am Steueraufkommen deutlich zurückgegangen. Entfielen bis Mitte der 90er-Jahre noch fast die Hälfte der Steuereinnahmen auf den Bund, so erhält er im Haushaltsjahr 2005 nur noch knapp über 42 %. Die Steueranteile von Ländern und Gemeinden sind entsprechend gestiegen – auf fast 53 %. Auch der Steuerdeckungsgrad des Bundeshaushalts sinkt zunehmend trotz des – infolge der Ökosteuerstufen – zu verzeichnenden Zuwachses bei den Energiesteuern. Der Anteil der durch Steuern gedeckten Ausgaben fällt im Jahre 2005 voraussichtlich auf einen historischen Tiefstand (Nr. 2.3.5 der Bemerkungen).

Die fehlenden Steuereinnahmen wurden seit Mitte der 90er-Jahre durch zunehmende Einnahmen aus Vermögensverwertungen teilweise kompensiert. Diese so genannten Beteiligungs- oder Privatisierungserlöse haben seitdem in

erheblichem Umfang zur Haushaltsfinanzierung beigetragen. Im Haushalt 2005 sind rund 17,2 Mrd. Euro, im Haushaltsentwurf 2006 sogar rund 22,8 Mrd. Euro veranschlagt – eine bislang nicht gekannte Größenordnung. Im Zeitraum 1995 bis 2005 sind damit rund 80 Mrd. Euro des Bundesvermögens veräußert und zur Haushaltsfinanzierung eingesetzt worden. Unter Einbeziehung des Haushaltsjahres 2006 übersteigt der Gesamtbetrag sogar die 100-Milliarden-Grenze. Der Einsatz dieser Einnahmen zur Haushaltsfinanzierung begegnet erheblichen Bedenken, da derartige Einmalmaßnahmen nur den Anschein einer Haushaltsstabilisierung erwecken und notwendige Konsolidierungsschritte hinauszögern. 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. Zudem bergen Vermögensverwertungen für Zwecke der Haushaltsfinanzierung das Risiko unwirtschaftlichen Handelns. Dies hat der Bundesrechnungshof am Beispiel der Platzhaltergeschäfte mit Aktien der ehemaligen Postunternehmen und der Verwertung von Forderungen des Bundes gegenüber Russland aufgezeigt. Es ist unverzichtbar, die Wirtschaftlichkeit solcher Transaktionen vorab aufgrund nachvollziehbarer Kriterien zu prüfen. Dabei müssen insbesondere die gegenüber einer Kreditfinanzierung auftretenden Mehrkosten transparent gemacht und mit den Vorteilen eines kurzfristigen Mittelzuflusses aus Vermögensverwertungen abgewogen werden.

Als Folge der hohen Vermögensverwertungen dürfte das Vermögen des Bundes aus seinen Beteiligungen an den Postnachfolgeunternehmen sowie aus seinem Forderungsbestand insbesondere gegenüber ausländischen Staaten spätestens im Jahre 2007 weitgehend aufgebraucht sein. Belastungen wie z. B. die Pensionsverpflichtungen der ehemaligen Bundespost in dreistelliger Milliardenhöhe werden dagegen noch jahrzehntelang vom Bund zu finanzieren sein. Infolge der Abgabe der hierfür vorgesehenen Beteiligungswerte muss der Bund die Pensionslasten dann aus seinen Steuereinnahmen 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

Die Bundeshaushalte 2002 bis 2004 wiesen im Haushaltsabschluss jeweils deutlich höhere Nettokreditaufnahmen gegenüber den ursprünglichen Haushaltsansätzen auf. Hierfür hat der Haushaltsgesetzgeber die Ausnahmeregelung des Artikels 115 Abs. 1 Grundgesetz in Anspruch genommen und die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts erklärt. Für den Bundeshaushalt 2005 rechnet die Bundesregierung mit Haushaltsrisiken in der Größenordnung von 12 Mrd. Euro, plant allerdings keinen Nachtragsentwurf. Angesichts der sich abzeichnenden erheblichen Mehrbelastungen wäre es angezeigt gewesen, den Haushaltsgesetzgeber frühzeitig in die Entscheidung einzubinden, ob die Vorlage eines Nachtragshaushalts erforderlich ist. Aus dem Initiativmonopol der Bundesregierung in Bezug auf einen möglichen

Nachtragsentwurf erwächst insoweit auch eine Pflicht zur Budgetinitiative, zumal wenn – wie im Haushaltsverlauf 2005 – eine Überschreitung der Kreditobergrenze droht (Nr. 2.4 der Bemerkungen).

Nach dem Haushaltsentwurf 2006 und dem Finanzplan bis 2009 bewegen sich die jährlichen Nettokreditaufnahmen trotz eines zugrunde gelegten stabilen Wirtschaftswachstums – sowie für das Jahr 2006 wiederum vorgesehener hoher Vermögensverwertungen – nur knapp unter der verfassungsrechtlichen Regelkreditobergrenze. Das noch im Jahre 2003 erklärte mittelfristige Konsolidierungsziel eines ohne Neuverschuldung ausgeglichenen Bundeshaushalts ist in weite Ferne gerückt. Stattdessen geht der Finanzplan für die Jahre ab 2007 neben den hohen jährlichen Nettokreditaufnahmen von zusätzlichen strukturellen Deckungslücken von jeweils rund 25 Mrd. Euro aus.

Es erweist sich nunmehr als besonders nachteilig, dass die vom Bundesrechnungshof schon seit Jahren empfohlene vorsichtige Planung der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung nicht beherzigt worden ist. Als Folge einer zu optimistischen Haushalts- und Finanzplanung sind die Konsolidierungserfordernisse im Bundeshaushalt fortwährend und zum Teil deutlich unterzeichnet worden. Haushaltsentwurf 2006 und Finanzplan bis 2009 sind ein unmissverständliches Signal dafür, dass ein grundlegendes Umdenken bei der Aufstellung von Haushalts- und Finanzplänen erforderlich ist (Nr. 2.4.2 der Bemerkungen).

2.5 Normative Begrenzung der Nettoneuverschuldung

Die geltende verfassungsrechtliche Regelung der Kreditobergrenze in Artikel 115 Abs. 1 Grundgesetz hat sich als weitgehend wirkungslos erwiesen, den Schuldenanstieg im Bundeshaushalt zu bremsen. Allein im Zeitraum von 1985 bis 2004 hat der Bund rund 509 Mrd. Euro neue Kredite zum Haushaltsausgleich aufgenommen. Für die weitgehende Wirkungslosigkeit der normativen Schuldenbegrenzung in der Haushaltspraxis sind vor allem folgende Faktoren ursächlich:

- der sehr weit gefasste haushaltsrechtliche Investitionsbegriff,
- die häufig für zusätzliche Kredite in Anspruch genommene Ausnahmeregelung des Artikels 115 Abs. 1 Grundgesetz (Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts),
- das Fehlen einer Verpflichtung zur echten Schuldentilgung sowie
- die Möglichkeit, außerhalb des Bundeshaushalts in so genannten Sondervermögen zusätzliche Schulden anzuhäufen.

Vor dem Hintergrund einer ähnlichen Entwicklung in den Landeshaushalten haben die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder im Mai 2004 eine neue nationale Verschuldungsregelung mit

„mehr Biss“ empfohlen, die in wirtschaftlichen Normalzeiten keine Haushaltsfinanzierung durch Kredite erlaubt. Auch der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat im Rahmen seiner Beschlussfassung zu den Bemerkungen 2004 um Prüfung gebeten, ob die Konsolidierung des Bundeshaushalts durch eine wirkungsvollere normative Begrenzung der verfassungsrechtlichen Möglichkeiten zur Kreditaufnahme unterstützt werden kann. Als Zwischenschritt sollte der haushaltsrechtliche Investitionsbegriff enger gefasst werden mit dem Ziel, den Neuverschuldungsspielraum zu begrenzen (Nr. 2.5 der Bemerkungen).

2.6 Entwicklung der Verschuldung und des Schuldendienstes

Die Gesamtverschuldung des Bundes lag zum Jahresende 2004 bei rund 860 Mrd. Euro und damit um rund 41 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 und den Bundesbankmehrgewinn erreichte Stabilisierung des Schuldenstandes setzt sich nicht fort. Der Schuldenstand wird vielmehr in den nächsten Jahren aufgrund der hohen Nettokreditaufnahmen deutlich ansteigen (Nr. 2.6.1 der Bemerkungen).

Der hohe Schuldenstand bewirkt auch, dass die jährliche Aufnahme von neuen Krediten zur Finanzierung der Tilgung fällig werdender Kredite (Anschlussfinanzierung) immer höher ausfällt. Derzeit bewegt sie sich in einer Größenordnung von 200 Mrd. Euro. Der Bundeshaushalt ist damit erheblichen Zinsänderungsrisiken ausgesetzt (Nr. 2.6.2 der Bemerkungen).

2.7 Haushalts- und Verschuldungslage im Vergleich zu Ländern und 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 2004 fast versechsfacht. Auf jeden Einwohner Deutschlands entfällt eine Verschuldung von rund 17 000 Euro. Die Staatsschuldenquote hat sich im Zeitraum 1980 bis 2004 von 31 % auf 63 % des Bruttoinlandsproduktes erhöht und damit mehr als verdoppelt. Sie wird in den nächsten Jahren weiter steigen (Nr. 2.7.1 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. 2.7.2 der Bemerkungen).

2.8 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 Stabilitätsziel hat sich Deutschland in den letzten drei Jahren zunehmend entfernt. Das für das Jahr 2005 geschätzte gesamtstaatliche Defizit Deutschlands wird voraussichtlich nicht besser als das schlechte Ergebnis des Jahres 2004 (3,6 % des Bruttoinlandsproduktes) liegen. Der öffentliche Schuldenstand wird zum Jahresende 2005 mit voraussichtlich rund 67 % des Bruttoinlandsproduktes sogar einen neuen Höchststand erreichen. Deutschland wird damit die im Stabilitätsprogramm vom Dezember 2004 getroffene Zielsetzung, beim Defizit im Jahre 2005 den Referenzwert von 3,0 % wieder zu unterschreiten, deutlich verfehlen (Nr. 2.8.1 der Bemerkungen).

Die beschlossene Reform des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes sieht Regelungen vor, die sowohl die Zielsetzung eines nahezu ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushaltes modifizieren als auch das Defizitverfahren ändern. Eine Reihe von Ausnahmetatbeständen und sonstigen Faktoren, die auf länderspezifische Gegebenheiten Rücksicht nehmen, könnte es den EU-Mitgliedstaaten künftig ermöglichen, die Überschreitung des Referenzwertes von 3 % beim Defizit leichter zu rechtfertigen und den Zeitraum für die Rückführung des Defizits zu verlängern. Ob den Forderungen nach einem transparenten, operationalen und damit wirksamen europäischen Regelwerk zur Wahrung der Haushaltsdisziplin ausreichend Rechnung getragen wird, kann sich erst in der Praxis, also bei der Prüfung und Bewertung der Stabilitätsprogramme der EU-Mitgliedstaaten, erweisen. Auch nach der Lockerung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes bleibt jedoch die umfangreiche Konsolidierung der öffentlichen Finanzen in Deutschland eine zentrale Aufgabe für alle Gebietskörperschaften und Sozialversicherungsträger (Nr. 2.8.1.3 der Bemerkungen).

Seit Mitte des Jahres 2002 ist im Haushaltsgrundsätzegesetz eine Regelung verankert, die die Grundzüge eines Verfahrens festlegt, 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 ha-

ben Bund und Länder wiederholt erklärt, 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, die zudem nicht sanktionsbewehrt sind, erscheinen zur Umsetzung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes nach wie vor nicht ausreichend. So fehlt es an klaren Vorgaben zur Einhaltung bzw. Wiedererlangung stabilitätskonformer Haushalte auf Bundes- und Länderebene. Außerdem benachteiligt die derzeit zwischen Bund und Ländern vereinbarte Aufteilung des maximal zulässigen Staatsdefizits den Bund, wenn man seine insgesamt ungünstigere Haushalts- und Finanzlage sowie seine stärkere Abhängigkeit von konjunkturellen Entwicklungen berücksichtigt. 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. Vor diesem Hintergrund hat der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages in den letzten Jahren wiederholt eine konsequentere Umsetzung der europäischen Stabilitätsregelungen auf nationaler Ebene gefordert. Da dieser Themenkomplex auch im Rahmen der Arbeiten zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung behandelt worden ist, wäre eine schnelle Wiederaufnahme der Beratungen der Bundesstaatskommission wünschenswert (Nr. 2.8.2 und Nr. 3 der Bemerkungen).

3 Föderale Aufgaben- und Finanzverteilung neu gestalten

Die starke Verflechtung der Aufgaben- und Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern hat mit ihren komplexen Verfahren, ihren widerstreitenden Interessen bei gleichzeitiger gegenseitiger Abhängigkeit und ihren im Ergebnis nicht klar zurechenbaren Verantwortlichkeiten zu unwirtschaftlichem staatlichen Handeln geführt. Auch aufgrund der anhaltend besorgniserregenden finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes und der Länder besteht weiterhin dringender Handlungsbedarf. Die Neugestaltung der föderalen Aufgaben- und Finanzverteilung bleibt auch nach dem Scheitern der Verhandlungen in der Bundesstaatskommission ein vorrangiges Ziel. Bei den künftigen Bemühungen um eine Reform der föderativen Grundbestimmungen wird es insbesondere darauf ankommen, stärker als bisher Aufgabe, Kompetenz und finanzielle Verantwortung zusammenzuführen.

Schwachstellen in der föderativen Aufgaben- und Finanzverteilung sind nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes sowie des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (Bundesbeauftragter) in den vergangenen Jahren immer wieder zutage getreten.

So sieht der Bundesrechnungshof beim Vollzug der Steuergesetze die vollständige und rechtzeitige Erhebung der Steuereinnahmen des Bundes sowie die Einheitlichkeit und Gleichmäßigkeit der Besteuerung in Deutschland be-

einträchtigt. Wie das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hat er sich deshalb dafür ausgesprochen, die Verwaltungskompetenz bei den Gemeinschaftsteuern im Rahmen einer Grundgesetzänderung von den Ländern auf den Bund zu übertragen.

Der Bundesbeauftragte hat empfohlen, die gemeinsame Finanzierung staatlicher Aufgaben durch Bund und Länder (Mischfinanzierung) aufzugeben oder zumindest zu entflechten. Auch die Bundesregierung hat sich in der Bundesstaatskommission für eine Reduzierung und Flexibilisierung der Mischfinanzierung ausgesprochen, z. B. durch Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe „Hochschulbau“ sowie der Finanzhilfen zur „sozialen Wohnraumförderung“ und zur „Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden“. Der Bundesrechnungshof hatte sich bereits in seinem Bericht vom 2. November 2004 dafür ausgesprochen, die nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz vom Bund an die Länder gewährten Finanzhilfen für den kommunalen Straßenbau und öffentlichen Personennahverkehr einzustellen. Für die Bereiche „Agrarstruktur und Küstenschutz“ und „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ hat das Bundesministerium jedoch weiterhin Bedarf für eine Mischfinanzierung gesehen und insbesondere auf die Koordinierungsfunktion der Gemeinschaftsaufgabe in diesen Bereichen verwiesen. Der Bundesbeauftragte und der Bundesrechnungshof werten es als positives Signal, dass die Bundesregierung (und das Bundesministerium) die grundsätzliche Reformbedürftigkeit des Systems der Mischfinanzierungen anerkennen. Eine wirksame Bund-

Länder-Koordinierung setzt aus ihrer Sicht jedoch nicht zwingend eine Mitfinanzierung dieser Politikbereiche durch den Bund voraus.

Weiteren Reformbedarf hat der Bundesbeauftragte im Bundesfernstraßenbau gesehen. Der Bund soll sich nach seinen Empfehlungen auf Bau und Betrieb der Bundesautobahnen beschränken. Die Länder sollen die bisherigen Bundesstraßen übernehmen und dafür vom Bund einen angemessenen Finanzausgleich erhalten. Das Bundesministerium hat die Vorteile der empfohlenen Neuordnung grundsätzlich anerkannt. Allerdings sieht es in der Ausgestaltung des finanziellen Ausgleichs an die Länder Schwierigkeiten (Verschlechterung der Ausgabenstruktur des Bundeshaushalts; Gefahr der „Betonierung“ von übermäßigen Ausgabepositionen). Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen betrachtet die empfohlene Neuordnung der Zuständigkeiten als einen möglichen Weg, der weiter verfolgt werden könnte. Die festgestellten Schwachstellen hat es jedoch lediglich auf eine Vollzugsschwäche bei der Auftragsverwaltung zurückgeführt, die auch ohne einen Systemwechsel zu beheben seien (vgl. Bemerkung Nr. 66).

Der Bundesbeauftragte und der Bundesrechnungshof begrüßen, dass das Bundesministerium die Vorteile der empfohlenen Neuordnung anerkennt. In der Notwendigkeit, eine „Betonierung“ von Ausgabepositionen und einen übermäßigen Ausgleich zu vermeiden, sehen sie gerade die politische Verantwortung und Herausforderung der am Entscheidungsprozess Beteiligten in Bund und Ländern.

Teil II

Feststellungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

Bundesministerium des Innern

4 Unzureichender Einsatz Interner Revisionen in der Bundesverwaltung

Die Interne Revision besitzt in den Behörden der Bundesverwaltung noch nicht den notwendigen Stellenwert. Vielfach wird sie in ihrer Funktion als Leitungsinstrument nicht verstanden. Dies sowie fehlerhafte Risikoanalysen der Behörden führen zu Mängeln bei Organisation, Arbeitsplanung und Einsatz der Internen Revisionen.

Interne Revisionen sind ein Instrument der Behördenleitung zur Führung und Steuerung sowie zur Analyse und Kontrolle von Risiken. Interne Revisionen unterstützen die Dienst- und Fachaufsicht, sie tragen dem Transparenzgebot Rechnung und fördern die „Verwaltungshygiene“. Sie prüfen insbesondere auch Anwendung und

Wirksamkeit der internen Kontroll- und Steuerungssysteme der Behörden wie Vieraugenprinzip, Zeichnungsvorbehalte oder Controlling. Eine wichtige Funktion und Wirkung Interner Revisionen liegt in der Prävention.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass in vielen Behörden der Bundesverwaltung das Grundverständnis für die Aufgaben und die Arbeitsweise Interner Revisionen noch unzureichend ist. Vielfach trafen die Behörden Entscheidungen über die Einrichtung einer Internen Revision oder die Inhalte der Arbeitspläne, ohne vorher die mit ihrer Arbeit verbundenen Risiken zu analysieren. Mitunter zogen sie aus vorhandenen Risikoanalysen falsche Schlüsse. Interne Revisionen wurden nicht hinreichend als Leitungsinstrument gesehen und in diesem Sinne effektiv organisiert und eingesetzt.

Der Bundesrechnungshof sieht in der Arbeit der Internen Revisionen einen bedeutsamen Beitrag für eine wirtschaftliche und ordnungsgemäße Verwaltung. Seine Empfehlungen zielen darauf ab, die Einrichtung Interner

Revisionen zu fördern und diese als nachhaltig wirksame Instrumente zu nutzen. Er hat angeregt, eine Muster-Revisionsordnung für die Bundesverwaltung und Anleitungen für geeignete Risikoanalysen zu erarbeiten.

5 Sportwissenschaftliche Forschungsvorhaben ohne Zuständigkeit gefördert und unzureichend überwacht

Das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) hat dem Bundesinstitut für Sportwissenschaft (Bundesinstitut) Forschungsaufgaben zugewiesen, für die der Bund in diesem Umfang nicht zuständig ist. Das Bundesinstitut überwachte die Forschungsprojekte nur unzureichend.

Das Bundesministerium wies dem Bundesinstitut Forschungsaufgaben zu, die über die Spitzensportförderung und damit über die Finanzierungszuständigkeit des Bundes hinausgingen. Sie waren zudem nicht eindeutig beschrieben. Das Bundesministerium setzte die Forschungsergebnisse auch nicht um. Das Bundesinstitut förderte Forschungsvorhaben, ohne das erhebliche Bundesinteresse nachvollziehbar zu prüfen und zu begründen. Es forderte die Forschungsergebnisse über Jahre nicht an. Selbst nach entsprechenden Hinweisen des Bundesrechnungshofes hatte es im April 2004 nur ein Viertel der drei Jahre zuvor beendeten Vorhaben ausgewertet.

Das Bundesministerium hat angekündigt, die Aufgaben des Bundesinstitutes genauer festzulegen und die Mängel der Förderverfahren abzustellen. Es sieht die vom Bundesinstitut geförderten Forschungen jedoch zur konzeptionellen Vorbereitung politischer und administrativer Entscheidungen in der Sportpolitik als unverzichtbar an.

Der Bundesrechnungshof hält es für dringend geboten, die Aufgaben des Bundesinstitutes zu überarbeiten und klar festzulegen, sowie die Abwicklung der Förderung zu verbessern. Das Bundesministerium sollte dabei die Grenzen der verfassungsmäßigen Zuständigkeiten des Bundes beachten.

6 Notwendigkeit und Angemessenheit von Bundesleistungen für Dienststelle des Landes Berlin überprüfen

Das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) erstattet dem Land Berlin jährlich etwa 19 Mio. Euro für eine Dienststelle, ohne geprüft zu haben, ob deren Aufgaben nach Art und Umfang heute noch für den Bund erforderlich sind. Das Bundesministerium untersuchte nicht, ob die Erstattungen der Höhe nach notwendig und angemessen sind.

Das Bundesministerium erstattet dem Land Berlin nach einer Vereinbarung aus dem Jahre 1951 die Aufwendungen für die „Deutsche Dienststelle für die Benachrichtigung der nächsten Angehörigen von Gefallenen der ehe-

maligen Deutschen Wehrmacht (WASSt)“. Die Aufgaben der WASSt sind weder in dieser Vereinbarung noch in einer Aufgabenbeschreibung im Einzelnen festgelegt. Ein Teil der ursprünglichen Rechtsgrundlagen ist heute überholt oder entfallen. Das Bundesministerium nahm keinen Einfluss auf die Aufgaben und die Organisation der WASSt. Die WASSt zählte in ihren Berichten an das Bundesministerium auch interne Vorgänge als Bearbeitungsfälle mit. Dadurch waren die gemeldeten Fallzahlen um 30 % überhöht.

Das Bundesministerium hat die Aufgaben der WASSt für hinreichend bestimmt gehalten und zur Begründung insbesondere auf ein Gesetz des Landes Berlin verwiesen. Eine Aufgabenkritik sei nach seiner Auffassung nicht notwendig. Es beabsichtige aber, die Erfassung der Bearbeitungsfälle zu verbessern und die Organisation und den Personalbedarf prüfen zu lassen.

Der Bundesrechnungshof hat entgegnet, dass die Erfüllung von Bundesaufgaben nur vom Bund geregelt werden kann. Er fordert, die Aufgaben der WASSt umgehend zu analysieren und zu überprüfen, welche Aufgaben in welchem Umfang heute noch für den Bund erforderlich sind. Auf dieser Basis sollte das Bundesministerium auch prüfen, ob die Erstattungsleistungen der Höhe nach notwendig und angemessen sind.

7 Bundespolizei lässt Einsparpotenzial in Küchen und Kantinen seit Jahren ungenutzt

Die Bundespolizei betreibt ihre Verpflegungseinrichtungen seit Jahren unwirtschaftlich. Durch eine optimierte Bewirtschaftung könnte der Bundeshaushalt um jährlich mindestens 5 Mio. Euro entlastet werden.

Die Bundespolizei betreibt an den Standorten ihrer Bundespolizeiabteilungen und Schulungseinrichtungen insgesamt 20 Großküchen mit eigenem Personal. Daneben werden überwiegend an denselben Standorten auch private Kantinen betrieben. Die Bundespolizei stellt den privaten Betreibern die Räume und Einrichtungsgegenstände zur Verfügung und übernimmt die gesamten Betriebskosten.

Aufgrund organisatorischer Veränderungen in den Jahren 1992 und 1998 sowie des geringen Schulungsbedarfs nahmen bei der Bundespolizei weniger Bedienstete die Großküchen in Anspruch. Das Küchenpersonal wurde jedoch nicht verringert.

Die Bundespolizei nutzte zudem nicht die Einsparmöglichkeiten, die im Jahre 2001 eine Arbeitsgruppe der Bundespolizeidirektion Koblenz (Direktion) empfohlen hatte. Diese hatte vorgeschlagen, die Großküchen und Kantinen an den neun Schulungsstandorten zusammenzulegen und von Privaten bewirtschaften zu lassen. Weitere Einsparmöglichkeiten hatte die Arbeitsgruppe beispielsweise darin gesehen, Waren möglichst für alle Großküchen zentral einzukaufen und IT-gestützt zu verwalten. Außerdem sollten vorgefertigte Lebensmittel wie geschälte Kartoffeln oder geputztes Gemüse bei der Essenszubereitung

verwendet werden. Dies ermögliche einen verringerten Personaleinsatz und damit geringere Personalausgaben.

Der Bundesrechnungshof hatte bereits in den Jahren 1996 und 1999 dem Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) empfohlen, aufgrund der gesunkenen Nutzung der Großküchen das Küchenpersonal zu verringern und den Betrieb der Küchen zu optimieren. Das Bundesministerium hatte jeweils darauf verwiesen, es lasse ein Konzept für die Verpflegungswirtschaft erarbeiten.

Im September 2004 legte eine weitere Projektgruppe dem Bundesministerium ein Konzept zur Verpflegungswirtschaft vor. In ihrem Bericht empfahl sie, die Großküchen weiterhin grundsätzlich mit eigenem Personal zu betreiben. Das Bundesministerium lässt dieses Konzept aufgrund von Stellungnahmen der Fachreferate des Bundesministeriums von der Projektgruppe überarbeiten. Es rechnet Ende 2005 mit einem Ergebnis.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesministerium trotz wiederholter Aufforderung in den vergangenen zehn Jahren die Bewirtschaftung der Großküchen bis heute nicht wesentlich verbessert hat. Stattdessen verweist es auf einen zu überarbeitenden Bericht der Projektgruppe.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Bundesministerium, die Vorschläge der Direktion zum Betriebsablauf in den Großküchen an den Standorten der Bundespolizeiateilungen und der Schulungseinrichtungen umzusetzen. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes könnte der Bundeshaushalt dadurch um jährlich mindestens 5 Mio. Euro entlastet werden. Der Bundesrechnungshof empfiehlt darüber hinaus, an den Standorten der Schulungseinrichtungen die Großküchen und Kantinen zusammenzulegen und ggf. auch durch Private bewirtschaften zu lassen.

8 Weit überhöhte Honorare für eGovernment-Berater

Das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) hat Planungsleistungen für die eGovernment-Initiative „BundOnline 2005“ ohne EU-weiten Wettbewerb an ein Beratungsunternehmen vergeben. Der Auftragswert belief sich auf etwa 1,5 Mio. Euro.

Das Bundesministerium verlängerte zunächst den Vertrag aufgrund einer vereinbarten Option und erteilte später mehrfach Folgeaufträge in Höhe von insgesamt 6,5 Mio. Euro. Da die Honorare doppelt so hoch wie damals am Beratermarkt üblich waren, entstand dem Bund ein Mehraufwand von über 2,2 Mio. Euro.

9 Bedarf an kostspieliger externer Beratungsleistung unzureichend ermittelt

Das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) hat den Bedarf an externer Beratungsleistung für die Koordinierung der eGovernment-Initiative „BundOnline

2005“ vor der Auftragserteilung unzureichend ermittelt und später nicht sachgerecht überprüft.

Anders als vorgesehen wurden die Berater nicht überwiegend, sondern nur zu rund 30 % in den Bundesbehörden vor Ort eingesetzt. Für die vor Ort erbrachten Beratungsleistungen lagen dem Bundesministerium keine Bestätigungen der jeweiligen Bundesbehörden vor.

Das Bundesministerium ist aufgefordert, großen und über einen längeren Zeitraum laufenden Beratungsbedarf künftig konkret zu bestimmen und regelmäßig zu überprüfen. Leistungen, die für unterschiedliche Auftraggeber erbracht werden, sollte sich das Bundesministerium von den jeweiligen Auftraggebern mit Teilbescheinigungen bestätigen lassen.

10 Bisher kein ausreichender Bedarf der Bundesverwaltung an zentralen IT-Komponenten

Für zentrale IT-Komponenten, die die Bundesbehörden bei der Bereitstellung ihrer Dienstleistungen im Internet gemeinsam nutzen sollten, ist kein ausreichender Bedarf feststellbar gewesen. Bis Ende des Jahres 2005 waren für zentrale IT-Infrastrukturen, die alle Bundesbehörden unterstützen sollen, 34 Mio. Euro eingeplant, obwohl weder verlässliche Daten über die Nutzung noch Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen vorlagen. Das für den IT-Einsatz der Bundesverwaltung zuständige Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) hat die Ziele, durch einen breiten Einsatz der zentralen Systeme Synergien zu nutzen und Mehrfachentwicklungen zu vermeiden, nicht konsequent verfolgt. Die Wirtschaftlichkeit der zentralen IT-Strukturen bleibt offen, da die Nutzerzahlen bisher weit hinter den Erwartungen des Bundesministeriums zurückgeblieben sind.

Das Bundesministerium hat eingeräumt, dass ein breiter Einsatz mit den bisherigen Nutzungszahlen noch nicht erreicht sei. Es geht aber davon aus, dass die Einsätze stetig steigen werden.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, die Nutzerzahlen der Basiskomponenten im Jahre 2006 verbindlich zu ermitteln und deren Wirtschaftlichkeit unter Berücksichtigung des vor Ort zu erzielenden Nutzens alsbald nachzuweisen. Sofern die Wirtschaftlichkeit nicht gegeben sein sollte, hat das Bundesministerium zu prüfen, inwieweit ein Weiterbetrieb der Basiskomponenten vertretbar und ob dessen Finanzierung sichergestellt ist.

11 Schleppende Rückforderung von Lastenausgleichsleistungen bei Schadensausgleich in ehemaligen Vertreibungsgebieten

Leistungen nach dem Lastenausgleichsgesetz sind durch die Ausgleichsverwaltung zurückzufordern, wenn die Betroffenen einen Schadensausgleich in den ehemaligen Vertreibungsgebieten erhielten.

Das Bundesausgleichsamt (Bundesamt) versäumte es, der Ausgleichsverwaltung eine zeitnahe und umfassende Regelung für die Geltendmachung von Rückforderungsansprüchen von Lastenausgleich bei Schadensausgleich in ehemaligen Vertreibungsgebieten an die Hand zu geben. Zudem dokumentierte es die Rechtsentwicklungen in einer Reihe von mittel- und osteuropäischen Staaten nicht. Dem Bundeshaushalt entstanden zumindest Zinsverluste, die vermeidbar gewesen wären. Da inzwischen ein Großteil der Lastenausgleichsvorgänge archiviert ist, bleiben Rückforderungen bisher auf wenige Verfahren beschränkt.

Der Bundesrechnungshof beanstandete, dass das Bundesamt bei den polnischen und ungarischen Rückforderungsfällen deren Aufgreifen nicht zeitnah und umfassend regelte. Dadurch haben es die Ausgleichsämter versäumt, vor der Archivierung ihrer Akten Rückforderungsansprüche wegen Schadensausgleich zu prüfen. Mögliche Rückforderungen von Lastenausgleichsleistungen können deshalb nur verzögert geltend gemacht werden. Die Archivierung erschwert das Auffinden der Fälle und führt zugleich zu unnötiger Mehrarbeit.

Das Bundesamt ist aufgefordert, gegenwärtige und künftige Rückforderungsverfahren wegen Schadensausgleich in ehemaligen Vertreibungsgebieten umfassend zu regeln. Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das Bundesamt die Entwicklung des Restitutions- und Entschädigungsrecht in den mittel- und osteuropäischen Staaten weiterhin beobachtet und diese auch dokumentiert. Soweit Schadensausgleiche durch Rechtsänderungen in den Vertreibungsgebieten eingetreten sind, soll das Bundesamt für eine zügige Erledigung dadurch bedingter Rückforderungsansprüche sorgen.

Bundesministerium der Finanzen

12 Fach- und Finanzverantwortung zusammenführen

Der Bundeshaushalt trägt dem Verursacherprinzip nicht hinreichend Rechnung. Fach- und Finanzverantwortung in allen geeigneten Bereichen zusammenzuführen fördert das wirtschaftliche Handeln und unterstützt eine nachhaltige Aufgabenkritik.

An welcher Stelle Mittel im Bundeshaushalt veranschlagt werden, richtet sich bislang ganz überwiegend danach, wo die Ausgaben anfallen. Es bleibt grundsätzlich unberücksichtigt, wer sie verursacht hat oder wem die Leistungen oder auch Folgekosten zuzurechnen sind. Damit fallen Fach- und Finanzverantwortung auseinander und das Verursacherprinzip wird nicht konsequent umgesetzt. Den einzelnen Behörden und Ressorts fehlen so Anreize, Aufgaben und Leistungen kritisch zu hinterfragen, ob und in welchem Umfang sie notwendig sind.

Der Bundesrechnungshof ist der Überzeugung, dass die Zusammenführung von Fach- und Finanzverantwortung in der Bundesverwaltung wichtige Impulse für ein wirt-

schaftliches Handeln geben kann. Insbesondere fördert eine verursacherorientierte Veranschlagung im Haushalt die Transparenz, stärkt die Kosten- und Ergebnisverantwortung erheblich und unterstützt die Aufgabenkritik.

Voraussetzung für eine dezentralisierte Kostenverantwortung sind transparente zwischenbehördliche Leistungsbeziehungen. Behörden sollten die Ausgaben für Leistungen, die sie in Auftrag geben oder empfangen, stets aus ihrem Haushalt tragen müssen. Nur in begründeten Ausnahmefällen sollten sie für ihre Aufgaben auf zentral und damit „anonym“ eingestellte Mittel zurückgreifen können. Die Kosten beispielsweise für die Nutzung bundeseigener Liegenschaften oder für die künftige Versorgung von Bediensteten sollten im Haushalt der Behörden als Ausgaben veranschlagt werden. Der Bundesrechnungshof sieht über einige bereits eingeleitete Maßnahmen hinaus weitere Möglichkeiten, betriebswirtschaftliche Instrumente zu nutzen, um die Fach- und Finanzverantwortung umfassend zusammenzuführen.

13 Standardisierte Kosten- und Leistungsrechnung des Bundes zur Optimierung allgemeiner Verwaltungsaufgaben wirkungsvoller nutzen

Behörden der Bundesverwaltung haben Kosten- und Leistungsrechnungen eingeführt, die von den standardisierten Vorgaben abweichen. Das erschwert ihre wirkungsvolle Nutzung als Grundlage für behördenübergreifende Vergleiche und Effizienzgewinne durch ein „Lernen vom Besten“.

Das im Jahre 1997 entwickelte Fachkonzept des Bundesministeriums der Finanzen (Bundesministerium) für eine standardisierte Kosten- und Leistungsrechnung (Standard-KLR) in der Bundesverwaltung hat zum Ziel, die Kostentransparenz zu verbessern und ein wirtschaftliches Verhalten zu fördern. Es sieht zwischenbehördliche Vergleiche und einen „Wettbewerb der Besten“ für solche Aufgaben vor, die in nahezu allen Behörden in vergleichbarer Form vorkommen, z. B. Reisekostenbearbeitung, Reinigungsdienst oder Fahrdienst. Anhand der für insgesamt 27 Verwaltungsprodukte erstellten Steckbriefe sollen systematische Analysen und Vergleiche aufzeigen, mit welchen Mitteln, auf welche Art und mit welcher Qualität die Behörden ihre Aufgaben wahrnehmen. Der Austausch dieser Informationen und Kennzahlen soll einen Quasi-Wettbewerb zwischen den Behörden fördern sowie Lernprozesse und Effizienzgewinne durch eine Ausrichtung am Besten anstoßen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die geprüften Behörden von den Standardvorgaben abweichende KLR-Systeme eingeführt hatten. Sie nutzten die Ergebnisse ihrer KLR für den allgemeinen Verwaltungsbereich nicht zur Planung, Steuerung und Kontrolle ihrer Kosten und Leistungen. Ansätze für behördenübergreifende Vergleiche waren rar. Mitte des Jahres 2004 initiierte das Bundesministerium einen Vergleichszirkel zu den allgemeinen Verwaltungsprodukten, dem sich bislang 15 Be-

hörden angeschlossen haben. Dabei sind zurzeit für nur drei Produkte erste Vergleiche zu den aufgewendeten Personalstunden vorgesehen.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium gebeten, seine koordinierende Tätigkeit zu verstärken. Ziel sollte es sein, durch erweiterte zwischenbehördliche Vergleiche den praktischen Nutzen der KLR zu steigern und im Sinne einer lernenden Verwaltung nachhaltige Optimierungsprozesse in Gang zu bringen.

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit

14 Förderprogramm „Initiative Neue Qualität der Arbeit“ unwirtschaftlich durchgeführt

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Bundesministerium) hat das Förderprogramm „Initiative Neue Qualität der Arbeit“ (INQA) unwirtschaftlich durchgeführt. Die Ziele des Förderprogramms entsprechen weitgehend den Zielen, die bereits die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (Bundesanstalt) verfolgt. Die Hälfte der Fördermittel floss nicht in die Projektarbeit, sondern diente der Finanzierung neuer Organisationsstrukturen und der Verlagerung von Aufgaben der Bundesanstalt auf Dritte. Die Ausgaben hierfür standen in keinem angemessenen Verhältnis zu den für die Projekte eingesetzten Mitteln.

Das Bundesministerium finanziert seit dem Haushaltsjahr 2002 das Förderprogramm INQA mit jährlichen Ausgaben in Höhe von 2 Mio. Euro. Als ein wesentliches Ziel der Initiative definierte das Bundesministerium „die Zusammenführung der Aktivitäten der verschiedenen Akteure“ des Arbeitsschutzes. Insbesondere sollten Erkenntnisse und Gestaltungswissen besser in Betriebe und Verwaltungen vermittelt werden.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Ziele von INQA weitgehend den Aufgaben entsprechen, die bereits die Bundesanstalt wahrnimmt. Dies wird auch bei einem Vergleich der Projekte deutlich, die beide Bereiche fördern. Die Hälfte der für INQA zur Verfügung stehenden Mittel floss nicht in die Projektarbeit, sondern diente der Finanzierung neuer Organisationsstrukturen, wie der Geschäftsstelle INQA, und der Verlagerung von Aufgaben der Bundesanstalt auf Dritte.

Das Bundesministerium kündigte an, die Geschäftsstelle INQA schrittweise in die Regelorganisation der Bundesanstalt einzugliedern. Der Bundesrechnungshof sieht sich dadurch in seiner Auffassung bestätigt, dass eine eigene Geschäftsstelle INQA entbehrlich ist. Er hat empfohlen, die Geschäftsstelle INQA ganz aufzulösen, die Ziele der Initiative durch die Regelorganisation der Bundesanstalt umsetzen zu lassen und themenverwandte Projekte zu vermeiden. Zusätzlicher Personalbedarf würde dadurch nicht entstehen. Damit können Projektmittel eingespart und der Haushaltsansatz verringert werden.

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen

15 Geplantes hochleistungsfähiges Bundesstraßennetz in Brandenburg überdimensioniert

Die Straßenbauverwaltung des Landes Brandenburg beabsichtigt, etwa ein Drittel der Bundesstraßen im Land zu einem hochleistungsfähigen Bundesstraßennetz auszubauen, das überdimensioniert ist. Für dieses Netz mit einer Länge von 880 km soll der Bund über 1,6 Mrd. Euro aufwenden, obwohl mit weniger Haushaltsmitteln ein höheres Nutzen-Kosten-Verhältnis erzielbar ist.

Damit zentrale Orte im Land Brandenburg besser zu erreichen sind, legte die im Auftrag des Bundes handelnde Straßenbauverwaltung in dem von ihr geplanten „Blauen Netz“ die höchsten Ausbaustandards für Bundesstraßen fest. Das umfasst z. B. den Betrieb als Kraftfahrstraße, möglichst dreistreifige Straßenquerschnitte und höhenungleiche Knotenpunkte, die Autobahn-Anschlussstellen vergleichbar sind. Erst danach ließ die Straßenbauverwaltung das Netzkonzzept verkehrswirtschaftlich untersuchen. Sie legte dabei längst überholte Annahmen über die Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung zugrunde und führte als zusätzliches Kriterium die Erreichbarkeit von Autobahn-Anschlussstellen ein. Die ökologischen Auswirkungen der Ausbaustandards – wie den enormen Flächenverbrauch und die Zerschneidung der Landschaft – ließ sie außer Acht.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, das „Blaue Netz“ auf der Basis aktueller Annahmen über die Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung erneut verkehrswirtschaftlich zu untersuchen. Die Untersuchung sollte auch ökologische Aspekte berücksichtigen und die bundeseinheitlichen Vorgaben ohne weitere, landesspezifische Kriterien einhalten. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen ist dem Vorschlag des Bundesrechnungshofes gefolgt und hat eine entsprechende Verkehrsuntersuchung in Auftrag gegeben, hält jedoch am zusätzlichen Kriterium der Erreichbarkeit der Autobahn-Anschlussstellen fest.

Die Straßenbauverwaltung strebte an, durch höherwertige Ausbaustandards einen hohen Nutzen bei den Einzelmaßnahmen zu erzielen. Sie berücksichtigte dabei nicht, dass die damit verbundenen Kostensteigerungen höher sind als der Nutzenzuwachs. Der Bundesrechnungshof hat deshalb gefordert, beim Ausbau des „Blauen Netzes“ den Gesamtnutzen der eingesetzten Haushaltsmittel zu erhöhen und die Haushaltsmittel auf den Bau von Ortsumgehungen mit geringeren Ausbaustandards zu konzentrieren. So kann in kürzerer Zeit mehr für die Verkehrssicherheit, die Verkehrsqualität und für die Lebensqualität in Brandenburg erreicht werden als mit höchsten Ausbaustandards in Teilnetzbereichen.

Die voraussichtlichen Gesamtausgaben für das „Blaue Netz“ mit einer Länge von 880 km belaufen sich auf

1,6 Mrd. Euro. Wesentliche Teile des geplanten Netzes – 79 Maßnahmen mit einem Kostenvolumen von 374 Mio. Euro – sind nicht im Bedarfsplan für den Ausbau der Bundesfernstraßen enthalten. Der Bundesrechnungshof hat angeregt, die Ausgaben für das „Blaue Netz“ im Haushaltsplan gesondert darzustellen.

16 Wirtschaftlichkeit und technische Verfügbarkeit der Verkehrszentralen der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung im Küstenbereich können gesteigert werden

Die Wirtschaftlichkeit und technische Verfügbarkeit der Verkehrszentralen der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung im Küstenbereich können durch Konzentration der Radar- und Schiffsdatenverarbeitungstechnik und durch Straffung der Systembetreuung gezielt gesteigert werden.

Acht Verkehrszentralen der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung, die ständig besetzt sind, überwachen und lenken die Seeschifffahrt im Küstenbereich und bedienen sich zu diesem Zweck der Radar- und Schiffsdatenverarbeitung. Wegen unvollständig dokumentierter Stör- und Ausfälle ließ sich nicht erkennen, ob die vorgeschriebene Systemverfügbarkeit von 99,7 % erreicht wurde. Die Informationstechnik war in jeder einzelnen Verkehrszentrale vorhanden und verursachte dort jeweils erheblichen Bedienungs- und Pflegeaufwand. Die kleinen, lokal ansässigen Wartungstrupps, die die Systeme betreuen sollten, konnten die vielschichtigen technischen Anforderungen und die Vorgabe der Rund-um-die-Uhr-Verfügbarkeit kaum noch erfüllen. Zudem lagen keine Wartungs- und Pflegekonzepte vor und es mangelte bei Altsystemen zunehmend an Ersatzteilen. Schließlich fehlte ein auf Risikoanalysen gestütztes Sicherheitskonzept für die Datenverarbeitung der Verkehrszentralen.

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Bundesministerium) hat angekündigt, die Informationstechnik zu konzentrieren, ohne jedoch einen Zeitplan zu nennen. Die Systembetreuung soll durch Bündelung der Aufgaben neu ausgerichtet werden; aber auch hierzu fehlen konkrete Zeitvorstellungen.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, die Konzeption für die Informationstechnik in den Verkehrszentralen umgehend zu überprüfen und die Ergebnisse den Planungen für Neuinvestitionen zugrunde zu legen. Er hat empfohlen, vor der Erneuerung der Systeme zunächst die Wirtschaftlichkeitspotenziale untersuchen zu lassen, die Informationstechnik zu konzentrieren sowie die Systembetreuung zu bündeln und zu qualifizieren. Das Bundesministerium ist zudem aufgefordert, alsbald die Einhaltung der vorgeschriebenen Systemverfügbarkeit nachzuweisen und mit einem auf einer Risikoanalyse basierenden IT-Sicherheitskonzept für eine angemessene Systemsicherheit zu sorgen sowie ein Wartungs- und Pflegekonzept zu erarbeiten.

Bundesministerium der Verteidigung

17 IT-Sicherheitsbericht und Vorschriften zur IT-Sicherheit nicht aktuell

Die IT-Sicherheitsberichte des Bundesministeriums der Verteidigung (Bundesministerium) sind – wie auch Vorschriften zur IT-Sicherheit – nicht aktuell und bieten nur unzureichende Informationen. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Berichte wie vorgesehen jährlich zu erstellen. Die Vorschriften zur IT-Sicherheit sollten den Stand der technischen Entwicklung und aktuelle, ressortübergreifende Empfehlungen berücksichtigen.

Das Bundesministerium soll in einem jährlichen IT-Sicherheitsbericht das erreichte Sicherheitsniveau beschreiben und darstellen, wie es verbessert werden kann. Während die übrige Bundesverwaltung grundsätzlich ressortübergreifende Empfehlungen nutzt, um die IT-Sicherheit zu gewährleisten, erstellt das Bundesministerium eigene Vorschriften.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass

- der IT-Sicherheitsbericht veraltete Informationen enthielt und nicht über Risiken mangelhafter IT-Sicherheit aufklärte,
- die Bundeswehr ohne aktuelle und brauchbare IT-Sicherheitsvorschriften arbeitete, weil interne Abstimmungen mehrere Jahre dauerten, und
- einige Dienststellen der Bundeswehr neben eigenen auch die aktuellen, ressortübergreifenden Empfehlungen zur IT-Sicherheit nutzten.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, den IT-Sicherheitsbericht künftig verstärkt als Controlling-Instrument zu nutzen. Dazu ist es notwendig, dass dieser aussagekräftig ist und zeitnah erstellt wird. Nur dann kann das Bundesministerium die Risiken mangelhafter IT-Sicherheit einschätzen und Maßnahmen einleiten, diese Risiken zu verringern. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, aktuelle, ressortübergreifende Empfehlungen zur IT-Sicherheit stärker zu nutzen. Eigene Vorschriften sollte das Bundesministerium nur in zwingend notwendigen Fällen erlassen und auf aktuellem Stand halten.

18 Verlängerung der Lebensdauer von Fahrzeugbatterien wirtschaftlich gestalten

Die Bundeswehr versucht mit mobilen Batterieladeerhaltungsgeräten und einer stationären Ladestation die Lebensdauer ihrer Fahrzeugbatterien (Batterien) zu verlängern. Deren durchschnittliche Lebensdauer beträgt statt der üblichen sechs bis acht nur zweieinhalb Jahre. Die Bundeswehr hat nicht geprüft, wie sie dieses Ziel wirtschaftlich erreichen kann.

Üblicherweise hat eine Batterie eine Lebensdauer von sechs bis acht Jahren. Die Batterien der Bundeswehr hielten dagegen durchschnittlich nur zweieinhalb Jahre. Ursache war die geringe Nutzung vieler Fahrzeuge. Die Bundeswehr sonderte tiefentladene Batterien aus und beschaffte in den letzten zehn Jahren jeweils 50 000 neue. Allein im Jahre 2004 wendete sie dafür 14 Mio. Euro auf. Die Bundeswehr versuchte mit zwei Methoden, die Lebensdauer der Batterien zu verlängern. Zum einen setzte sie mobile Batterieladeerhaltungsgeräte ein. Diese verhindern bei längeren Standzeiten der Fahrzeuge eine Tiefentladung der Batterien. Zum anderen richtete sie als Pilotprojekt für 520 000 Euro eine stationäre Batterieladestation ein. Diese sollte auch tiefentladene Batterien wieder aufladen. Von 27 000 dorthin gebrachten Batterien waren 11 000 neuwertig und uneingeschränkt funktionsfähig. Der Zustand der übrigen Batterien war so schlecht, dass sie bis auf 3 700 nicht weiter verwendet werden konnten. Ursprünglich beabsichtigte die Bundeswehr, zwei weitere baugleiche Batterieladestationen einzurichten.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) untersucht, wie es die Lebensdauerverlängerung von Batterien wirtschaftlich erreichen kann. Er hat erhebliche Zweifel, dass der Einsatz der stationären Ladestation wirtschaftlich ist. Daher hat er dem Bundesministerium empfohlen, zunächst keine weitere Ladestation einzurichten.

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, wegen der Umstrukturierung der Bundeswehr könne es den Fahrzeugbestand und damit die Anzahl der benötigten Batterien derzeit nicht genau bestimmen. Daher werde es derzeit keine weitere stationäre Batterieladestation errichten.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesministerium zunächst keine weitere stationäre Batterieladestation einrichten wird. Damit löst es jedoch nicht das Problem, wie es die Lebensdauerverlängerung wirtschaftlich erreichen kann. Dieses besteht unabhängig vom Bedarf der Bundeswehr an Batterien. Der Bundesrechnungshof fordert daher weiterhin, dass das Bundesministerium jetzt untersucht, wie es die Lebensdauerverlängerung von Batterien wirtschaftlich erreichen kann.

19 Erkenntnisse aus Auslandseinsätzen besser nutzen

Bei Planung und Durchführung ihrer Auslandseinsätze nutzt die Bundeswehr vorhandene Informationen nur unzureichend. Dadurch kommt es zu vermeidbaren Ausgaben. Ursache ist, dass mehrere Stellen die Einsätze auswerten und diese Stellen ihre Erkenntnisse nicht immer austauschen. Ein Fachinformationssystem zur Auswertung von Auslandseinsätzen ist nicht aktuell und nur einem Teil der Truppe zugänglich.

Die Bundeswehr bezog sowohl eigene als auch Erkenntnisse Dritter nicht ausreichend in die Planung von Auslandseinsätzen ein. Innerhalb des Bundesministeriums der

Verteidigung (Bundesministerium) stimmten die mit der Auswertung von Auslandseinsätzen beauftragten Stellen ihre Tätigkeit unzureichend aufeinander ab. Die einzelnen Abteilungen des für Planung und Führung der Einsätze zuständigen Einsatzführungskommandos tauschten Informationen häufig nicht aus. Zum Beispiel hatte der Bundesrechnungshof seit dem Jahre 1995 mehrfach darauf hingewiesen, dass aus dem Ausland zurückgeführtes Material in desolatem Zustand und damit der Rücktransport unwirtschaftlich war. Diese Erkenntnisse tauschten die zuständigen Stellen nicht aus.

Das Bundesministerium hat die aufgezeigten Mängel teilweise eingeräumt. Es hält jedoch für die Auswertung der Auslandseinsätze mehrere Stellen für notwendig. Die Kommunikationsstrukturen und -verfahren würden derzeit untersucht. Die Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes zu den Auslandseinsätzen der Bundeswehr sollen ausgewertet und in das seit dem Jahre 2002 entwickelte Fachinformationssystem eingestellt werden. Zu den Mängeln bei der Rückführung von Material aus dem Auslandseinsatz verweist das Bundesministerium darauf, dass es bei der Aufgabe eines Feldlagers in Bosnien-Herzegowina eine Kommission eingerichtet habe, die vor Ort nicht oder nur noch eingeschränkt verwendbares Material aussondern oder verwerten soll.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Auswertung der Auslandseinsätze im Bundesministerium auf eine Stelle zu konzentrieren. Darüber hinaus sollte die Kommunikation im Einsatzführungskommando verbessert und das Fachinformationssystem zeitnah aktualisiert und truppenweit zugänglich gemacht werden. Der Bundesrechnungshof sieht es als notwendig an, dass nicht nur im Einzelfall die Aussonderung von Material bereits vor einem Rücktransport geprüft wird. Vielmehr sollte die Bundeswehr grundsätzlich ein derartiges Verfahren vor Ort vorsehen.

20 Bundeswehr sollte Überblick über Dritten überlassenes Wehrmaterial haben

Der Bundeswehr fehlt ein umfassender Überblick über den Umfang und den Verbleib von Wehrmaterial, das sie Dritten, beispielsweise Unternehmen oder Forschungseinrichtungen, überlassen hat. Sie überwacht die vertraglich festgelegten Rückgabetermine nur unzureichend. Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) sollte – wie dem Bundesrechnungshof bereits früher zugesagt – umgehend Bestandsdifferenzen klären und hierfür eine Stelle einrichten, die zentral den Nachweis über das überlassene Material führt.

Die Bundeswehr stellt Dritten unentgeltlich Wehrmaterial (z. B. Panzer und andere Fahrzeuge) mit einem Beschaffungswert von mindestens 700 Mio. Euro zur Verfügung, um technische Erprobungen und Entwicklungen von militärischem Gerät sowie Forschungsvorhaben zu unterstützen. Sie hat keinen vollständigen Überblick über den Gesamtumfang und den Verbleib des überlassenen Materials.

So war sie nicht in der Lage sicher festzustellen, wo sich Material im Wert von 570 Mio. Euro befand. Fast 60 % der Rückgabetermine waren teilweise um mehr als ein Jahr überschritten. Es handelt sich bei dem überlassenen Material um erhebliche Vermögenswerte oder Waffensysteme mit hohem Gefährdungspotenzial, wie z. B. Kampfpanzer. Ein ordnungsgemäßer Nachweis ist daher unverzichtbar.

Das Bundesministerium hat dargelegt, es prüfe die Einrichtung einer zentralen Nachweisstelle, die die Rückgabetermine des überlassenen Materials überwachen könnte. Es hat darauf hingewiesen, dass die Bundeswehr ständig untersuche, ob sie – auch das Dritten überlassene – Material noch benötige.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, für die Nachweisführung und zur Klärung der Bestandsdifferenzen umgehend eine zentrale Stelle einzurichten. Darüber hinaus sollte das Bundesministerium die Rückgabetermine des überlassenen Materials konsequent überwachen, damit die Bundeswehr dieses nach dem Ende der Überlassungsfrist entweder verwenden oder aussondern und verwerten kann.

21 Hohe Betriebskosten für veraltetes, aussonderungsbedürftiges Aufklärungssystem

Die Bundeswehr betreibt mit jährlichen Kosten von rund 26 Mio. Euro ein veraltetes, aussonderungsbedürftiges Aufklärungssystem. Obwohl das System seine Aufgaben schon seit Jahren nicht mehr erfüllen kann, soll es nur schrittweise bis zum Jahre 2010 außer Dienst gestellt werden. Bis dahin werden noch rund 110 Mio. Euro an Betriebskosten anfallen, die für militärische Investitionen besser eingesetzt werden könnten.

Seit rund 35 Jahren betreibt die Bundeswehr ein luftgestütztes Aufklärungssystem, das weiträumig Fernmeldesignale und andere elektronische Signale erfassen und auswerten soll. Es besteht derzeit noch aus drei Trägerflugzeugen und zwei Missionsausrüstungen (Aufklärungstechnik), deren Betriebskosten mit jährlich rund 26 Mio. Euro anzusetzen sind. Das System ist inzwischen so veraltet, dass es seine militärischen Aufgaben schon seit Jahren nicht mehr annähernd erfüllen kann. Dennoch plant die Bundeswehr, dieses System nur schrittweise bis zum Jahre 2010 außer Dienst zu stellen.

Der Bundesrechnungshof hat das zögerliche außer Dienst Stellen des vorhandenen, nach Darstellung des militärischen Bedarfsträgers völlig unzureichenden Aufklärungssystems kritisiert. Er hat darauf verwiesen, dass sich die Betriebskosten bis zum Jahre 2010 auf rund 110 Mio. Euro summiert haben werden. Dieser Betrag, dem nach den jetzigen Systemleistungen kein adäquater militärischer Nutzen gegenübersteht, könnte für militärische Investitionen besser eingesetzt werden.

22 Managementfehler am Beginn eines Rüstungsvorhabens

Wegen vermeidbarer Managementfehler haben Experimentalprogramme im Wert von 45 Mio. Euro zwar zum technischen Erfolg, nicht aber zur angestrebten Entwicklung einer Rakete zur präzisen Bekämpfung von Bodenzielen geführt.

Die Bundeswehr führte Vorarbeiten zur Entwicklung einer Rakete zur Bekämpfung von Bodenzielen weiter und gab dafür insgesamt 45 Mio. Euro aus, obwohl auch bei einem technischen Erfolg wegen absehbarer finanzieller Engpässe eine spätere Entwicklung und Beschaffung der Rakete nicht mehr möglich waren. Die Steuerung der beiden Experimentalprogramme, die Erarbeitung der militärischen Forderungen und die Haushaltsplanungen wiesen Lücken und Abstimmungsfehler auf. Entgegen einschlägigen Regelungen waren Ausschüsse des Deutschen Bundestages und die Leitung des Bundesministeriums der Verteidigung (Bundesministerium) von wesentlichen Entscheidungen nicht unterrichtet worden.

Das Bundesministerium sollte Regressansprüche prüfen, da das zweite Experimentalprogramm im Wert von 12,7 Mio. Euro noch zu einem Zeitpunkt in Auftrag gegeben wurde, zu dem die Beendigung des Vorhabens schon entschieden war.

23 Unzureichende Steuerung militärischer Forschung

Ohne nachvollziehbare Erfolgskontrolle fördert das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) vier Institute der Fraunhofer Gesellschaft institutionell mit jährlich rund 30 Mio. Euro.

Für diese Förderung sollen die Institute die Rüstungsverwaltung mit wissenschaftlichen Beurteilungs- und Beratungskapazitäten unterstützen. Das Bundesministerium konnte nicht belegen, wie oft, in welcher Form und mit welchem Erfolg es diese Kapazitäten der Institute in den Jahren 2000 bis 2004 in Anspruch genommen hat. Der Anteil der institutionellen Förderung des Bundesministeriums am Gesamthaushalt der Institute betrug in den Jahren 1998 bis 2003 rund 60 %. Alle anderen Institute der Fraunhofer Gesellschaft fördern Bund und Länder demgegenüber nur zu rund 40 % institutionell.

Darüber hinaus finanziert die Bundeswehr Forschungsprojekte pro Jahr mit rund 10 Mio. Euro. Hierdurch erhöhte sich der Anteil der Fördermittel der Bundeswehr an den Einnahmen der vier Institute auf rund 80 %. Die Rüstungsindustrie beteiligte sich regelmäßig nicht an der Finanzierung der Projekte, auch wenn sie vom Bundesministerium, etwa im Rahmen von Entwicklungsverträgen, mit der gewinnbringenden Verwertung der erzielten Ergebnisse beauftragt wurde. Dabei waren die Verwertungsmöglichkeiten zumindest teilweise schon bei Projektbeginn erkennbar.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die institutionelle Förderung zugunsten der Projektförderung – auch über Aufträge aus der Industrie – zu reduzieren, um die Forschung erfolgsabhängiger zu finanzieren. Die Rüstungsverwaltung muss selbst urteilsfähig sein, um ihre Rüstungsprojekte steuern zu können. Der Bundesrechnungshof hat daher gefordert, die institutionelle Förderung neu zu begründen und eine nachvollziehbare Erfolgskontrolle der Beratungsleistungen einzuführen.

24 Beseitigung von Obsoleszenzen

Durch ungünstige vertragliche Regelungen zahlt die Bundeswehr hohe Beträge für die Beseitigung so genannter Obsoleszenzen, das heißt den Austausch veralteter und am Markt nicht mehr verfügbarer Bauelemente. Dieses Problem entsteht teilweise noch bevor ein Waffensystem fertig entwickelt und beschafft ist. Allein die Beseitigung der Obsoleszenzen am Eurofighter kostet Deutschland 250 Mio. Euro, ohne dass sich die beauftragten Unternehmen an diesen Kosten beteiligen.

Ein beschleunigter technischer Fortschritt einerseits und überlange Entwicklungs- und Beschaffungszeiten andererseits erfordern die Beseitigung so genannter Obsoleszenzen. Diese entstehen dadurch, dass ursprünglich vorgesehene Bauelemente – insbesondere Bauelemente für die Elektronik – sowie bestimmte Baumaterialien aufgrund der technischen Weiterentwicklung veraltet oder nicht mehr am Markt verfügbar sind. Teilweise treten Obsoleszenzen auf, noch bevor ein Waffensystem genutzt werden kann.

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass die teure Beseitigung dieser Obsoleszenzen nicht allein der Auftraggeber tragen sollte. Er hat gefordert, in die entsprechenden Entwicklungs- und Beschaffungsverträge eine Kostenbeteiligung des Auftragnehmers aufzunehmen. Beispielfähig hat der Bundesrechnungshof auf den Beschaffungsvertrag für die Luft-Luft-Rakete IRIS-T verwiesen, der eine solche Regelung enthält. Diese Forderung hat der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages bei seiner Zustimmung zum Beschaffungsvertrag der zweiten Tranche des Kampfflugzeuges Eurofighter aufgegriffen. Hier hat Deutschland Kosten der Beseitigung von Obsoleszenzen von 250 Mio. Euro zu tragen.

Das Bundesministerium der Verteidigung befürchtet, dass solche vertraglichen Regelungen hohe Kostenrisiken für die Rüstungsunternehmen bedeuten, die diese sich entsprechend bezahlen lassen.

Der Bundesrechnungshof verweist dagegen u. a. darauf, dass die Beseitigung von Obsoleszenzen auch eine Kosten senkende Produktionsvereinfachung ermöglichen kann. Er hält es deshalb für interessensgerecht, dass auch die Rüstungsunternehmen sich an den Kosten der Obsoleszenzenbeseitigung beteiligen.

25 1,3 Mio. Euro für Verwundetentransportsystem, dem wichtige Zulassung fehlt

Die Bundeswehr hat Verwundetentransportsysteme (Systeme) beschafft, die ihren Einsatzzweck nicht erfüllten.

Zur intensivmedizinischen Versorgung verwundeter und kranker Soldaten auch während des Lufttransports beschaffte die Bundeswehr als „dringenden Sofortbedarf“ acht Verwundetentransportsysteme und gab dafür rund 1,3 Mio. Euro aus. Die Systeme erhielten für den Zweck, für den sie beschafft worden waren, keine Flugzulassung, ließen sich nicht nachbessern und konnten in Flugzeugen nicht wie vorgesehen eingesetzt werden. Dies hätte rechtzeitig vor der Beschaffungsentscheidung festgestellt werden können. Die Ausgaben waren vermeidbar.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) aufgefordert, die Verantwortlichkeiten für diese Fehlbeschaffung zu klären und ggf. ein Regressverfahren einzuleiten.

Das Bundesministerium verweist zwar auf die jetzige „bodengebundene“ Nutzungsmöglichkeit der beschafften Systeme, will aber prüfen, ob die Erteilung der Flugzulassung oder deren späterer Widerruf ermessensrichtig war. Vom Ergebnis dieser Prüfung macht es abhängig, ob es Regressansprüche verfolgen wird.

26 Mindestflugstundenvorgaben für die Einsatzbefähigung der Hubschrauber-pilotinnen und -piloten des Heeres nicht erfüllt

Entgegen einschlägigen Vorgaben haben Einsatzverbände des Heeres ihren Hubschrauberpilotinnen und -piloten die uneingeschränkte Einsatzfähigkeit zuerkannt, obwohl die dazu notwendigen Mindestflugstunden teilweise erheblich unterschritten waren. Falls die Vorgaben sachgerecht waren, entsprach die tatsächliche Einsatzbefähigung damit nicht der zuerkannten.

Entgegen den Vorgaben des dafür zuständigen Generals der Heeresflieger erkannten Einsatzverbände des Heeres ihren Hubschrauberpilotinnen und -piloten die Einsatzbefähigungsstufe „Uneingeschränkt Einsatzfähig (Combat Ready)“ zu, obwohl die dazu notwendigen Mindestflugstunden teilweise erheblich unterschritten waren. Dies änderte sich auch nicht, als die Vorgaben um 25 % erhöht und gleichzeitig verschärft wurden. Falls die Vorgaben sachgerecht waren, entsprach so die tatsächliche Einsatzbefähigung nicht der erteilten Einsatzbefähigungsstufe. Dieser Mangel kann auf die beim Heer – anders als bei der Luftwaffe – geteilte Zuständigkeit für die Aus- und Weiterbildungsvorgaben und deren Überwachung zurückzuführen sein.

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) begründete dieses Vorgehen mit einer technischen Ausnahmesituation. Es habe auch keine Unfälle gegeben.

Nach Behebung der technischen Einschränkungen an den Hubschraubern seien die fliegerischen Verbände inzwischen wieder zu den Vorgaben des Generals der Heeresflieger zurückgekehrt. Der Empfehlung des Bundesrechnungshofes, die Zuständigkeiten im Heer so zu regeln, wie sie sich bei der Luftwaffe bewährt haben, will das Bundesministerium nicht folgen.

Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung

27 Tarifwidrige Bezahlung von Beschäftigten bei Trägern der gesetzlichen Rentenversicherung

Höhere Vergütungen als vergleichbare Beschäftigte des öffentlichen Dienstes erhielten Tarifkräfte bei einigen Landesversicherungsanstalten. Gründe dafür waren unge-rechtfertigte übertarifliche Bezahlungen trotz Tarifbindung oder Richtlinien für Arbeitsplatzbewertungen, die zu nicht tarifkonformen Einstufungen führten.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (Bundesministerium) aufgefordert, über die Aufsichtsbehörden auf die Landesversicherungsanstalten einzuwirken, damit sich diese künftig bei über- und außertariflichen Leistungen in jedem Einzelfall mit der Tarifgemeinschaft der Deutschen Rentenversicherungsträger über diese Maßnahme verständigen, um so einer Aushöhlung des Tarifrechts wirksam entgegenzutreten. Das Bundesministerium soll außerdem dafür Sorge tragen, dass die Landesversicherungsanstalten für die Eingruppierung ihrer Tarifkräfte nur Tätigkeitsbewertungen nach der Methode des § 22 BAT durchführen, die so geeignet sind, den Nachweis einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung des Bundeszuschusses zu führen.

Bundesministerium für Bildung und Forschung

28 Kosten für Neubauten der Max-Planck-Gesellschaft senken

Die Baukosten für Max-Planck-Institute ließen sich nach Schätzung des Bundesrechnungshofes um durchschnittlich 10 % senken, ohne den hohen Standard der Forschungseinrichtungen zu mindern. Erforderlich sind verbesserte Genehmigungsverfahren und eine wirksame Erfolgskontrolle.

Bauliche Investitionen für neue Max-Planck-Institute waren aus Sicht des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (Bundesministerium) wirtschaftlich, wenn die berechneten Kosten mit den zuvor auf Basis der Richtwerte für den Hochschulbau geschätzten Kosten ungefähr übereinstimmten. Die Schätzungen verschafften der Max-Planck-Gesellschaft jedoch finanzielle Spielräume, die sie nutzte, um bei ihren Institutsneubauten insbesondere

die für die wissenschaftliche Tätigkeit nicht notwendigen Bereiche aufwendig und großzügig zu gestalten. Zudem konnte sie innerhalb dieses Kostenrahmens quantitativ mehr und qualitativ höherwertiger als genehmigt bauen.

Die Kostenrichtwerte für den Hochschulbau sind zur Kostenschätzung wegen der unterschiedlichen Anforderungen bei Max-Planck-Instituten nur bedingt geeignet. Würden die Planungen der Max-Planck-Gesellschaft sorgfältiger auf Wirtschaftlichkeitsreserven überprüft, ließen sich die Baukosten ohne Qualitätsverlust für die Forschungstätigkeit nach Auffassung des Bundesrechnungshofes um durchschnittlich 10 % senken.

Im Hinblick auf den Zuschussbedarf von rund 90 Mio. Euro jährlich für Baumaßnahmen sollte das Bundesministerium in der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung Änderungen bei der Genehmigung von Bauvorhaben der Max-Planck-Gesellschaft herbeiführen und die Erfolgskontrolle intensivieren, um die Wirtschaftlichkeit von Bauvorhaben zu verbessern.

29 Verstoß gegen die Grundsätze der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit bei der Beschaffung eines Höchstleistungsrechners

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (Bundesministerium) hat Aufsichtspflichten gegenüber einer Großforschungseinrichtung verletzt. Es hat versäumt, rechtzeitig zu prüfen, ob die Einrichtung bei der Beschaffung eines Höchstleistungsrechners für über 42 Mio. Euro die Vergabevorschriften und das Wirtschaftlichkeitsgebot eingehalten hat. Ferner hat es nicht darauf geachtet, ob dessen Finanzierung abschließend gesichert war.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, den vorgesehenen Ausbau des Höchstleistungsrechners für 50 Mio. Euro frühzeitig zu prüfen. Das Bundesministerium will deshalb künftig rechtzeitig darauf hinwirken, dass die Einrichtung Vergabevorschriften einhält und Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen erstellt. Inwieweit es die Finanzierung der Ausbaustufe prüfen will, lässt es offen. Grundsätzlich sind aber nach seiner Auffassung stichprobenweise Vor-Ort-Prüfungen sowie anlassbezogene Nachprüfungen ausreichend.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes genügen anlassbezogene Nachprüfungen nicht, um Problemen bei finanziell bedeutsamen Beschaffungen frühzeitig gegensteuern zu können. Daher erwartet er vom Bundesministerium, dass es die Einhaltung der Vergabevorschriften und haushaltsrechtlichen Vorgaben zu finanziell bedeutsamen Beschaffungen bei Großforschungseinrichtungen anlassbezogen selbst vorab vor Ort prüft. Das Bundesministerium hat darüber hinaus sicherzustellen, dass die angekündigten Maßnahmen konsequent umgesetzt werden und die Forschungseinrichtung die Finanzierung der Ausbaustufe rechtzeitig und abschließend sichert.

Allgemeine Finanzverwaltung

30 Unzureichende Besteuerung illegaler Umsätze und Einkünfte

Erhebliche Steuerausfälle ließen sich vermeiden, wenn Umsätze und Einkünfte aus illegaler Tätigkeit, z. B. aus Hehlerei, Bestechung, dem Handel mit Rauschgiften und anderen verbotenen Erzeugnissen, wirksamer besteuert würden.

Für die Steuerpflicht ist es unerheblich, ob ein Verhalten, das den Tatbestand eines Steuergesetzes erfüllt, gegen ein gesetzliches Verbot verstößt. Deshalb unterliegen Umsätze und Einkünfte aus illegalen Tätigkeiten der Umsatz-, Einkommen- oder Körperschaftsteuer und der Gewerbesteuer, falls die übrigen Voraussetzungen erfüllt sind. Das gilt z. B. für Umsätze und Einkünfte aus Hehlerei, Erpressung, Bestechung, Agententätigkeit, Schleusertätigkeit sowie aus dem Handel mit Kriegswaffen, Raubkopien, gefälschten Markenartikeln, Kinderpornographie, verbotenen rechtsextremistischen Schriften oder Schmuggelwaren. Der Verkauf von Rauschgiften, unerlaubten Arzneimitteln und Falschgeld unterliegt nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zwar nicht der Umsatzsteuer, die Gewinne jedoch der Ertragsbesteuerung.

Den Finanzämtern gelingt es nur in Einzelfällen, die auf jährlich mehrere Milliarden Euro geschätzten Umsätze und Einkünfte aus illegaler Tätigkeit zu besteuern. Diese unzureichende Besteuerung verletzt die Steuergerechtigkeit und verursacht insgesamt erhebliche Ausfälle an Umsatzsteuer und Ertragsteuern. Deren Höhe lässt sich mangels gesicherter Daten nicht beziffern. Die Steuerausfälle beruhen im Wesentlichen darauf, dass Kriminalpolizei und Staatsanwaltschaft, aber auch Gerichte und Zollbehörden die Steuerverwaltung über Straftaten oder Sachverhalte, die für eine Besteuerung in Betracht kommen, nicht oder nicht rechtzeitig unterrichten.

Eine systematische und flächendeckende Besteuerung illegal erzielter Umsätze und Einkünfte lässt sich nur durch eine wirksamere Zusammenarbeit der betroffenen Behörden und einen verbesserten Informationsaustausch erreichen. Der Bundesrechnungshof schlägt hierzu folgende Maßnahmen vor:

- Eine Änderung der Abgabenordnung sollte klarstellen, dass andere Behörden den Finanzbehörden Tatsachen mitzuteilen haben, die auf eine Steuerstraftat schließen lassen. Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) soll in einem Merkblatt für diese Behörden erläutern, welche Fälle für eine Mitteilung geeignet sind, welche Angaben die Anzeigen enthalten sollen und an welche Stellen innerhalb der Finanzbehörden diese Anzeigen zu richten sind.
- Bei der Verfolgung von Straftaten sollte eine behördenübergreifende Sichtweise das auf die eigene Zuständigkeit bezogene Bewusstsein ablösen. Das Bun-

desministerium soll auf die betroffenen Bundes- und Länderministerien entsprechend einwirken.

- Die Strafverfolgungsbehörden sollten über Zuständigkeiten, Aufbau, Aufgaben und Befugnisse der Finanzbehörden durch Vorträge, Schulungen und im Rahmen von Hospitationen unterrichtet werden. Einzelheiten soll das Bundesministerium in einem Merkblatt regeln.
- Informationen sollten im Interesse einer vertrauensvollen und dauerhaften Zusammenarbeit der unterschiedlichen Behörden in beide Richtungen ausgetauscht werden können. Das Bundesministerium soll klarstellen, unter welchen Voraussetzungen das Steuergeheimnis hierfür durchbrochen werden kann.
- Wünschenswert wäre es, den Steuerfahndungsstellen einen Zugriff auf polizeiliche Datenbanken einzuräumen.
- Damit Steuern auch beigetrieben werden können, sollten die Steuerfahndungsstellen bei Durchsuchungen stets darauf achten, dass verwertbares Vermögen zur Begleichung von Steuerforderungen sichergestellt wird. Das Bundesministerium soll die Grundlagen dafür schaffen, dass vermögenssichernde und -abschöpfende Maßnahmen künftig bundeseinheitlich und systematisch angewendet werden.

31 Mängel bei der Abzinsung von Rückstellungen und unverzinslichen Verbindlichkeiten

Die derzeitigen Vorschriften zur Abzinsung von unverzinslichen Verbindlichkeiten und Rückstellungen verursachen eine ungleichmäßige Besteuerung und dürften die erwarteten Steuereinnahmen nicht erbracht haben.

Bilanzierende Unternehmer sind seit dem Jahre 1999 gesetzlich verpflichtet, ihre unverzinslichen Verbindlichkeiten und Rückstellungen mit einem Zinssatz von 5,5 % abzuzinsen (Abzinsungsgebot). Diese Bestimmung sollte die steuerliche Bemessungsgrundlage verbreitern und erhebliche Steuermehreinnahmen bringen.

Das Abzinsungsgebot wird jedoch weder von Steuerpflichtigen umfassend beachtet noch von Finanzämtern richtig vollzogen. Hieran haben auch ergänzende und klarstellende Vorschriften des Bundesministeriums der Finanzen und der obersten Landesfinanzbehörden nicht Wesentliches verändert. Die Vorschriften enthalten sogar Hinweise zur Umgehung des Abzinsungsgebotes. Weit reichende Übergangsregelungen begünstigen insbesondere ein Unternehmen der öffentlichen Hand.

Da die festgestellten Mängel darauf hindeuten, dass sich die ursprünglich geplanten Steuermehreinnahmen nicht erzielen lassen und die Gleichmäßigkeit des Vollzuges des Abzinsungsgebotes nicht gewährleistet ist, empfiehlt der Bundesrechnungshof, die Abschaffung des Abzinsungsgebotes für unverzinsliche Verbindlichkeiten und Rückstellungen zu prüfen.

32 Besteuerung von Sachzuwendungen an Geschäftsfreunde ist lückenhaft und verwaltungsaufwendig

Erhebliche Steuerausfälle ergeben sich dadurch, dass Sachzuwendungen an Geschäftsfreunde zur Förderung und Pflege geschäftlicher Beziehungen nicht zutreffend besteuert werden. Für die Finanzämter ist es schwierig und verwaltungsaufwendig, dies aufzudecken.

Solche Sachzuwendungen sind etwa Einladungen zu sportlichen, kulturellen oder sonstigen gesellschaftlichen Ereignissen, z. B. in VIP-Logen, zu Formel 1-Rennen oder zu Reisen, die allgemein-touristischen Zwecken dienen (sog. Incentive-Reisen).

Aufwendungen für Sachzuwendungen an Geschäftsfreunde sind beim gewährenden Unternehmen in der Regel abzugsfähige Betriebsausgaben. Der Empfänger muss sie als Einnahmen versteuern. Eine unterlassene oder fehlerhafte Versteuerung können die Finanzämter der Empfänger nicht erkennen. Sie sind auf Kontrollmitteilungen der Außendienste der Finanzämter angewiesen, die die zuwendenden Unternehmen prüfen. Die Außenprüfer decken solche Fälle nicht systematisch und zeitlich nur verzögert auf. Kontrollmitteilungsverfahren sind sehr zeit- und arbeitsaufwendig.

Um die Pflege von Geschäftsbeziehungen nicht mit steuerlichen Unannehmlichkeiten zu belasten, gewähren Unternehmen Empfängern von Sachzuwendungen häufig Bar-Zuschüsse zum Ausgleich der zu erwartenden Steuerbelastungen. Stimmen aus der Wirtschaft baten das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) wiederholt, den Unternehmen zu gestatten, die Steuern für die Geschäftsfreunde in einem pauschalierenden Verfahren mit befreiender Wirkung für den Empfänger übernehmen zu können.

Der Bundesrechnungshof griff aufgrund seiner Prüfungserkenntnisse diese Anregung auf. Er schlug dem Bundesministerium vor, eine Regelung zu schaffen, nach der das zuwendende Unternehmen die Einkommensteuer des Empfängers der Sachzuwendung freiwillig übernehmen darf. Die zuständigen Referatsleiter der Länder befürworteten mit großer Mehrheit diesen Vorschlag. Das Bundesministerium hält eine derartige Regelung weder für erforderlich noch für sinnvoll. Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass eine solche verwaltungsvereinfachende Bestimmung die zeitnahe und flächendeckende Besteuerung von Sachzuwendungen an Geschäftsfreunde fördert.

Das Bundesministerium ist aufgefordert, die gesetzliche Ausgestaltung einer Wahlmöglichkeit zur Pauschalierung der Einkommensteuer für betrieblich veranlasste Sachzuwendungen an Geschäftsfreunde zu prüfen.

33 Umsatzbesteuerung neuer Wasserfahrzeuge verbessern

Der innergemeinschaftliche Erwerb neuer Wasserfahrzeuge wird in erheblichem Umfang unzutreffend besteu-

ert oder gar nicht der Umsatzsteuer unterworfen. Dadurch entstehen in Deutschland jährliche Steuerausfälle von mindestens 50 Mio. Euro.

Abweichend von der allgemeinen Systematik des Umsatzsteuerrechts unterliegt der innergemeinschaftliche Erwerb neuer Fahrzeuge der Umsatzbesteuerung im Bestimmungsland. Zur Sicherung des nationalen Umsatzsteueraufkommens sieht § 18 Abs. 10 Umsatzsteuergesetz (UStG) für den innergemeinschaftlichen Erwerb von Land- und Luftfahrzeugen ein systematisiertes Kontrollverfahren vor. Danach sind bestimmte Behörden verpflichtet, den für die Besteuerung des innergemeinschaftlichen Erwerbs von Neufahrzeugen zuständigen Finanzämtern unaufgefordert Mitteilungen über die Zulassung oder Registrierung solcher Fahrzeuge zu übersenden. Für den innergemeinschaftlichen Erwerb neuer Wasserfahrzeuge durch Abnehmer ohne Umsatzsteuer-Identifikationsnummer (insbesondere Privatpersonen) besteht dagegen kein Kontrollverfahren.

Bereits im Jahre 1997 hatte der Bundesrechnungshof dargestellt, dass in einer Vielzahl der geprüften Fälle der innergemeinschaftliche Erwerb neuer Wasserfahrzeuge durch inländische Endabnehmer nicht vollständig und zutreffend besteuert wurde. Die Kontrollprüfung im Jahre 2005 hat dieses Ergebnis bestätigt. Die nationalen Umsatzsteuerausfälle betragen mindestens 50 Mio. Euro jährlich.

Der Bundesrechnungshof hält es deshalb weiterhin für erforderlich, unverzüglich ein geeignetes und wirkungsvolles Kontrollsystem zu entwickeln. Dies könnte national unter Beteiligung der Registrierungsstellen für Schiffe durch eine Ergänzung des Verfahrens nach § 18 Abs. 10 UStG für Land- und Luftfahrzeuge geschehen. Eine andere Möglichkeit wäre eine systematische Datensammlung auf der Grundlage einer multinationalen EU-Vereinbarung aus dem Jahre 2002; damit wären auch solche Fälle erfasst, in denen das Wohnsitzland des Schiffseigners und Bestimmungsland der Schifflieferung nicht identisch sind.

34 Steuermehreinnahmen in zweistelliger Millionenhöhe jährlich bei Wegfall einer Steuerbegünstigung für die Personenschifffahrt

Durch den Wegfall einer Steuerbegünstigung für die Personenschifffahrt könnten jährliche Steuermehreinnahmen im zweistelligen Millionenbereich erreicht werden. Seit nunmehr 21 Jahren unterliegt die Personenbeförderung mit Schiffen dem ermäßigten statt dem allgemeinen Steuersatz. Die Gründe für das Fortbestehen dieser Regelung sind aber entfallen.

Die Bestimmung wurde im Jahre 1984 als Übergangsregelung geschaffen und inzwischen sechsmal verlängert. Über die gesamte Geltungsdauer der Regelung wurde die Personenbeförderung mit Schiffen bislang mit 197 Mio.

Euro subventioniert. In den nächsten drei Jahren sind voraussichtlich weitere Umsatzsteuermindereinnahmen von mindestens 43,9 Mio. Euro zu erwarten.

Die Gründe für das Fortbestehen der Übergangsregelung sind spätestens seit dem Jahre 1997 weggefallen. Der Bundesrechnungshof ist deshalb der Auffassung, dass eine erneute Verlängerung über den 31. Dezember 2007 hinaus nicht mehr gerechtfertigt ist und hält es für geboten, die Regelung zu diesem Zeitpunkt nunmehr endgültig auslaufen zu lassen.

35 Unzutreffende Verzinsung von Steuerforderungen nach § 233a Abs. 2a AO

Erhebliche Einnahmeausfälle sind Bund und Ländern entstanden, weil die Finanzämter die Zinsen für Steuerforderungen bei Verlustrückträgen und rückwirkenden Ereignissen meistens fehlerhaft festgesetzt haben. Der Bundesrechnungshof führt dies auf eine unzureichende IT-Unterstützung zurück.

Steuerforderungen sind zu verzinsen. Im Regelfall beginnt der Zinslauf 15 Monate nach Ablauf des Kalenderjahres, in dem die Steuer entstanden ist. Hiervon abweichend beginnt bei rückwirkenden Ereignissen und bei Verlustrückträgen der Zinslauf erst 15 Monate nach Ablauf des Jahres, in dem das rückwirkende Ereignis eingetreten oder der Verlust entstanden ist. Der Zinslauf endet mit der Bekanntgabe des Steuerbescheides.

Während die Zinsen im Regelfall maschinell und ohne manuelle Eingaben berechnet werden, bedarf es für die Zinsberechnung bei rückwirkenden Ereignissen oder Verlustrückträgen der manuellen Eingabe bestimmter Kennzahlen und Werte. Hierbei unterlaufen den Bearbeitern in den Finanzämtern häufig Fehler. Im Einzelfall führten diese Fehler zu Einnahmeausfällen von bis zu sechsstelligen Euro-Beträgen.

Der Bundesrechnungshof hat daher eine IT-gesteuerte Zinsfestsetzung gefordert, bei der auf manuelle Eingaben ganz oder weitgehend verzichtet wird, um die Vollzugsschwierigkeiten abzustellen und weitere Einnahmeausfälle für Bund und Länder zu vermeiden.

36 Unzeitgemäße Anforderungen an maschinell erstellte Zuwendungsbestätigungen

Die in den Einkommensteuer-Richtlinien festgelegten Voraussetzungen für die maschinelle Erstellung von Zuwendungsbestätigungen entsprechen nicht dem heutigen Stand der Technik. Sie gewährleisteten nicht mehr den Schutz vor Manipulationen oder Fälschungen, der bei ihrer Einführung vor über 16 Jahren beabsichtigt war. Die Voraussetzungen sind zum Teil missverständlich oder durch die Finanzverwaltung nicht überprüfbar. Auch deshalb haben die Finanzämter Verfahren zur maschinellen

Erstellung genehmigt, die die Voraussetzungen eindeutig nicht erfüllt haben.

Ausgaben zur Förderung mildtätiger, kirchlicher, religiöser, wissenschaftlicher und als besonders förderungswürdig anerkannter Zwecke können steuermindernd berücksichtigt werden. Voraussetzung dafür ist u. a. eine Zuwendungsbestätigung, die der Empfänger der Zuwendung (Spendenempfänger) erstellt.

Die maschinelle Erstellung der Zuwendungsbestätigungen ohne eigenhändige Unterschrift ist seit dem Jahre 1989 mit – damals sehr hohen – technischen Voraussetzungen verbunden. Diese Anforderungen sind durch die technische Entwicklung der Personalcomputer und Drucker inzwischen veraltet. Die Finanzämter können zudem einige Voraussetzungen nicht prüfen, weil den Mitarbeitern die notwendigen IT-Kenntnisse fehlen.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium der Finanzen empfohlen, die Voraussetzungen für die maschinelle Ausstellung der Zuwendungsbestätigungen dem aktuellen technischen Standard anzupassen. Die Manipulationssicherheit eingesetzter IT-Programme sollten die Spendenempfänger durch Bestätigung eines Sachverständigen nachweisen. Die dann von den Spendenempfängern angewandten Verfahren sollten die Finanzämter stichprobenweise prüfen.

37 Unvollständige Jahresbescheinigungen nach § 24c EStG

Die vom Gesetzgeber ab dem Jahre 2004 eingeführten Jahresbescheinigungen für Kapitalerträge und Veräußerungsgewinne aus Finanzanlagen können zu weiterem Aufwand bei Steuerpflichtigen und Finanzämtern statt zu der gewollten Vereinfachung führen. Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hat zugelassen, dass die Jahresbescheinigungen nicht vollständig sind und das Fehlen einzelner Daten nicht zu erkennen ist.

Kapitalanleger erhalten zum Ausfüllen ihrer Steuererklärung von ihren Kreditinstituten u. a. Steuerbescheinigungen und erstmals für das Jahr 2004 Jahresbescheinigungen. Steuer- und Jahresbescheinigungen sind gesetzlich vorgeschrieben. Die Steuerbescheinigungen sind für die Anrechnung einbehaltener Steuerabzugsbeträge erforderlich. Ein einheitliches Muster der Steuerbescheinigungen hat das Bundesministerium nicht vorgegeben. Dies führte zu vermeidbarer Mehrarbeit der Finanzämter und zu Fehlern bei der Steuerfestsetzung.

In den Jahresbescheinigungen haben die Kreditinstitute alle Daten aufzuführen, die für die Besteuerung der Einkünfte aus Kapitalvermögen von Bedeutung sind. Das Bundesministerium hat es den Kreditinstituten jedoch ermöglicht, die Jahresbescheinigungen bereits zu einem Zeitpunkt zu versenden, in dem ihnen noch nicht alle Angaben vorliegen können. Konkrete Angaben über die fehlenden Kapitalerträge enthalten die Jahresbescheinigungen nicht. Darüber hinaus sieht das amtliche Muster des

Bundesministeriums nicht für alle Arten von Kapitalerträgen Eintragungsmöglichkeiten vor. Die Jahresbescheinigungen können deshalb die vom Gesetzgeber beabsichtigte Vereinfachung nicht erreichen. Stattdessen wird die Arbeitsbelastung der Steuerpflichtigen und der Finanzämter steigen. Steuerpflichtige, die die Angaben in der Jahresbescheinigung nicht kritisch prüfen, laufen Gefahr, eine leichtfertige Steuerverkürzung zu begehen.

Das Bundesministerium erwägt, ein amtliches Muster für einheitliche Steuerbescheinigungen zu entwerfen und die Kreditinstitute zu verpflichten, in der Jahresbescheinigung konkret auf fehlende Kapitalerträge hinzuweisen.

Der Bundesrechnungshof hält es außerdem für erforderlich, dass das amtliche Muster der Jahresbescheinigungen alle Eintragungen ermöglicht, die für die Steuererklärung notwendig sind. Ferner sollten die Kreditinstitute die Jahresbescheinigungen erst ausstellen, wenn sie mit dem Bekanntwerden der fehlenden Daten innerhalb der gesetzlichen Fristen nicht mehr rechnen können.

38 Erhebliche Einnahmeausfälle bei Bund und Ländern durch Mängel bei der Besteuerung der vorweggenommenen Erbfolge gegen Versorgungsleistungen

Mängel bei der Besteuerung der vorweggenommenen Erbfolge gegen Versorgungsleistungen haben erhebliche Einnahmeausfälle bei Bund und Ländern verursacht. Die Finanzämter bearbeiteten rund 90 % der vom Bundesrechnungshof untersuchten Fälle der Übertragung von Privatvermögen gegen Versorgungsleistungen fehlerhaft. Die Rechtslage ist selbst für Steuerrechtskundige kaum zu verstehen.

Darüber hinaus besteht bei grenzüberschreitenden Vermögensübertragungen eine Besteuerungslücke. Die Versorgungsleistungen unterliegen im Inland nicht der Steuerpflicht. Auch im Ausland sind derartige Bezüge oft ganz oder teilweise steuerfrei.

Bei der vorweggenommenen Erbfolge gegen Versorgungsleistungen übertragen Eltern eine Ertrag bringende Wirtschaftseinheit, z. B. Grundbesitz, auf ihre Kinder. Im Gegenzug verpflichten sich die Kinder, den Eltern eine monatliche Geldrente zu leisten. Die Kinder können die Versorgungsleistungen nach § 10 Abs. 1 Nr. 1a Einkommensteuergesetz als Sonderausgaben (dauernde Lasten) geltend machen; die Eltern müssen die Versorgungsleistungen als sonstige Einkünfte versteuern.

Das Bundesministerium der Finanzen setzte die komplizierte und sich häufig ändernde Rechtsprechung innerhalb der letzten zehn Jahre durch sechs teilweise sehr umfangreiche Anwendungsschreiben um. Aufgrund der schwer verständlichen Rechtslage bearbeiteten die Finanzämter rund 90 % der geprüften Fälle fehlerhaft.

Der Bundesrechnungshof hat wegen des hohen Fehleranteils die Abschaffung der Regelung zum Sonderausga-

benabzug von dauernden Lasten gefordert. Die Beteiligten können mit einer Vermögensübergabe unter Nießbrauchsvorbehalt das gleiche wirtschaftliche Ergebnis wie bei einer Vermögensübergabe gegen Versorgungsleistungen erreichen. Die steuerliche Behandlung des Nießbrauchs unterliegt klaren rechtlichen Vorgaben, ist weniger missbrauchsanfällig und erleichtert der Finanzverwaltung die Rechtsanwendung, da im Regelfall nur die steuerlichen Verhältnisse des Vermögensübergebers zu beurteilen sind. Beim Wegzug ins Ausland unterliegt der Nießbrauch beim Vermögensübergeber der Einkommensteuerpflicht im Inland. Eine Besteuerungslücke besteht hier im Gegensatz zum geltenden Recht nicht.

39 Steuermindereinnahmen durch Steuerfreiheit für Tabakwaren-Deputate

Steuermindereinnahmen von jährlich rund 6,8 Mio. Euro entstehen durch die Steuerbefreiung für Tabakwaren-Deputate. Diese Steuervergünstigung widerspricht dem Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung. Der Bundesrechnungshof regt ihre Abschaffung an.

Tabakwaren unterliegen grundsätzlich der Tabaksteuer. Steuerschuldner ist der Inhaber des Herstellungsbetriebes. Von der Steuer befreit sind Tabakwaren, die Hersteller unentgeltlich an ihre Beschäftigten abgeben (z. B. 600 Zigaretten monatlich).

Die Steuerbefreiung stellt eine Ausnahme im Verbrauchsteuerrecht dar, für die keine sachlichen Gründe sprechen. Deputate für Beschäftigte in vergleichbaren Betrieben wie beispielsweise Sektkellereien oder Brennereien sind nicht von der Verbrauchsteuer befreit. Das Motiv, Diebstahl und Unterschlagung zu verhindern, kann die Steuerbefreiung ebenfalls nicht rechtfertigen. Selbstaneignung führt nämlich nicht zu einem Steuerverlust, da auch deliktisch verursachte Fehlmengen zu versteuern sind. Auch vor dem Hintergrund gewandelter Wertentscheidungen zum Gesundheitsschutz ist die Steuerbefreiung nicht mehr zeitgemäß.

Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, eine Entscheidung über die Abschaffung der Steuerfreiheit für Tabakwaren-Deputate herbeizuführen.

40 Risiko höherer Bundeszuschüsse an den Entschädigungsfonds

Künftig notwendige Bundeszuschüsse an den Entschädigungsfonds können geringer sein, wenn dem Entschädigungsfonds alle ihm zustehenden Erlöse aus ehemals in der DDR staatlich verwalteten Grundstücken und Kontoguthaben zufließen, deren Eigentümerinnen und Eigentümer oder Inhaberinnen und Inhaber sich nicht gemeldet haben. Das Bundesamt zur Regelung offener Vermögensfragen (Bundesamt) hat keinen umfassenden Überblick

über diese Vermögenswerte. Es hat die Zusage des Bundesministeriums der Finanzen (Bundesministerium) aus dem Jahre 1998, die Werte abschließend zu ermitteln, bisher nicht umgesetzt.

Der Bundesrechnungshof fragte bei ausgewählten Stellen in den Ländern und bei Gebietskörperschaften den Stand der Ermittlungen ab. Dabei stellte sich heraus, dass diese zum Teil noch immer nicht mit den erforderlichen Nachforschungen begonnen hatten. Die Sachstandsabfrage zeigte neben Hinweisen auf einige wenige Kontoguthaben 398 Grundstücke auf, die dem Entschädigungsfonds zustehen könnten.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium erneut aufgefordert, gegenüber dem Bundesamt darauf hinzuwirken, die in Frage kommenden Vermögenswerte im finanziellen Interesse des Entschädigungsfonds und damit auch des Bundes kurzfristig und abschließend zu ermitteln sowie dafür zu sorgen, dass der Entschädigungsfonds alle ihm zustehenden Erlöse erhält.

Bundesagentur für Arbeit

41 Aufwendige Künstlerdienste der Bundesagentur für Arbeit

Die Künstlerdienste der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) haben selbstständige Künstlerinnen und Künstler in selbstständige Tätigkeiten vermittelt und damit das gesetzliche Vermittlungsverbot nicht beachtet. Die übrigen Vermittlungen in selbstständige Tätigkeiten haben nicht dem Abbau von Arbeitslosigkeit gedient, sie waren unwirtschaftlich. Darüber hinaus hat die Bundesagentur Programme für kommerzielle Veranstalter gestaltet, obwohl dies über den Vermittlungsauftrag hinausgeht. Sie hat sich außerdem besondere Aufwendungen bei der Vermittlung von Künstlerinnen und Künstlern nicht von den Arbeitgebern erstatten lassen.

Die Bundesagentur unterhält bundesweit neun Künstlerdienste, die im Jahre 2004 über 120 Stellen verfügten. Es entstanden Ausgaben für Personal und Sachmittel in Höhe von rund 7,6 Mio. Euro. Die Künstlerdienste vermitteln Artisten, Komödianten, Fotomodelle, Mannequins und Unterhaltungsmusiker. Im Jahre 2004 waren dies etwa 77 000 Engagements, von denen mehr als 95 % kurzfristig waren. Sie dauerten überwiegend nur wenige Stunden.

Die Bundesagentur darf selbstständige Künstlerinnen und Künstler nicht vermitteln, wenn für sie erkennbar ist, dass eine selbstständige Tätigkeit begründet werden soll (Vermittlungsverbot). Die Künstlerdienste vermittelten überwiegend kurzzeitige Engagements, z. B. für Familienfeiern und Betriebsfeste, die alle als selbstständige Tätigkeit erkennbar waren. Die Vermittlungskräfte berücksichtigten dabei nicht, dass die Künstlerinnen und Künstler häufig dem Kreis der Selbstständigen angehörten. Die übrigen,

nicht dem Vermittlungsverbot unterliegenden Vermittlungen in selbstständige Tätigkeiten kann die Bundesagentur ausführen, wenn sie dem Abbau der Arbeitslosigkeit dienen. Gerade dies erreichen die Künstlerdienste mit der Vermittlung in kurzzeitige selbstständige Tätigkeiten nicht. Solche Vermittlungen sind weder zweckmäßig noch wirtschaftlich. Außerdem gestaltete die Bundesagentur für kommerzielle Veranstalter künstlerische Programme, obwohl dies über den Vermittlungsauftrag hinausgeht. Die Programmgestaltung dient ausschließlich der Vermittlung von Künstlerinnen und Künstlern in selbstständige Tätigkeiten und ist unwirtschaftlich. Zudem fördert sie Mitnahmeeffekte, da die Veranstalter eigene Aufgaben gewinnbringend auf die Bundesagentur verlagern.

Die Bundesagentur bot bei den Künstlergruppen, die Arbeitnehmerverhältnisse begründeten, ihre intensive Beratungs- und Vermittlungsdienstleistung unentgeltlich an. Sie begleitete Künstler bei ihren Auftritten, um sie zu begutachten. Dazu nahm sie häufig Termine im Außendienst wahr, gelegentlich auch im Ausland. Außerdem versandte sie Audio- und Werbematerial, produzierte Kataloge mit Fotomodellen und übernahm teilweise die Terminplanung der Künstlerinnen und Künstler. Ihre besonderen Aufwendungen ließ sie sich nicht von den Arbeitgebern erstatten.

Der Bundesrechnungshof fordert die Bundesagentur auf, künftig

- auf die Vermittlung von Künstlerinnen und Künstlern in selbstständige Tätigkeiten zu verzichten,
- keine Programme für Private zu gestalten und
- ihre besonderen Aufwendungen für die Betreuung der Künstlerinnen und Künstler gegenüber den Arbeitgebern geltend zu machen.

42 Möglichkeiten zur Flächenreduzierung bleiben ungenutzt

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) hat das mit der Privatisierung ihres Liegenschaftsbereiches verbundene Ziel verfehlt, durch reduzierte Büroflächen bei 187 Dienststellen jährlich 77 Mio. Euro einzusparen. Auch vier Jahre nach der Privatisierung ist die von der Gebäude-, Bau- und Immobilienmanagement GmbH (Baugesellschaft) bewirtschaftete Nettogrundfläche der Bundesagentur unverändert.

Die Bundesagentur privatisierte im Jahre 2001 ihren Liegenschaftsbereich. Die von der Baugesellschaft bewirtschaftete Nettogrundfläche beträgt seitdem unverändert insgesamt 4,3 Mio. qm. Ziel der Privatisierung war u. a., durch die Verringerung der Büroflächen jährlich 77 Mio. Euro einzusparen.

Hierzu begrenzte die Bundesagentur für Um- und Neubauten sowie Neuanmietungen die Büroflächen auf

12 qm pro Beschäftigten. Diesen Zielwert legte sie jedoch nicht für Bestandsimmobilien fest. Die durchschnittliche Bürofläche pro Beschäftigten lag Ende des Jahres 2004 mit 17,4 qm höher als noch im Jahre 2003 und überstieg den Zielwert um 45 %.

Seit dem Jahre 2002 beauftragte die Bundesagentur die Baugesellschaft, Flächenanalysen für zunächst 29 Dienststellen anzufertigen. Darin wies die Baugesellschaft eine Flächenreduzierung von 180 000 qm und unter Berücksichtigung von Umbaukosten verminderte Ausgaben in Höhe von jährlich 29 Mio. Euro aus. Sie empfahl der Bundesagentur, diese Einsparmöglichkeiten zu realisieren. Dies unterließ die Bundesagentur unter Hinweis auf die Planungsunsicherheit im laufenden Reformprozess. Sie beauftragte die Baugesellschaft seit Ende des Jahres 2004 nicht mehr mit Flächenanalysen für weitere Dienststellen. Zusätzlichen Unterbringungsbedarf deckte sie weiterhin durch Neuanmietungen.

Der Bundesrechnungshof hat dies beanstandet. Er hält es für nicht vertretbar, auf Einsparungen in Millionenhöhe pauschal zu verzichten, bis der Reformprozess beendet ist. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass die Umsetzung nahezu aller Reformvorhaben ohnehin mit Umbaumaßnahmen in den Agenturen verbunden ist. Deshalb hat der Bundesrechnungshof empfohlen, die für Neuanmietungen geltenden Zielwerte auch auf Bestandsimmobilien anzuwenden, weitere Flächenanalysen in Auftrag zu geben und Vorschläge zur Flächenreduzierung unter Berücksichtigung des Reformprozesses zügig umzusetzen.

43 Unzureichende Fachaufsicht durch die Zentrale der Bundesagentur für Arbeit

Die Zentrale der Bundesagentur für Arbeit (Zentrale) will mit geschäftspolitischen Zielvorgaben die Wirtschaftlichkeit der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) erhöhen. Dabei hat sie geduldet, dass die Agenturen für Arbeit

(Agenturen) sich aus dem Rechtsstaatsprinzip ableitende Anhörungsrechte von Leistungsempfängern nicht ausreichend berücksichtigten. Sie muss im Rahmen ihrer Fachaufsicht künftig sicherstellen, dass ihr nachgeordneter Bereich seine Aufgaben nicht nur wirtschaftlich, sondern auch rechtmäßig wahrnimmt.

Die Zentrale führt im Rahmen ihres Reformprozesses ein neues Steuerungssystem ein und will mit geschäftspolitischen Zielvorgaben die Wirtschaftlichkeit der Bundesagentur erhöhen. Bei der Bearbeitung von Anträgen für Arbeitslosengeld können die Agenturen Rückforderungsansprüche aufgrund zu viel erbrachter Leistungen geltend machen. Rückforderungsansprüche können gegen neue Ansprüche der Leistungsbezieher aufgerechnet werden. Mit der Aufrechnung greifen die Agenturen in die Rechte der Leistungsbezieher ein. Daher müssen sie zuvor die Betroffenen zu den für die Aufrechnung maßgeblichen Tatsachen anhören, insbesondere zu den Einkommens- und Vermögensverhältnissen. Die Agenturen versäumten in etwa der Hälfte der geprüften Fälle die erforderliche Anhörung. Sie übergingen damit die Rechte der Betroffenen, die sich aus dem Rechtsstaatsprinzip ableiten.

Die Bundesagentur räumte die Versäumnisse ein. Dies sei auf einen Zielkonflikt in den Agenturen zurückzuführen. Die Agenturen hätten ihre Arbeitsbelastung bei Aufrechnungen möglichst gering halten wollen, um die von der Zentrale festgelegten Zielvorgaben für wirtschaftliches Verwaltungshandeln einhalten zu können. Die Bundesagentur erklärte weiter, die Agenturen und Regionaldirektionen hätten durch Fach- und Rechtsaufsicht selbst dafür zu sorgen, dass neben geschäftspolitischen Zielen die gesetzlichen Vorgaben eingehalten werden.

Der Bundesrechnungshof fordert die Zentrale auf, ihre Fachaufsichtspflicht wahrzunehmen und selbst gegenzusteuern, damit die Agenturen und Regionaldirektionen ihre gesetzlichen Aufgaben sowohl in vollem Umfang als auch wirtschaftlich wahrnehmen. Nur so kann sie sicherstellen, dass intern festgelegte Zielvorgaben mit gesetzlichen Vorgaben übereinstimmen.

Teil III

Weitere Prüfungsergebnisse

Auswärtiges Amt

44 Nicht benötigte Wohnheime des Goethe-Institutes in Indien werden geschlossen

Das Goethe-Institut hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes zwei nicht benötigte Wohnheime in Pune (Indien) geschlossen. Damit werden dauerhaft Sach- und

Personalkosten eingespart. Ein Wohnheimgrundstück mit einem Wert von über 4 Mio. Euro kann verkauft werden.

Das Goethe-Institut betrieb in Pune zwei Wohnheime für Studierende. Diese waren nicht voll belegt, da es ausreichend andere Unterbringungsmöglichkeiten gab. Die Einnahmen des Wohnheimbetriebes deckten die Kosten zu weniger als 50 %. Das Goethe-Institut sah keine Möglichkeit, die Heime kostendeckend zu betreiben und musste jährlich 70 000 Euro ausgleichen.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Wohnheime zu schließen. Das Auswärtige Amt ist der Anregung des Bundesrechnungshofes gefolgt.

45 Auswärtiges Amt reduziert Weihnachtsgeld für Lehrkräfte im Ausland

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat das Auswärtige Amt die jährliche Sonderzahlung, das so genannte Weihnachtsgeld, für Lehrkräfte im Ausland reduziert. Es spart damit jährlich 1,65 Mio. Euro.

Das Auswärtige Amt fördert die schulische Arbeit im Ausland und finanziert in Deutschland beurlaubte Lehrkräfte an ausländischen Schulen. Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Lehrkräfte im Ausland seit dem Jahre 1999 höhere jährliche Sonderzahlungen erhielten als vergleichbare Bundesbedienstete. Das Auswärtige Amt folgte der Anregung des Bundesrechnungshofes und passte die Sonderzahlung im Jahre 2004 den Regelungen für Bundesbedienstete an.

Bundesministerium des Innern

46 Bereinigte Verwaltungsvorschriften des Bundes werden in einer Datenbank zusammengefasst

Auf Anregung des Bundesrechnungshofes errichtet das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) eine zentrale Datenbank mit den bereinigten, das heißt, die auf ihre Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit überprüften Verwaltungsvorschriften des Bundes.

Das Bundesministerium hob im Zuge einer Bereinigung etwa 20 % der Verwaltungsvorschriften in seinem Zuständigkeitsbereich auf und stellte den verbliebenen Normenbestand in eine zentrale Datenbank ein. Alle anderen Ressorts sind nun aufgefordert, ihre bereinigten Normenbestände ebenfalls in die Datenbank einzubringen. Ziel der Bundesregierung ist es, das Gesamtvorhaben bis August 2006 abzuschließen. Nicht in die Datenbank aufgenommen werden Verschlussachen und Regelungen zur polizeilichen Gefahrenabwehr. Abgesehen von fest definierten Ausnahmen entsteht mit der „Datenbank Verwaltungsvorschriften Bund“ ein Verzeichnis des gesamten für die Verwaltung geltenden untergesetzlichen Normenbestandes.

Der Bundesrechnungshof sieht in der Datenbank einen Meilenstein auf dem Weg zu einem vollständigen Bestands- und Gültigkeitsverzeichnis aller Verwaltungsvorschriften des Bundes. Auf Sonderbestände oder Nebenverzeichnisse sollte die Bundesregierung bei der Pflege und Weiterentwicklung der Datenbank schrittweise verzichten. Das Modell sollte über reine Verwaltungsvor-

schriften hinaus auch auf weitere Regelungsbereiche wie das Gebührenrecht erstreckt werden.

47 Qualität der Beihilfebearbeitung verbessert und Verfahren vereinfacht

Das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) wird die Qualität der Beihilfebearbeitung verbessern. Durch eine Gesetzesänderung will es das Verwaltungsverfahren vereinfachen. Schließlich wird es das Beihilferecht auf der Grundlage verlässlicher Strukturdaten fortentwickeln.

Beamtinnen und Beamte haben gegenüber dem Dienstherrn Anspruch auf Beihilfen für ihre Aufwendungen im Krankheitsfall. Dieser Anspruch ist in den Beihilfavorschriften des Bundes geregelt. Das Bundesministerium ist auf Bundesebene für die Beihilfe grundsätzlich zuständig. Damit hat es das Beihilferecht fortzuentwickeln und dafür zu sorgen, dass es einheitlich angewendet wird.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass den Beihilfestellen ergänzende Vorschriften und Durchführungshinweise fehlten. Darüber hinaus lagen dem Bundesministerium keine zuverlässigen Daten über die Zusammensetzung und Entwicklung der Beihilfeausgaben vor.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium beraten, wie es

- eine einheitliche, rechtssichere und fehlerfreie Bearbeitung der Beihilfe gewährleisten sowie
- den Verwaltungsaufwand und die Mitwirkungspflichten der Beihilfeberechtigten reduzieren kann.

Gleichzeitig hat er aufgezeigt, wie es seine Datenbank weiter aufbauen und für die Fortentwicklung des Beihilferechts nutzen kann.

Das Bundesministerium will die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umsetzen. Mit zeitnahen ergänzenden Vorschriften und Durchführungshinweisen wird es auf eine einheitliche Rechtsanwendung hinwirken. Das Verfahren will es durch eine Gesetzesänderung vereinfachen. Schließlich wird es das Beihilferecht auf der Grundlage verlässlicher Strukturdaten fortentwickeln. Der Bundesrechnungshof wird beobachten, wie das Bundesministerium seine Vorschläge umsetzt.

48 Vollzugsbedienstete der Bundespolizei angemessen an den Ausgaben für ihre Gesundheitsfürsorge beteiligen

Heilfürsorgeberechtigte Vollzugsbeamtinnen und Vollzugsbeamte der Bundespolizei sollen sich künftig stärker mit Zuzahlungen und Eigenanteilen an den Ausgaben für ihre Gesundheitsfürsorge beteiligen. Damit werden die

Reformen im Gesundheitswesen – entsprechend einer Entschließung des Deutschen Bundestages – wie bei den beihilfeberechtigten Bundesbediensteten wirkungsgleich übertragen.

Diese wirkungsgleiche Übertragung der Reformen im Gesundheitswesen auf die Heilfürsorge fehlte bisher. So zahlten Heilfürsorgeberechtigte z. B. keine Praxisgebühr. Auch Zuzahlungen bei stationärem Krankenhausaufenthalt sowie für Zahnersatz entsprachen nicht dem von Beihilfeberechtigten zu tragenden Eigenanteil.

Der Bundesrechnungshof hält eine wirkungsgleiche Übertragung der Reformen nur dann für gegeben, wenn auch die Zuzahlungen sowie die Praxisgebühr für die Heilfürsorgeberechtigten entsprechend den Regelungen für die Beihilfeberechtigten eingeführt werden. Die vom Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) vorgesehene Novellierung der Heilfürsorgevorschriften für Vollzugsbeamtinnen und Vollzugsbeamte der Bundespolizei berücksichtigt die wesentlichen Empfehlungen des Bundesrechnungshofes. Das Bundesministerium sollte die Regelungen alsbald in Kraft setzen.

49 Effizientere Arbeitsweise der Inneren Dienste von Zuwendungsempfängern des Bundes möglich

Innere Dienste von Zuwendungsempfängern des Bundes wie beispielsweise Registraturen oder Fahrbereitschaften können effizienter und kostengünstiger arbeiten. Dazu müssen die Zuwendungsempfänger ihre Inneren Dienste besser organisieren und auf den erforderlichen Umfang begrenzen. Einige Aufgaben können unter bestimmten Voraussetzungen private Dienstleister übernehmen.

Bei rund 200 vom Bund institutionell geförderten Zuwendungsempfängern waren im Jahre 2003 insgesamt mehr als 65 000 Beschäftigte tätig. Über ein Zehntel davon arbeitete im Inneren Dienst, dessen Servicefunktionen die Einrichtungen bei ihren Kernaufgaben unterstützen. Die Ausgaben für diese Inneren Dienste betragen jährlich über 300 Mio. Euro.

Zu den Aufgaben des Inneren Dienstes gehören beispielsweise das gesamte Postwesen sowie Boten-, Schreib-, Registratur- und Fahrdienste. Diese Dienste können effizienter arbeiten, wenn die Zuwendungsempfänger die Arbeitsabläufe straffen, das Personal flexibel einsetzen und Hierarchien abbauen. Vor allem im Pfortendienst, im Postwesen und bei der Fahrbereitschaft können externe Anbieter Aufgaben unter bestimmten Voraussetzungen kostengünstiger wahrnehmen. Die Bedeutung des Inneren Dienstes als maßgeblicher Kostenfaktor ist noch stärker zu berücksichtigen.

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesministerien beraten, mit welchen Maßnahmen die Inneren Dienste bei den Zuwendungsempfängern nachhaltig optimiert werden können. Auf diese Weise können die Einrichtungen auch

ihre Kernaufgaben quantitativ und qualitativ besser erfüllen und Geld sparen.

50 Poststellen in Verwaltungen als Kostenfaktor oft unterschätzt

Verwaltungen können ihre Aufgaben nur dann bestmöglich erfüllen, wenn sie Schriftstücke wirtschaftlich erstellen und termingerecht und kostengünstig an die Adressaten übermitteln. Gerade Verwaltungen mit großem Postaufkommen können Kosten senken, wenn sie ihre Postbearbeitung besser organisieren.

Der Bundesrechnungshof untersuchte die Arbeitsabläufe verwaltungseigener Poststellen bzw. Rechenzentren, die jährlich zwischen 350 000 und 36 Millionen Poststücke produzierten und versandten. Die Verwaltungen übersahen, dass sie die Poststellen nicht isoliert betrachten dürfen, sondern den Gesamtprozess beginnend bei der Produkterstellung in den Fachabteilungen bis zum Versand an die Kunden untersuchen müssen. Nur so können mögliche Optimierungspotenziale vollständig erkannt, umgesetzt und erhebliche Kosten eingespart werden. Auch externe Kostenfaktoren sind nachhaltig beeinflussbar, wenn die Verwaltungen die Tarifbedingungen von Logistikunternehmen bereits bei der Produkterstellung berücksichtigen.

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesministerien beraten, wie die Postausgangserstellung und -verarbeitung wirtschaftlich und in angemessener Qualität bewältigt werden kann. Anhand seiner Empfehlungen und Hinweise sollen die Verwaltungen selbst überprüfen, welche Schwachstellen bei ihnen bestehen und sie beseitigen.

51 Verbesserte Gehaltsabrechnung bei Zuwendungsempfängern des Bundes kann Kosten senken

Durch verbesserte Verfahren bei der Berechnung und Zahlung der Gehälter können die Zuwendungsempfänger des Bundes ihre Verwaltungskosten senken und den Bundeshaushalt entlasten.

Die Zuwendungsempfänger des Bundes nutzen für die Berechnung und Zahlung der Gehälter ihrer Bediensteten vier verschiedene Verfahren: weitgehend manuell, mit einfacher Gehaltsabrechnungs-Software, mit Hilfe professioneller IT-Verfahren oder in Zusammenarbeit mit Dienstleistern. Welche Verfahren sie anwenden, hängt u. a. von der Anzahl ihrer Beschäftigten ab.

Abhängig vom gewählten Verfahren lassen sich in verschiedenen Arbeitsphasen überflüssige Arbeitsschritte vermeiden, die IT-Unterstützung verbessern oder der Abstimmungsaufwand vermindern. Durch einschlägige Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen können die geeigneten Gehaltsabrechnungsverfahren ermittelt werden.

Der Bundesrechnungshof hat die Schwachstellen der einzelnen Verfahren analysiert und konkrete Verbesserungs-

möglichkeiten aufgezeigt. Er hat den Bundesministerien empfohlen, die Zuwendungsempfänger anzuhalten, ihre Gehaltsabrechnung gemäß seinen Empfehlungen zu optimieren.

52 Einführung des papierarmen Büros sorgfältig planen

Bevor sie papierarme Büros einführen, müssen Behörden ihre Arbeitsabläufe untersuchen und die Schritte hin zur elektronischen Akte sorgfältig planen. Sie sollten ihre Ziele klar definieren und Kosten und Nutzen der IT-gestützten Vorgangsbearbeitung abwägen.

Seit Mitte der 90er-Jahre streben viele Bundesbehörden an, ihre Geschäftsvorgänge vollständig IT-gestützt zu bearbeiten und Akten nur noch elektronisch zu führen. Der Bundesrechnungshof hat die Bundesministerien beraten, wie sie diese Maßnahmen zur Verwaltungsmodernisierung erfolgreich einführen können.

Die Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung im Bundesministerium des Innern (KBSt) veröffentlichte im Jahre 1999 das zwischenzeitlich fortgeschriebene Konzept „Papierarmes Büro“. Das Konzept dient Behörden als Hilfestellung bei entsprechenden Projekten. Es entbindet sie aber nicht davon, immer selbst ihre Verwaltungsabläufe zu analysieren, ihre spezifischen Anforderungen an die Software zu definieren und in ein eigenes Organisationskonzept umzusetzen.

Die Einführung papierarmer Büros scheiterte häufig oder musste nachgebessert werden, weil viele Behörden das Konzept der KBSt falsch verstanden und die organisatorischen Voraussetzungen der IT-gestützten Vorgangsbearbeitung nicht hinreichend berücksichtigten. In der Regel fiel Mehraufwand an, dem kein entsprechender Nutzen gegenüber stand.

Die KBSt hat die Ergebnisse des Bundesrechnungshofes bestätigt, ergänzt und seine Empfehlungen unterstützt. Ihr fortgeschriebenes Konzept „Papierarmes Büro“ hat sie um einen Projektleitfaden für die Einführung der IT-gestützten Vorgangsbearbeitung erweitert.

Bundesministerium der Justiz

53 Unwirtschaftliche Leasingverträge für IT-Arbeitsplatzausstattung gekündigt

Das Bundesministerium der Justiz (Bundesministerium) wird auf Anregung des Bundesrechnungshofes seine derzeitige Praxis, IT-Arbeitsplatzausstattung (derzeit 750 Rechner) zu leasen und alle drei Jahre auszutauschen, aufgeben. Es wird seine Computer künftig wieder kaufen und mindestens fünf Jahre nutzen. Dadurch wird es jährlich bis zu 150 000 Euro einsparen.

Das Bundesministerium hat ferner angekündigt, für seinen Geschäftsbereich, in dem über 4 000 Computer ein-

gesetzt werden, vergleichbare Vorgaben zu entwickeln. Dies lässt entsprechend höhere Einsparungen erwarten.

Bundesministerium der Finanzen

54 Aufgaben der Bundeswertpapierverwaltung privatisieren

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die nicht hoheitlichen Aufgaben der Bundeswertpapierverwaltung (BWpV), das Privatkundengeschäft mit Bundeswertpapieren und den Münzversand, auf private Unternehmen zu übertragen. Anschließend soll die Behörde aufgelöst werden. Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hat in einem ersten Schritt die Privatisierung des Münzversandes eingeleitet.

Im Rahmen ihres Privatkundengeschäfts verkauft, verwahrt und verwaltet die BWpV Bundeswertpapiere für Privatanleger gebührenfrei. Sie unterhält dazu ein Service-Center und ermöglicht Internet-Banking. Zusätzlich versendet sie Sammler- und Gedenkmünzen. Die BWpV hat rund 400 Beschäftigte und gibt jährlich Haushaltsmittel von 27 Mio. Euro aus.

Das Bundesministerium will dem Vorschlag des Bundesrechnungshofes folgen und die Behörde auflösen sowie den Münzversand privatisieren. Es hat auch entschieden, das Privatkundengeschäft und Teile des Personals der BWpV auf die Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH (Finanzagentur) zu übertragen. Die Finanzagentur, die vollständig dem Bund gehört, betreibt dessen Schuldenmanagement.

Mit der Übernahme des Münzversandes durch private Unternehmen wird der Bundeshaushalt entlastet. Das dient auch dem Bürokratieabbau. Der Bundesrechnungshof sieht die Übernahme des Privatkundengeschäfts durch die Finanzagentur nur als Zwischenschritt an. Die gebotene Übertragung auf private Finanzdienstleistungsunternehmen darf als Ziel nicht aus den Augen verloren werden.

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit

55 Beschleunigte Einführung eines modernen Datenbanksystems für EG-Richtliniencontrolling

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Bundesministerium) will auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes beschleunigt ein modernes Datenbanksystem einführen. Dies soll es dem Bundesministerium erleichtern, die Umsetzung von Richtlinien der Europäischen Gemeinschaften zu koordinieren. Bisher hatte sich das Bundesministerium einer veralteten Datenbank bedient, die wesentlichen Anforderungen für eine wirksame Fristenkontrolle nicht erfüllte. Da Deutschland wegen der

verspäteten Richtlinienumsetzung erhebliche Zwangsgeldzahlungen drohten, war eine Verbesserung der Fristenkontrolle dringend geboten.

Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft

56 45 Mio. Euro Sondervermögen des Bundes in den Bundeshaushalt vereinnahmt

Der Haushaltsgesetzgeber hat für das Haushaltsjahr 2005 einmalig 45 Mio. Euro aus dem Zweckvermögen bei der Landwirtschaftlichen Rentenbank vereinnahmt, weil für das aus dem Bundeshaushalt ausgegliederte Sondervermögen keine gesetzliche Grundlage mehr bestand. Auf diese Einnahmemöglichkeit hatte der Bundesrechnungshof im Haushaltsaufstellungsverfahren hingewiesen. Der Bund hat diesen Betrag im Bundeshaushalt eingespart.

Die Landwirtschaftliche Rentenbank verwaltet treuhänderisch für den Bund ein Zweckvermögen, das dazu dienen soll, auf eine verbesserte Agrarstruktur hinzuwirken. Das Zweckvermögen belief sich am 31. Dezember 2004 auf 110 Mio. Euro. Mit dem Gesetz zur Änderung der Insolvenzordnung und anderer Gesetze vom 26. Oktober 2001 (BGBl. I S. 2710) wurde das Errichtungsgesetz für das Zweckvermögen aufgehoben.

Das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft hatte den nicht durch Förderzusagen gebundenen Teil des Zweckvermögens in Höhe von 45 Mio. Euro im Zuge des Aufstellungsverfahrens für den Bundeshaushalt 2005 als Einnahme eingestellt. Der Bundesrechnungshof wies darauf hin, dass es sich bei dem Zweckvermögen um ein Sondervermögen des Bundes handelt, das einer gesetzlichen Grundlage bedarf. Da der Bund das entsprechende Gesetz für das Zweckvermögen aufgehoben hatte, konnte er den Teilbetrag von 45 Mio. Euro zweckgebunden in den Bundeshaushalt zurückführen.

Der Gesetzgeber hat den Hinweisen des Bundesrechnungshofes folgend für das Haushaltsjahr 2005 einmalig 45 Mio. Euro aus dem Zweckvermögen vereinnahmt und im Bundeshaushalt eingespart. Der Gesetzgeber hat außerdem für das bei der Landwirtschaftlichen Rentenbank verbleibende Zweckvermögen die erforderliche gesetzliche Grundlage geschaffen (Gesetz über das Zweckvermögen des Bundes bei der Landwirtschaftlichen Rentenbank und zur Änderung des Gesetzes über die Landwirtschaftliche Rentenbank vom 12. August 2005, BGBl. I S. 2363).

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen

57 Ausgleichszahlungen des Bundes für Bahnübergänge reduziert

Nach Empfehlungen des Bundesrechnungshofes hat das Eisenbahn-Bundesamt (Bundesamt) die Ausgleichszah-

lungen des Bundes für Bahnübergänge um jährlich rund 2 Mio. Euro gekürzt.

Die Eisenbahnen tragen die Kosten für den Betrieb und die Unterhaltung der Bahnübergänge. Die Baulastträger der kreuzenden Straßen beteiligen sich daran nicht. Als Ausgleich dafür erstattet der Bund den Eisenbahnen 50 % ihrer Kosten, was jährlich rund 80 Mio. Euro ausmacht.

Der Bundesrechnungshof hat die Kostenansätze der Eisenbahnen beanstandet und dem Bundesamt empfohlen, diese zu überprüfen und anzupassen.

Das Bundesamt ist den Empfehlungen gefolgt. Es hat die Berechnungsgrundlagen geändert und insbesondere die Ansätze für die Verwaltungskosten der Eisenbahnen reduziert. Dadurch verringern sich die jährlichen Ausgleichszahlungen des Bundes an die Eisenbahnen um rund 2 Mio. Euro.

58 Weitergabe nachträglicher Preisnachlässe an den Bund erreicht

Nachträgliche Preisnachlässe beim Schienenwegebau sind zu Unrecht nicht an den Bund weitergereicht worden. Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat das Eisenbahn-Bundesamt (Bundesamt) ungerechtfertigt beanspruchte Bundesmittel zurückgefordert und von zwei Eisenbahninfrastrukturunternehmen (Unternehmen) 1,1 Mio. Euro erhalten.

Der Bund finanziert den Ausbau seiner Schienenwege durch Zuwendungen an die Unternehmen. Wenn die Unternehmen beim Materialeinkauf nachträgliche Preisnachlässe erzielen, müssen sie diese an den Bund weiterreichen.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Unternehmen nachträgliche Preisnachlässe dem Bundesamt nicht gemeldet hatten. Er hat dem Bundesamt empfohlen, die Preisnachlässe zu ermitteln, damit dem Bund keine Vermögensnachteile entstehen.

Das Bundesamt ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt und hat bei zwei Unternehmen nicht gemeldete Preisnachlässe festgestellt. Es hat die ungerechtfertigt beanspruchten Bundesmittel zurückgefordert und von den Unternehmen 1,1 Mio. Euro erhalten.

59 Eisenbahn-Bundesamt fordert unzulässig verwendete Bundesmittel für den Ausgleich von Eingriffen in die Natur zurück

Das Eisenbahn-Bundesamt (Bundesamt) wird Zuwendungen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in Höhe von 3,6 Mio. Euro zurückfordern, die ein Eisenbahninfrastrukturunternehmen (Unternehmen) unzulässig verwendet hat. Es will die Mittelverwendung für solche Maßnahmen künftig stärker prüfen. Das Bundesamt folgte damit Empfehlungen des Bundesrechnungshofes.

Beim Bau der Schienenwege des Bundes entstehen Eingriffe in die Natur, die z. B. durch Aufforstungen auszugleichen sind. Der Bund übernimmt dabei Kosten für den Grunderwerb und die Herrichtung der Flächen, während die Unternehmen Maklergebühren und die laufenden Unterhaltungsaufwendungen zu tragen haben.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass ein Unternehmen Grundstücke zu überhöhten Preisen erworben hatte. Zudem hatte es Bundesmittel unzulässig für Maklergebühren und den laufenden Unterhalt verwendet. Er hat dem zuständigen Bundesamt empfohlen, die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen intensiver als bisher zu prüfen und unzulässig eingesetzte Bundesmittel zurückzufordern.

Das Bundesamt hat die Anregungen des Bundesrechnungshofes aufgenommen. Es deckte weitere Fälle unzulässig verwendeter Bundesmittel auf und wird insgesamt 3,6 Mio. Euro zurückfordern. Das Bundesamt hat zudem zugesagt, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Verbesserung der Kontrolle künftiger Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen umzusetzen.

60 Unzulässig einbehaltene Hochwasserhilfen von Eisenbahninfrastrukturunternehmen zurückgefordert

Die Eisenbahninfrastrukturunternehmen (Unternehmen) haben rund 70 Mio. Euro Bundesmittel für die Beseitigung von Hochwasserschäden unberechtigt in Anspruch genommen, da die betreffenden Schäden durch Versicherungsleistungen abgedeckt waren. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Bundesministerium) hat diese Mittel zurückgefordert.

Der Bund übernahm die Kosten für Hochwasserschäden, die im Jahre 2002 an der Eisenbahninfrastruktur entstanden waren. Ausgeschlossen waren versicherte Schäden. Ein Versicherer sagte einen Pauschalbetrag von 150 Mio. Euro zu. Das Eisenbahn-Bundesamt (Bundesamt) verlangte, den Betrag anteilig auf die vom Bund ersetzten Schäden anzurechnen und forderte einen Betrag von rund 70 Mio. Euro zurück. Die Muttergesellschaft der Unternehmen wandte ein, die Versicherungsleistungen würden nicht zum Ersatz von Infrastrukturschäden verwendet. Sie könne frei über die Aufteilung der Leistungen entscheiden, da sie Versicherungsnehmerin sei und nicht die Unternehmen. Damit sei sie nicht verpflichtet, dem Bund pauschale Versicherungsleistungen anteilig zugute zu bringen. Das Bundesministerium wollte wegen der angespannten Finanzlage der Eisenbahnen zunächst auf die Rückforderung verzichten und bat das Bundesministerium der Finanzen um Zustimmung.

Da die Einwendungen des Mutterunternehmens unbeachtlich waren und die gesetzlichen Voraussetzungen für einen Forderungsverzicht nicht vorlagen, hat der Bundesrechnungshof empfohlen, die Rückforderung durchzusetzen. Das Bundesministerium hat daraufhin von dem beabsichtigten Forderungsverzicht Abstand genommen. Es

hat das Bundesamt aufgefordert, den Betrag mit laufenden Zuwendungen des Bundes zu verrechnen.

Bei zukünftigen Schadensfällen sollte durch eindeutige Vereinbarungen sichergestellt werden, dass Versicherungsleistungen von den Unternehmen gemeldet und anteilig auf Hilfen des Bundes angerechnet werden.

61 Fristgerechte Anwendung internationaler Rechnungslegungsvorschriften bei einem Bundesunternehmen sichergestellt

Ein Unternehmen im Mehrheitsbesitz des Bundes hat sein Rechnungswesen umgestellt, damit es seinen Jahresabschluss zum 31. Dezember 2005 nach internationalen Standards aufstellen kann. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen hat es auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes dazu aufgefordert. Die bislang vom Unternehmen erst für Ende des Jahres 2007 vorgesehene Umstellung der Rechnungslegung auf internationale Standards widerspricht einer Verordnung der Europäischen Gemeinschaft. Eine verspätete Umstellung hätte dem Ansehen des Unternehmens schaden und sich negativ auf seine Kreditwürdigkeit und sein Kreditrating auswirken können.

62 Stilllegung eines Schiffshebewerkes spart dem Bund fast 9 Mio. Euro

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Bundesministerium) hat veranlasst, das Schiffshebewerk Rothensee still zu legen. Der Bundesrechnungshof hatte dies empfohlen, da der Weiterbetrieb nach der Fertigstellung der Schleuse Rothensee nicht notwendig ist. Dadurch können fast 9 Mio. Euro eingespart werden.

Das Schiffshebewerk Rothensee verbindet parallel zu der im Jahre 2001 eingeweihten gleichnamigen Schleuse die Elbe und die Magdeburger Häfen mit dem Mittellandkanal. Die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung (Verwaltung) plante die Grundinstandsetzung des Schiffshebewerkes Rothensee, um die Anlage noch 17 Jahre weiter zu betreiben. Sie ging aufgrund einer überholten Verkehrsprognose davon aus, dass die Leistungsfähigkeit der neuen Schleuse Rothensee überschritten werden könnte.

Der Bundesrechnungshof wies anhand einer aktuellen Verkehrsprognose nach, dass auch künftig die Kapazität der Schleuse allein ausreichen wird, um den anfallenden Verkehr zu bewältigen. Der Weiterbetrieb des Schiffshebewerkes hätte Kosten in Höhe von fast 9 Mio. Euro verursacht.

Der Bundesrechnungshof hat die Planung der Verwaltung beanstandet und empfohlen, das Schiffshebewerk still zu legen. Das Bundesministerium hat die Empfehlung berücksichtigt und die Verwaltung entsprechend angewiesen.

63 Über 4 Mio. Euro Einsparungen bei Querungshilfen für Wildtiere

Der Bund spart 4,2 Mio. Euro durch kleinere Querungshilfen für Wildtiere beim Bau der Bundesstraße (B) 178 n.

Nach dem Bundesnaturschutzgesetz sind beim Straßenbau vermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu unterlassen. Daher werden Querungshilfen für Wildtiere in Form von Brücken, Unterführungen oder Durchlässen gebaut. Sie dienen der Verbindung des Landschaftsraumes und erleichtern es Wildtieren, Straßen zu queren.

Der Bundesrechnungshof hat die Planung von Querungshilfen beim Bau der B 178 n von Löbau nach Zittau geprüft. Er hat beanstandet, dass die Straßenbauverwaltung des Freistaates Sachsen den Grundsatz wirtschaftlichen und sparsamen Bauens gegenüber Belangen des Natur- und Landschaftsschutzes vernachlässigte.

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen und die Straßenbauverwaltung des Freistaates Sachsen haben auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes die Planung überprüft. Sie werden auf den Bau einer Querungshilfe für Wildtiere verzichten und die Abmessungen weiterer Bauwerke deutlich verringern. Der Bund spart dadurch 4,2 Mio. Euro.

64 Verzicht auf Landschaftstunnel spart 10 Mio. Euro

Durch den Verzicht auf einen unnötigen Landschaftstunnel konnten beim Bau der Bundesautobahn (BAB) A 17 Baukosten von 10 Mio. Euro und jährliche Betriebskosten von 150 000 Euro vermieden werden.

Zuständig für die Planung und den Bau der BAB A 17 von Dresden nach Prag ist im Auftrag des Bundes und der sächsischen Straßenbauverwaltung die Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH (DEGES). Aufgrund von Forderungen eines Umweltschutzvereins und eines Umweltfachamtes erwog die Planfeststellungsbehörde, einen zusätzlichen Landschaftstunnel als Auflage in den Planfeststellungsbeschluss aufzunehmen. Der Bau des Tunnels hätte 10 Mio. Euro gekostet und jährliche Betriebskosten von 150 000 Euro verursacht, die jeweils etwa zur Hälfte der Bund und die Europäische Gemeinschaft hätten tragen müssen.

Der Bundesrechnungshof hat das Bauvorhaben bereits im Planungsstadium geprüft und bei seinen örtlichen Erhebungen die DEGES in ihrer Auffassung bestärkt, dass die Begründung für den zusätzlichen Tunnel nicht stichhaltig war. Er hat das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen und die DEGES dabei unterstützt, das Ansinnen der Planfeststellungsbehörde zurückzuweisen. Diese sah schließlich davon ab, den Landschaftstunnel in ihren Planfeststellungsbeschluss aufzunehmen.

65 Rückforderungen in Millionenhöhe aufgrund fehlerhafter Lohngleitklauseln

Fehler bei der Anwendung der Lohngleitklausel bei Straßenbauverträgen des Bundes haben zu ungerechtfertigten Zahlungen geführt. In den geprüften Fällen sind mehr als 11 Mio. Euro zurückzufordern.

Bei länger dauernden Straßenbaumaßnahmen des Bundes können die im Auftrag des Bundes handelnden Straßenbauverwaltungen der Länder und die Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH (Straßenbauverwaltungen) in den Bauverträgen eine Lohngleitklausel vereinbaren. Steigen die Löhne, wird die Vergütung entsprechend angepasst.

Der Bundesrechnungshof hat eine Vielzahl von Verträgen mit überhöhten oder unzulässigen Änderungssätzen und nicht maßgebenden Stundenlöhnen beanstandet und die Rückforderung der Überzahlungen an die Auftragnehmer verlangt. Allein bei den vom Bundesrechnungshof geprüften Verträgen handelt es sich insgesamt um mehr als 11 Mio. Euro.

Zur nachhaltigen Erhöhung der Bearbeitungsqualität hat der Bundesrechnungshof insbesondere empfohlen, die mit der Vergabe von Bauaufträgen beauftragten Bediensteten der Straßenbauverwaltungen speziell zur Problematik der Lohngleitklausel fortzubilden.

66 Vorschlag zur Neuordnung der Verwaltung der Bundesfernstraßen

Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (Bundesbeauftragter) empfiehlt in einem Gutachten, im Rahmen einer Reform des Föderalismus auch die Verwaltung der Bundesfernstraßen neu zu ordnen. Der Bund sollte sich auf den Bau und Betrieb der Bundesautobahnen beschränken. Die Länder sollten die bisherigen Bundesstraßen übernehmen und dafür einen angemessenen Finanzausgleich erhalten.

Die Länder verwalten die Bundesautobahnen und Bundesstraßen im Auftrag des Bundes. Das Grundgesetz begründete deren Bau und Unterhaltung als Bundesaufgabe, da sie in erster Linie dem Fernverkehr dienen sollten. Seit 1950 hat sich jedoch das Autobahnnetz versechsfacht und die zentrale Fernverkehrsfunktion übernommen. Die Bundesstraßen haben heute vorwiegend regionale Verkehrsbedeutung. Zudem gestaltet sich die überkommene Aufgabenverteilung im Fernstraßenbau wegen der unterschiedlichen Interessen von Bund und Ländern zunehmend problematischer. Die Länder verfolgen häufig regionale und landespolitische Ziele auf Kosten des Bundes und bauen Bundesstraßen zu aufwendig sowie über das Notwendige hinaus.

Der Bundesbeauftragte schlägt daher vor, die Verwaltung der Bundesautobahnen und Bundesstraßen neu zu ordnen. Er empfiehlt dem Bund, sich auf die Zuständigkeit für die Bundesautobahnen in eigener Verwaltung zu beschränken.

Die Länder sollten die bisherigen Bundesstraßen übernehmen und dafür einen angemessenen Finanzausgleich erhalten. Dadurch wäre eine sachgerechte Aufgabenteilung zwischen Bundes- und Landesaufgaben möglich. Die Zusammenführung von Aufgabe, Verantwortung und Kompetenz würde zu Entbürokratisierung, Transparenz und Effizienzsteigerung führen.

67 Empfehlungen für das wirtschaftliche Planen, Bauen und Betreiben von Bundesfernstraßen

Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (Bundesbeauftragter) hat Empfehlungen für Planung, Bau und Betrieb von Bundesfernstraßen herausgegeben. Sie basieren auf Prüfungserkenntnissen des Bundesrechnungshofes.

Der Bund gibt jährlich 5,5 Mrd. Euro für den Neubau, den Ausbau und die Erhaltung der Bundesfernstraßen aus. Der Bundesrechnungshof hat immer wieder zahlreiche Mängel beim Bau von Autobahnen und Bundesstraßen festgestellt.

Der Bundesbeauftragte hat deshalb Empfehlungen herausgegeben, die dazu beitragen sollen, Bundesfernstraßen wirtschaftlich zu planen, zu bauen und zu betreiben. Die Empfehlungen spannen den Bogen von der Bundesverkehrswegeplanung über das Planen, Entwerfen und Vorbereiten bis hin zum Durchführen und Abrechnen einzelner Maßnahmen sowie zur betrieblichen Unterhaltung. Der Bundesbeauftragte gibt Hinweise, wie typische Fehler vermieden werden können, und zeigt Einsparpotenziale auf.

Die Empfehlungen richten sich nicht nur an die Straßenbauverwaltungen, sondern an alle, die bei diesen Aufgaben mitwirken. Der Bundesbeauftragte möchte das wirtschaftliche Denken und Handeln aller Beteiligten fördern mit dem Ziel, die zur Verfügung stehenden Mittel für den Bundesfernstraßenbau wirtschaftlich und sparsam einzusetzen.

68 Verzicht auf nicht erforderliche Autobahnbrücken spart Millionen

Nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes hat eine Straßenbauverwaltung zugesagt, neun geplante Autobahnbrücken nicht oder nur in geringeren Abmessungen zu bauen. Dadurch können Investitionskosten von 4,2 Mio. Euro und Unterhaltungskosten von 2,5 Mio. Euro eingespart werden. Die Verwaltung wird künftig vor Planungsbeginn prüfen, ob Brücken oder Unterführungen erforderlich sind.

Werden Autobahnen verbreitert, können vorhandene Brücken und Unterführungen zum Teil nicht erhalten bleiben. Handelt es sich um Kreuzungen mit untergeordneten Straßen und Wegen, hat die Straßenbauverwaltung abzu-

wägen, ob und in welchen Abmessungen ein Ersatzbauwerk notwendig ist.

Die im Auftrag des Bundes tätige Straßenbauverwaltung des Landes Brandenburg plante 39 Brücken ohne zu prüfen, ob der Verkehr diese Ersatzbauwerke erfordert. Sie ging stattdessen grundsätzlich davon aus, dass alle vorhandenen Bauwerke ersetzt werden müssen. So wollte sie z. B. eine Brücke aus dem Jahre 1937 für 625 000 Euro ersetzen, obwohl diese nur geringem landwirtschaftlichen Verkehr diene und der nächste Übergang nicht mehr als 600 Meter entfernt war.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Straßenbauverwaltung grundlegende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht durchführte und deshalb unnötige Brücken bauen wollte. Er hat gefordert, dass die Verwaltung in jedem Einzelfall prüft, ob auf ein Ersatzbauwerk verzichtet oder dieses kleiner errichtet werden kann.

Nach den Hinweisen des Bundesrechnungshofes will die Straßenbauverwaltung nunmehr auf sieben Brücken verzichten und zwei in verringerten Abmessungen bauen. Die Anpassung der Planungen verringert den Investitionsaufwand des Bundes um 4,2 Mio. Euro und den Unterhaltungsaufwand um 2,5 Mio. Euro.

69 Leistungsmissbrauch beim Wohngeld wird künftig wirksam vorgebeugt

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes eine Ergänzung des Wohngeldgesetzes herbeigeführt. Dadurch ist ein automatisierter Datenabgleich zwischen den Wohngeldstellen und der Bundesagentur für Arbeit sowie den Meldebehörden möglich. Die Wohngeldstellen können nun das Wohngeld auch dann neu und niedriger festsetzen, wenn ihnen die Leistungsempfängerinnen und -empfänger nicht mitteilen, dass sie wieder Arbeitseinkommen haben oder ihre Miete durch einen Wohnungswechsel gesunken ist.

Der Bundesrechnungshof stellte mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes fest, dass arbeitslose Wohngeldempfängerinnen und -empfänger in über 40 % der geprüften Fälle Einkommenserhöhungen, die auf beendetete Arbeitslosigkeit zurückzuführen waren oder eine geringere Mietbelastung verschwiegen hatten. Allein für das Jahr 2003 führte dieser Leistungsmissbrauch zu überhöhten Wohngeldzahlungen von schätzungsweise 9,7 Mio. Euro.

Bundesministerium der Verteidigung

70 Bundeswehr beendet unwirtschaftlichen IT-Pilotversuch

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) hat aufgrund einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes einen IT-Pilotversuch beendet, der zur

Erprobung verschiedener Kommunikationsmöglichkeiten diente. Der IT-Pilotversuch war unwirtschaftlich, da die Bundeswehr vergleichbare Kommunikationsmöglichkeiten bereits mit drei anderen Projekten testete.

Das II. Korps des Heeres benötigte für militärische Operationen unter der Führung der Europäischen Union eine spezielle Ausstattung mit Informations- und Kommunikationstechnik. Mit einem IT-Pilotversuch sollte es den Bedarf an technischer Unterstützung für diese Aufgabe bestimmen.

Das II. Korps erweiterte eigenmächtig den Pilotversuch, indem es für 3,5 Mio. Euro technische Komponenten mietete, mit denen es mit erheblichem Personalaufwand u. a. verschiedene Kommunikationsmöglichkeiten im praktischen Einsatz erprobte. Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass der IT-Pilotversuch dadurch unkoordiniert zu Projekten der Bundeswehr mit gleicher oder vergleichbarer Zielsetzung verlief. Denn die Kommunikationsmöglichkeiten testete die Bundeswehr bereits mit drei anderen Projekten.

Das Bundesministerium hat die aufgezeigten Mängel anerkannt. Es hat die Anregungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und den IT-Pilotversuch beendet.

71 Verzicht auf Instandsetzung und Lagerung überzähliger Munitionskisten

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) verzichtet auf Anregung des Bundesrechnungshofes darauf, überzählige leere Munitionskisten instand zu setzen und zu lagern. Allein bei der Instandsetzung spart es damit jährlich 500 000 Euro.

Die Bundeswehr lagerte in ihren Depots 1,5 Millionen leere Munitionskisten. Diese arbeitete sie auf, um sie als Verpackung für neue Munition bereitzustellen. Dies verursachte allein Personalkosten von jährlich 500 000 Euro. Von den gelagerten Kisten benötigten die Munitionshersteller 30 000. Die gesamten Kosten der Instandsetzung und Lagerung verglich die Bundeswehr nicht mit denen des Kaufs neuer Munitionskisten.

Das Bundesministerium hat die Mängel eingeräumt und sondert überzählige leere Munitionskisten aus. Darüber hinaus beabsichtigt es, die Kosten für Instandsetzung und Lagerung von Munitionskisten zu erfassen. Auf dieser Grundlage wird es prüfen, ob eine Instandsetzung wirtschaftlich ist.

72 Versorgung der Truppe mit Waren des täglichen Bedarfs neu geordnet

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) wird auf Anregung des Bundesrechnungshofes die Versorgung der Soldatinnen und Soldaten im Ausland mit Waren des täglichen Bedarfs neu ordnen. Es wird die

Personalausgaben der Verkaufsstellen auf die Preise der angebotenen Waren umlegen. Weiterhin beabsichtigt das Bundesministerium, einem Generalunternehmer u. a. die Versorgung der Truppe mit derartigen Waren zu übertragen.

Die Bundeswehr unterhält im Ausland eigene Verkaufsstellen für die Versorgung von Soldatinnen und Soldaten mit Waren des täglichen Bedarfs, wie Körperpflegeartikel, Süßwaren, Getränke und Tabakwaren. Sie setzte dafür in Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Mazedonien und Afghanistan rund 40 Soldatinnen und Soldaten sowie örtliche Hilfskräfte ein. Pro Jahr fielen dafür Personalausgaben von rund 1,6 Mio. Euro an. Diese berücksichtigte die Bundeswehr bei der Berechnung der Verkaufspreise nicht.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist es nicht zwingend, für den Verkauf von Waren ausschließlich Soldatinnen und Soldaten einzusetzen. Die Bundeswehr sollte zunächst mehr örtliche Hilfskräfte mit dieser Aufgabe betrauen. Die Ausgaben für das Verkaufspersonal sollte sie auf die Verkaufspreise umlegen. Weiterhin hat der Bundesrechnungshof angeregt zu untersuchen, ob es wirtschaftlich ist, einen gewerblichen Anbieter zu beauftragen, die Truppe mit Waren zu versorgen.

Das Bundesministerium hat zugesagt, die Personalausgaben bei der Berechnung der Verkaufspreise zu berücksichtigen. Weiterhin prüfe es, den Betrieb aller Betreuungseinrichtungen im In- und Ausland einem Generalunternehmer zu übertragen.

73 Marine legt überflüssigen Tauchtopf still

Die Marine hat nach einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes einen von zwei Tauchtopfen für die Taucher- und U-Boot-Rettungsausbildung stillgelegt. Dadurch lastet sie den weiter betriebenen Tauchtopf besser aus. Darüber hinaus vereinfachte sie die Rettungsausbildung. Dadurch kann die Marine in den nächsten 13 Jahren bei den Personal- und Betriebsausgaben etwa 4 Mio. Euro einsparen.

Die Marine nutzte für die Ausbildung von Minen- und Arbeitstauchern und die U-Boot-Rettungsausbildung je einen Tauchtopf. Die U-Boot-Besatzungen übten bei der Rettungsausbildung Notaufstiege aus einer Wassertiefe von 32,5 m. Im Jahre 1997 führte die Marine neue Ganzkörper-Rettungsanzüge ein. Diese bringen die Soldatin oder den Soldaten selbstständig an die Wasseroberfläche.

Die Prüfung des Bundesrechnungshofes ergab, dass beide Tauchtopfe im Durchschnitt jeweils weniger als 100 Tage im Jahr ausgelastet waren. Die neuen Rettungsanzüge machten Übungsaufstiege aus mehr als 10 m Wassertiefe überflüssig. Der Bundesrechnungshof hat der Marine empfohlen, die U-Boot-Rettungsausbildung an die neue Sachlage anzupassen. Sie sollte einen Tauchtopf stilllegen und das zugehörige Personal verringern.

Das Bundesministerium der Verteidigung hat die Anregungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und im Jahre 2004 einen Arbeitstauchtopf stillgelegt. Auch verzichtet die Marine seither auf Übungsaufstiege aus einer Wassertiefe von mehr als 10 m. Dadurch kann sie das Ausbildungs- und Sicherheitspersonal um neun Soldaten verringern.

74 Bundeswehr strafft ihre Spitzensportförderung

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) wird nach einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes die Organisation seiner Spitzensportförderung verbessern. Die Bundeswehr kann dadurch jährlich mehr als 3 Mio. Euro einsparen.

In der Bundeswehr wird vor allem Breitensport betrieben. Darüber hinaus fördert das Bundesministerium auch den Leistungssport mit jährlich 27 Mio. Euro. In Sportfördergruppen setzt es 744 Stellen für Spitzensportlerinnen und -sportler ein. Nach einem mit der Bundesregierung abgestimmten Förderkonzept der Bundessportfachverbände soll der Hochleistungssport insbesondere in den olympischen Sportarten gefördert werden.

Der Bundesrechnungshof stellte bei der Prüfung der 25 Sportfördergruppen der Bundeswehr fest, dass in diesen rund 60 verschiedene Sportarten ausgeübt werden. Darunter befinden sich zunehmend auch nicht olympische Disziplinen. Darüber hinaus sind Unterkünfte der Sportfördergruppen nur an wenigen Tagen im Jahr und auch dann nicht voll belegt. Die Spitzensportlerinnen und -sportler trainieren überwiegend in ihren Heimatvereinen oder in Leistungszentren.

Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen,

- vorrangig olympische Sportarten zu fördern,
- die 80 Stellen für Sportlerinnen und Sportler nicht olympischer Disziplinen zu streichen,
- die Sportfördergruppen zu vergrößern und ihre Zahl auf etwa die Hälfte zu reduzieren.

Das Bundesministerium hat die Anregungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und wird seine Spitzensportförderung verbessern. Mehr als 3 Mio. Euro jährlich kann die Bundeswehr dadurch allein an Personalausgaben sparen.

75 Durch verbesserte Vergabe betriebsärztlicher Leistungen kann die Bundeswehr Millionen sparen

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) hat zugesagt, Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur betriebsärztlichen Betreuung in der Bundeswehr aufzugreifen. Durch eine Neugestaltung kann es jährlich mehrere Millionen Euro einsparen. Die Bundes-

wehr hatte die Betreuung ohne Ausschreibung zu weit überhöhten Honoraren vergeben. Darüber hinaus bezahlte sie den Auftragnehmern erheblich mehr Stunden, als diese erbracht hatten.

Die Bundeswehr hat für die arbeitsschutzrechtlich vorgeschriebene betriebsärztliche Betreuung 29 Arztgruppen für Betriebsmedizin (Arztgruppen) eingerichtet. Diesen gehören jeweils ein Arzt und medizinisches Hilfspersonal an. Die Bundeswehr schätzte den Betreuungsbedarf auf 140 000 Stunden pro Jahr. Davon nahmen die Arztgruppen ein Drittel wahr. Für den übrigen Bedarf beauftragte die Bundeswehr für jährlich 10 Mio. Euro gewerbliche betriebsmedizinische Dienste (Unternehmen).

Der Bundesrechnungshof stellte bei der Prüfung der betriebsärztlichen Betreuung der Bundeswehr u. a. fest:

- Die Bundeswehr hatte die Aufträge ohne Ausschreibung vergeben. Die vereinbarten Stundenhonorare lagen um bis zu 40 % über den Marktpreisen.
- Wie vertraglich vereinbart, pauschalierten die Unternehmen den Zeitaufwand für Untersuchungen. Dadurch rechneten sie teilweise mehr Stunden ab, als sie tatsächlich erbracht haben konnten. Obwohl die Dienststellen der Bundeswehr nur bis zu sieben Stunden am Tag erreichbar waren, rechneten die Unternehmen in einem Drittel der geprüften Fälle tägliche Einsatzzeiten ihrer Ärzte von jeweils mehr als zehn Stunden, in der Spitze sogar 30 Stunden ab.
- Ein Unternehmen erhielt über Jahre hinweg für die betriebsärztliche Betreuung 1 Mio. Euro im Jahr. Hierfür sollte das Unternehmen jeweils 1 100 Stunden leisten. Der tatsächliche Zeitaufwand betrug jedoch nur 200 Stunden pro Jahr.
- Die Unternehmen beanspruchten medizinische Leistungen von Sanitätseinrichtungen der Bundeswehr. Die entstandenen Kosten erstatteten sie nur in Einzelfällen.

Das Bundesministerium hat die aufgezeigten Mängel im Wesentlichen eingeräumt und angekündigt, die Mängel zu beseitigen. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesministerium die bestehenden Verträge kündigt, das Auftragsvolumen für die zu vergebenden betriebsärztlichen Leistungen neu bestimmt und deren Ausschreibung einleitet.

76 Einsparungen bei der Schulung der Hubschrauberpilotinnen und -piloten

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes die Schulungskosten der Hubschrauberpilotinnen und -piloten verringert. Es hat überzählige Simulatoren außer Betrieb gesetzt und die Ausbildung auf die verbleibenden Simulatoren konzentriert. Außerdem hat es die Anzahl von ausgebildeten, derzeit nicht für eine Verwendung im Einsatz benötigte Hubschrauberpilotinnen und -piloten, die durch

Mindestflugstunden und Übungen ihre Einsatzbefähigung erhalten müssen (Inübunghalter) angepasst. Deren Ausbildungsstunden wurden zudem verringert.

Der Bundesrechnungshof hatte im Jahre 2003 die fliegerische Ausbildung der Hubschrauberpilotinnen und -piloten geprüft und festgestellt, dass teilweise die Simulatoren nur halb ausgelastet waren. Zugleich waren die Anzahl der Inübunghalter sowie deren Mindestflugstundenvorgaben uneinheitlich und zu hoch angesetzt. Der Bundesrechnungshof zeigte jährliche Einsparmöglichkeiten bei den Betriebskosten der Bundeswehr in Millionenhöhe auf, die Haushaltsmittel für dringend benötigte Investitionen frei machen können.

Das Bundesministerium hat daraufhin vier Simulatoren stillgelegt und die Ausbildung auf vier Simulatoren konzentriert. Es beabsichtigt, die Anzahl der Inübunghalter im Rahmen des Strukturmodells 2010 zu verringern. Die Anzahl der Mindestflugstunden wurde vereinheitlicht und erheblich reduziert.

77 Risiken bei der Beschaffung des Eurofighter

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) ist einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes gefolgt und hat die Beschaffung der zweiten Tranche Eurofighter unter eine Reihe von Auflagen gestellt.

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) konnte dem Parlament wegen Abstimmungsschwierigkeiten unter den Partnerationen und mit der Industrie vor der parlamentarischen Sommerpause 2004 bis auf zwei Preisvereinbarungen noch keine schlussverhandelten Verträge vorlegen. Deshalb bat es das Parlament im Mai 2004 um die Ermächtigung, die Verträge auch in der sitzungsfreien Zeit abschließen zu können. Das Parlament sollte nachträglich unterrichtet werden. Gleichzeitig erbat das Bundesministerium die Zustimmung zu einer Reihe zusätzlicher Maßnahmen und Vereinbarungen im Wert von insgesamt 425 Mio. Euro (deutscher Anteil).

Der Bundesrechnungshof hat in einem Bericht an den Haushaltsausschuss den Umfang und die Risiken der erbetenen Ermächtigung aufgezeigt und hat geraten, sie nicht zu erteilen. Er hat insbesondere die Klarstellung gefordert, wann und in welchem Umfang der deutschen Luftwaffe mit dem Eurofighter Kampfflugzeuge zur Verfügung stehen, die ihren militärischen Auftrag voll erfüllen können.

Der Haushaltsausschuss griff die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes auf und erteilte die erbetene Ermächtigung nicht. Eine evtl. spätere Zustimmung machte er von einer Reihe von Auflagen abhängig und verwies hierzu in seinem Beschluss auf die Stellungnahme des Bundesrechnungshofes. Im Dezember 2004 stimmte der

Haushaltsausschuss der Beschaffung der zweiten Tranche des Eurofighter zu, verband seine Zustimmung allerdings auf Anregung des Bundesrechnungshofes mit weiteren Auflagen.

78 Entwicklung eines taktischen Luftverteidigungssystems nur unter Auflagen

Der Bundesrechnungshof hat auf Unklarheiten und Risiken eines Entwicklungsvertrages für ein neues taktisches Luftverteidigungssystem hingewiesen und Empfehlungen gegeben. Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) griff die Empfehlungen auf und stimmte dem Vertragswerk nur unter Auflagen zu. Dadurch stellte er sicher, dass Unklarheiten ausgeräumt und Risiken begrenzt wurden.

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) plante, zusammen mit den Vereinigten Staaten von Amerika und mit Italien ein neues taktisches Luftverteidigungssystem mit der Bezeichnung „Medium Extended Air Defense System (MEADS)“ zu entwickeln, dessen Entwicklungskosten (deutscher Anteil) 1,03 Mrd. Euro betragen sollten und für dessen Beschaffung 2,85 Mrd. Euro eingeplant waren. Der Bundesrechnungshof wies auf Unklarheiten und Risiken hin, die vor einer Zustimmung des Haushaltsausschusses zur Regierungsvereinbarung und zum Entwicklungshauptvertrag ausgeräumt sein sollten, und gab dazu Empfehlungen ab.

Trotz Termindrucks vertagte der Haushaltsausschuss daraufhin seine Entscheidung, bis das Bundesministerium weitere Informationen, die auch die Ausführungen des Bundesrechnungshofes betrafen, vorlegen konnte. Danach stimmte er im April 2005 der deutschen Beteiligung an der Entwicklung des Vorhabens MEADS zu und verband dies auf Anregung des Bundesrechnungshofes mit einer Reihe von Auflagen. Darüber hinaus hat der Haushaltsausschuss den Bundesrechnungshof gebeten, das Vorhaben MEADS weiterhin begleitend zu prüfen und ggf. zu berichten.

79 Travelmanagement der Flugbereitschaft verbessern

Bei Einsätzen der Flugbereitschaft des Bundesministeriums der Verteidigung (Bundesministerium) zur Beförderung von Personen aus dem politisch-parlamentarischen Bereich (sog. VIP-Einsätze) haben Koordinations- und Informationsmängel zu einer verspäteten Stornierung angeforderter Flüge geführt. Zudem hat veraltete Kommunikationstechnik den Rückruf eines Flugzeugs behindert. Ein verbessertes Travelmanagement, das der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes gefordert hat, soll nun zusammen mit einer neuen Kommunikationstechnik die Mängel beheben.

In seiner Flugbereitschaft unterhält das Bundesministerium u. a. für sog. VIP-Einsätze eine Reihe von Flugzeugen für Kurz-, Mittel- und Langstreckeneinsätze. Koordinations- und Informationsmängel hatten zu einer verspäteten Stornierung eines für eine Dienstreise angeforderten Mittelstreckenflugzeuges geführt. Zudem hatte die veraltete Kommunikationstechnik dieses Flugzeugs seinen rechtzeitigen Rückruf behindert. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die VIP-Einsätze der Flugbereitschaft in ein sachgerechtes Travelmanagement einzubeziehen. Der Haushaltsausschuss hat die Empfehlung des Bundesrechnungshofes in einem entsprechenden Beschluss im Einzelnen aufgegriffen.

Das Bundesministerium untersucht derzeit alternative Betreibermodelle sowie Möglichkeiten zu einem effizienten Travelmanagement. Die Kommunikationsausstattung der Mittelstreckenflugzeuge soll erneuert werden.

Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung

80 Unzulässige Verstärkung des Titels für Öffentlichkeitsarbeit aus Mitteln der Ausgleichsabgabe gestoppt

Das Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (Bundesministerium) hat zugesagt, den Haushaltstitel für Öffentlichkeitsarbeit nicht mehr unzulässig mit Mitteln des Ausgleichsfonds zu verstärken. Zudem will es künftig bei der Erteilung seiner Aufträge das Vergaberecht uneingeschränkt beachten.

Arbeitgeber entrichten eine Ausgleichsabgabe, wenn sie weniger schwerbehinderte Menschen beschäftigen, als nach dem Sozialgesetzbuch vorgesehen sind. Ein Teil dieser Abgabe fließt in einen Ausgleichsfonds, der als zweckgebundenes Sondervermögen des Bundes vom Bundesministerium verwaltet wird. Damit sollen vorrangig überregionale Vorhaben gefördert werden, um schwerbehinderte Menschen am Arbeitsleben teilhaben zu lassen.

Der Bundesrechnungshof stellte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Berlin fest, dass das Bundesministerium stattdessen die eigene Öffentlichkeitskampagne „50 000 neue Jobs für Schwerbehinderte“ pauschal mit 2,5 Mio. Euro aus dem Ausgleichsfonds unterstützte. Dazu hatte es mit Mitteln des Ausgleichsfonds den Titel für Öffentlichkeitsarbeit unzulässig verstärkt. Es vergab die Aufträge der Öffentlichkeitskampagne in Höhe von 5,5 Mio. Euro an eine Werbeagentur. Dabei hatte das Bundesministerium auf Wettbewerb verzichtet, ohne dies zu begründen.

Das Bundesministerium hat zugesagt,

- keine Mittel mehr aus dem Ausgleichsfonds zur Verstärkung des Titels für Öffentlichkeitsarbeit zu verwenden und
- künftig das Vergaberecht uneingeschränkt zu beachten.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

81 Nutzung der Stellen aus dem Anti-Terror-Paket für Zwecke der verstärkten Krisenprävention vor Ort

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Bundesministerium) hat zugesagt, die ihm im Anti-Terror-Paket (ATP) im Jahre 2002 zugewiesenen Planstellen und Stellen nunmehr verstärkt zu nutzen, um Aufgaben mit engem inhaltlichen Bezug zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus zu erfüllen. Hierzu hat es ein personalwirtschaftliches Konzept vorgelegt, nach dem es vor allem in verschiedenen Krisenregionen weitere Dienstposten einrichten will. Damit sollen vor Ort Projekte mit dem Ziel der Krisenprävention und Friedenssicherung begleitet werden.

Als Reaktion auf die Terroranschläge vom 11. September 2001 beschloss die Bundesregierung das ATP zur Bekämpfung des Terrorismus und stellte dafür im Bundeshaushalt 2002 insgesamt ca. 1,5 Mrd. Euro Sachmittel und neue Planstellen und Stellen bereit.

Das Parlament wies dem Bundesministerium aus dem ATP 18 Planstellen und Stellen zu, die es gemäß den verbindlichen Erläuterungen zum Bundeshaushalt 2002 für einen „notwendigen zusätzlichen Bedarf zur Bekämpfung des Terrorismus und zur Stärkung der inneren und äußeren Sicherheit“ verwenden sollte. Das Bundesministerium wies die ATP-Stellen zunächst dem allgemeinen Stellentopf zu und schuf als Kompensation überwiegend geringer bewertete ATP-Ausgleichsstellen.

Der Bundesrechnungshof hat dies als nicht sachgerecht im Sinne der Zweckbindung des ATP bemängelt. Er hat auch kritisiert, dass das Bundesministerium mit den ATP-Stellen nicht hinreichend sein in Krisengebieten tätiges Personal verstärkt hatte, obwohl die Mehrzahl der fraglichen Stellen ausdrücklich für diesen Zweck bewilligt worden war.

Das Bundesministerium hat inzwischen eingeräumt, dass es mit der Zuordnung der ATP-Stellen zum allgemeinen Stellentopf gegen die vom Parlament vorgesehene Zweckbindung verstoßen hat.

Das Bundesministerium will nunmehr entsprechend einem vorgelegten Konzept zeitnah freie Planstellen und Stellen erwirtschaften und ihnen dann Dienstposten mit ATP-relevanten Aufgabenstellungen zuweisen.

Die vom Bundesministerium geplanten Maßnahmen sind geeignet, die zweckgerechte Verwendung der ATP-Stellen sicherzustellen.

Bundesministerium für Bildung und Forschung

82 Erhebliche Mängel beim Förderprogramm „Juniorprofessur“ werden behoben

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (Bundesministerium) hat die vom Bundesrechnungshof festgestellten Mängel zum Anlass genommen, seine Förderpraxis beim Programm „Juniorprofessur“ zu verbessern. Es prüft nunmehr bei den Hochschulen, ob diese seine Zuwendungen zweckentsprechend verwendet haben. Es wird für das geplante Nachfolgeprogramm die zuwendungsfähigen Ausgaben eindeutig festlegen, um einem zweckwidrigen Einsatz von Fördermitteln vorzubeugen.

Das Bundesministerium förderte in den Jahren 2001 bis 2004 Investitionen für die Ausstattung von Juniorprofessuren an Hochschulen mit Zuwendungen von 52 Mio. Euro. Die laufenden Ausgaben sollte das jeweilige Land tragen. Der Bundesrechnungshof stellte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Koblenz fest, dass das Bundesministerium nicht hinreichend prüfte, ob die Hochschulen die Mittel zweckentsprechend verwendeten. Zwei von fünf geprüften Hochschulen zahlten unaufgefordert insgesamt 1,9 Mio. Euro zurück, nachdem das Prüfungsamt des Bundes Koblenz angekündigt hatte, bei ihnen zu prüfen. Die fünf Hochschulen hatten weniger als die Hälfte der Mittel nachweislich in die Erstaussstattung von Juniorprofessuren investiert. Mit den übrigen Mitteln finanzierten sie teilweise laufende Ausgaben wie Baumaßnahmen, Reisekosten und Büromaterial. Die restlichen Fördermittel befanden sich auf ihren Konten. Selbst wenn dem Bundesministerium bekannt wurde, dass Hochschulen die ausgezahlten Mittel nicht alsbald für den Zweck Verwendungszweck verwendeten, verlangte es in einigen Fällen keine Zinsen. Zudem verlängerte das Bundesministerium das Programm bereits zwei Mal, obwohl ihm keine systematisch gewonnenen Erkenntnisse zum Erfolg der Förderung vorlagen. Ein Nachfolgeprogramm ist für das Jahr 2005 geplant.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert,

- bei den Hochschulen vor Ort zu prüfen, ob sie die Mittel zweckentsprechend verwendeten,
- Zinsen zu erheben, wenn die Hochschulen die ausgezahlten Mittel nicht alsbald für den Verwendungszweck einsetzten,
- zu untersuchen, ob die mit der Förderung verbundenen Ziele erreicht wurden und
- künftig eindeutig festzulegen, welche Ausgaben förderfähig sind.

Das Bundesministerium hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und verbessert damit seine Förderpraxis.

83 Forderungen des Bundes werden künftig konsequent geltend gemacht

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (Bundesministerium) ist einer Forderung des Bundesrechnungshofes gefolgt und will anders als bisher finanzielle Forderungen des Bundes gegen institutionell geförderte Zuwendungsempfänger konsequent geltend machen. Dabei wird es auch das Ziel verfolgen, eine Präventionswirkung zu entfalten, wenn Erstattungsforderungen auf einem gravierenden Fehlverhalten des Zuwendungsempfängers beruhen.

Das Bundesministerium gewährte einer Forschungseinrichtung institutionelle Förderung und zusätzlich eine Projektförderung in Höhe von 640 000 Euro. Da die Einrichtung in ihrem Zuwendungsantrag für die Projektförderung wesentliche Tatsachen verschwiegen hatte, nahm das Bundesministerium diese Förderung kurz vor dem Jahresende zurück und verlangte von der Einrichtung, die Zuwendung zu erstatten. Gleichzeitig zog es den zurückgeforderten Betrag von einer für die institutionelle Förderung noch vorhandenen Ausgabeermächtigung ab, um seine Forderung aufzurechnen. Das Bundesministerium sah die Erstattung damit als bewirkt an und teilte dies der Einrichtung mit.

Der Bundesrechnungshof hat dieses Vorgehen kritisiert, da der Erstattungsforderung des Bundesministeriums keine Forderung der Einrichtung aus der institutionellen Förderung gegenüber stand. Die Ausgabeermächtigung, die nur den finanziellen Rahmen möglicher Forderungen der Einrichtung festlegt, wäre am bevorstehenden Jahresende verfallen. Im Ergebnis hat das Bundesministerium nicht gegen Forderungen der Einrichtung aufgerechnet, sondern auf die Erstattung verzichtet. Für die Einrichtung blieb ihr Fehlverhalten ohne Konsequenzen, da die Erstattungsforderung aufgrund des Vertrauensschutzes nicht mehr geltend gemacht werden kann. Das Bundesministerium hätte stattdessen auf der Erstattung bestehen müssen. Die damit verbundenen Prüfungen und Auflagen hätten künftigen Fehlverhalten vorbeugen können.

Das Bundesministerium teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes und will Forderungen anders als bisher konsequent und auch mit Blick auf entstehende Präventionswirkungen geltend machen.

84 Unzulässige Teilerlasse von BAföG-Darlehen gestoppt

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (Bundesministerium) hat die langjährige Verwaltungspraxis beendet, Darlehen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz auch ohne Vorliegen der gesetzlichen

Voraussetzung zum Teil zu erlassen. Es ist damit einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes gefolgt und vermeidet so künftig jährliche Einnahmeausfälle von 1,3 Mio. Euro.

Den Geförderten sind Darlehen u. a. dann teilweise zu erlassen, wenn sie ein Kind „bis zu zehn Jahren“ pflegen und erziehen.

Der Bundesrechnungshof stellte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Köln fest, dass das zuständige Bundesverwaltungsamt Darlehensanteile unzulässigerweise auch in den Fällen erließ, in denen sich die betreuten Kinder bereits im elften Lebensjahr befanden. Anders lautende Entscheidungen eines Verwaltungsgerichts, auf die sich das Bundesverwaltungsamt berief, hatten über den Einzelfall hinaus keine bindende Wirkung.

Das Bundesministerium teilte die Auffassung des Bundesrechnungshofes und wies das Bundesverwaltungsamt an, unverzüglich darauf hinzuwirken, dass die für den Teilerlass erhebliche Altersgrenze nicht länger unzulässig ausgedehnt wird.

Bundesagentur für Arbeit

85 Effiziente und effektive Bearbeitung von Schadensersatzansprüchen der Bundesagentur für Arbeit

Auf Anregung des Bundesrechnungshofes will die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) die Bearbeitung von Schadensersatzansprüchen gegen Schädiger ihrer Versicherten verbessern. Sie strebt an, mit den Rentenversicherungsträgern Informationen über Leistungsfälle auszutauschen, um bislang für sie nicht erkennbare Schadensersatzansprüche gegen Dritte zu identifizieren. Außerdem werden die Regionaldirektionen ihre Fachaufsicht verstärken, damit die Agenturen für Arbeit (Agenturen) erkennbare Schadensersatzansprüche vollständig feststellen. Die weitere Schadensbearbeitung wird in den Regionaldirektionen konzentriert, die Schadenshöhe künftig vollständig ermittelt. Insgesamt kann die Bundesagentur damit ihre Rückforderungen erhöhen und ihre Einnahmen von derzeit jährlich 32 Mio. Euro deutlich steigern.

Wenn ein Sozialversicherungsträger Leistungen erbringt, die auf ein Schadensereignis zurückzuführen sind, gehen die darauf beruhenden Schadensersatzansprüche gegen Dritte auf ihn über. Aufgrund eines Schadensereignisses können unterschiedliche Leistungen von verschiedenen Trägern, insbesondere von der Bundesagentur und von Trägern der gesetzlichen Rentenversicherung, erbracht werden.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Agenturen die Schadensersatzansprüche häufig nicht vollständig erkannten. Ursachen waren zumeist nicht ausreichend geschulte Beschäftigte. Außerdem waren die Aufgaben bei

der Bearbeitung zwischen Agenturen und Regionaldirektionen teilweise unzweckmäßig verteilt. Darüber hinaus nutzten die Regionaldirektionen IT-Verfahren nicht konsequent, um die gesamte Schadenshöhe zu ermitteln. So blieben erhebliche zusätzliche Forderungen unberücksichtigt. Zugleich lagen regional verbesserte Verfahrensläufe vor.

Die Bundesagentur hat angekündigt, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umzusetzen. Sie hat begonnen, mit den Rentenversicherungsträgern Informationen über Leistungsfälle auszutauschen, um bislang für sie nicht erkennbare Schadensersatzansprüche gegen Dritte zu identifizieren. Eine bundeseinheitliche Datenbank werde für die Regionaldirektionen entwickelt, um die Fachaufsicht mit Auswertungen zu verstärken. So können sie Agenturen identifizieren, die Schadensersatzansprüche nicht vollständig feststellten und deren Beschäftigte gezielt sensibilisieren. Die Datenbank soll auch die weitere, künftig in den Regionaldirektionen konzentrierte Schadensbearbeitung vereinfachen. Schadenshöhen sollen nunmehr durch konsequente Nutzung vorhandener IT-Verfahren vollständig ermittelt werden.

86 Beratung zur Förderung von Existenzgründungen verbessert

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen, um Existenzgründungen wirksamer und nachhaltiger zu fördern. Die Agenturen für Arbeit (Agenturen) wollen künftig Existenzgründungen als berufliche Alternative für ihre Eingliederungsstrategie verstärkt berücksichtigen und angehende Existenzgründer zielgerichteter beraten. Sie wollen dabei die Qualität der zugrunde liegenden Geschäftsidee und die Erfolgsaussichten bewerten.

Die Bundesagentur fördert die Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit, um Arbeitslosigkeit zu beenden oder zu vermeiden. Sie gewährt hierzu entweder Überbrückungsgeld oder für die so genannte „Ich-AG“ einen Existenzgründungszuschuss. Für beide Förderungen setzte sie im Jahre 2004 rund 2,7 Mrd. Euro ein. Die Agenturen müssen die Existenzgründer so beraten und unterstützen, dass die zu gründenden Unternehmen möglichst auf Dauer bestehen können. Gefördert wird nur, wenn eine Einschätzung zur Tragfähigkeit der geplanten Existenzgründung vorliegt, die bei einer fachkundigen Stelle, z. B. der Industrie- und Handelskammer, einzuholen ist.

In zwei Dritteln der geprüften Fälle, in denen eine Existenzgründung gefördert wurde, gab es keine Hinweise darauf, dass die Agenturen eine Existenzgründung als Alternative in ihre Beratung hinreichend einbezogen. In 42 % der Fälle, in denen sie Überbrückungsgeld gewährten, war ihnen der geplante Unternehmenszweck nicht bekannt. Die Bundesagentur verlangte bisher von den fachkundigen Stellen keine begründete Beurteilung über die Qualität einer Geschäftsidee und deren Erfolgsaussichten. Damit konnten die Agenturen die Tragfähigkeit

einer Existenzgründung nicht hinreichend abschätzen. Wenn Existenzgründer mit ihrer Geschäftsidee scheiterten, erfragten die Agenturen die dafür maßgeblichen Gründe nicht ausreichend. So fehlten wichtige Erkenntnisse für die weitere Berufswegplanung.

Die Bundesagentur hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Künftig wollen die Agenturen Existenzgründungen als berufliche Alternative für ihre Eingliederungsstrategie verstärkt berücksichtigen und angehende Existenzgründer zielgerichteter beraten. Die umfassende Beratung will die Bundesagentur mit einem Leitfaden unterstützen, den sie für ihre Vermittlungsfachkräfte bereitstellt. Diese wollen vor der Förderung einer Existenzgründung die Qualität der zugrunde liegenden Geschäftsidee und die Erfolgsaussichten bewerten und hierzu die fachkundigen Stellen um eine begründete Beurteilung bitten. Wesentliche Gründe fehlgeschlagener Existenzgründungen werden sie für die weitere individuelle Berufswegplanung berücksichtigen.

87 Verfahren zur beruflichen Eingliederung von Arbeitslosen durch Personal- Service-Agenturen wird verbessert

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) wird künftig die Einrichtung von Personal-Service-Agenturen stärker im Wettbewerb vergeben. Sie wird die Eignung der Anbieter und die von diesen vorgelegten Konzepte einheitlich bewerten. Sie wird in den Verträgen mit den Personal-Service-Agenturen konkrete Zielvorgaben vereinbaren, deren Einhaltung konsequent überwachen und die Vergütung stärker an der Zielerreichung ausrichten. Damit will sie den Erfolg der Personal-Service-Agenturen bei der beruflichen Eingliederung von Arbeitslosen steigern.

Die Bundesagentur lässt Personal-Service-Agenturen errichten und beauftragt sie, befristete Arbeitsverträge mit Arbeitnehmern zu schließen und diese durch Arbeitnehmerüberlassung und Qualifizierung in den ersten Arbeitsmarkt einzugliedern. Der Bundesrechnungshof beanstandete, dass die Agenturen für Arbeit (Agenturen) die Aufträge vielfach fehlerhaft vergaben. Geeignete Anbieter und verhandlungsfähige Angebote blieben unberücksichtigt. Die Eignung der Anbieter und die Qualität ihrer Konzepte bewerteten sie uneinheitlich. Der Bundesrechnungshof stellte weiter fest, dass die von der Bundesagentur entwickelten Musterverträge weder konkrete Zielvorgaben enthielten noch wirksame Sanktionen bei schlechter Leistung vorsahen. Die Personal-Service-Agenturen verliehen ihre Arbeitnehmer nur an weniger als der Hälfte der Arbeitstage. Sie kündigten häufig vorzeitig ohne erkennbaren Grund und qualifizierten ihre Arbeitnehmer nicht wie vorgesehen. Bis Herbst 2004 integrierten die Personal-Service-Agenturen nur ein Viertel ihrer Arbeitnehmer. Die Entlastung des Arbeitsmarktes blieb damit weit hinter den Erwartungen zurück. Zudem versäumten die Agenturen es weitgehend, die von den Personal-Service-Agenturen vorgelegten Abrechnungen zumindest anhand von Stichproben zu prüfen. Dadurch ermöglichten sie fehlerhafte Abrechnungen und Mitnahmeeffekte.

Die Bundesagentur hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und zugesagt, neue Personal-Service-Agenturen künftig öffentlich auszuschreiben, um den Wettbewerb zu erhöhen. Ihre neu geschaffenen Regionalen Einkaufszentren werden dabei für einheitliche Kriterien und Bewertungen sorgen. Mit vertraglich vereinbarten konkreten und konsequent überwachten Zielvorgaben will die Bundesagentur die Integrationserfolge der Personal-Service-Agenturen steigern. Ergänzend beabsichtigt sie, die Vergütung stärker an den Integrationserfolgen auszurichten.

Teil I

1 Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2004

1.0

Die Prüfung der Jahresrechnung für das Haushaltsjahr 2004 ergab keine für die Entlastung wesentlichen Abweichungen zwischen den Beträgen, die in den Rechnungen und den Büchern aufgeführt sind; dies gilt auch für die 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 zurückgegangen.

Im Vollzug des Haushalts 2004 wurden die im Nachtragshaushalt veranschlagten Einnahmen (ohne Münzeinnahmen und Krediteinnahmen) in Höhe von 211,8 Mrd. Euro erzielt; die Ausgaben lagen mit 251,6 Mrd. Euro unter dem veranschlagten Soll einschließlich Nachtrag (255,6 Mrd. Euro). Das im Nachtragshaushaltsgesetz 2004 vorgesehene Finanzierungsdefizit von 43,8 Mrd. Euro wurde mit 39,8 Mrd. Euro um 4,0 Mrd. Euro unterschritten. Es war aber um 0,6 Mrd. Euro höher als im Vorjahr (39,2 Mrd. Euro).

Das Finanzierungsdefizit lag gegenüber dem ursprünglichen Haushaltsplan (ohne Nachtrag) um 10,2 Mrd. Euro über dem Soll. Die Einnahmen unterschritten das ursprüngliche Soll um 15,9 Mrd. Euro, aber auch die Ausgaben waren um 5,7 Mrd. Euro geringer als veranschlagt.

Die Nettoneuverschuldung stieg erneut an. Mit 39,5 Mrd. Euro lag sie um 0,9 Mrd. Euro über dem Ist des Jahres 2003. Sie war damit zwar um 4,0 Mrd. Euro geringer als im Nachtragshaushalt veranschlagt (43,5 Mrd. Euro), überschritt jedoch die Summe der Investitionsausgaben von 22,4 Mrd. Euro um 17,1 Mrd. Euro. Die verfassungsrechtliche Regelobergrenze für die Kreditaufnahme wurde somit **nicht** eingehalten. Die Bundesregierung begründete die Überschreitung mit der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Da die Nettokreditaufnahme geringer war als im Nachtrag vorgesehen, wurde trotz dieser Überschreitung der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze eine um 4 Mrd. Euro höhere Restkreditermächtigung in Höhe von nunmehr insgesamt 19 Mrd. Euro angesammelt, die für das künftige Haushaltsjahr zur Verfügung steht. Dies war möglich, weil das Bundesministerium der Finanzen – in Fortsetzung der bisherigen Praxis – die nicht ausgenutzten Kreditermächtigungen der Vorjahre vor den bewilligten Ermächtigungen der Nettokreditaufnahme für das laufende Haushaltsjahr in Anspruch genommen hatte. Zumindest die durch die zu hohe Veranschlagung in den Nachtragshaushalten 2002 bis 2004 entstandenen Restkreditermächtigungen

in Höhe von 11,5 Mrd. Euro sollten in Abgang gestellt werden.

Das Volumen der über- und außerplanmäßigen Ausgaben lag mit 0,7 Mrd. Euro unter dem Niveau des Vorjahres (0,8 Mrd. Euro). Die – zunächst als überplanmäßige Ausgaben geleisteten – Mehrausgaben für den Arbeitsmarkt und für das Wohngeld in Höhe von 2,6 Mrd. Euro wurden durch den Nachtragshaushalt abgedeckt.

Die in das Haushaltsjahr 2004 übertragenen Ausgabe-reste sind mit 12,0 Mrd. Euro gegenüber dem Vorjahr um 1,4 Mrd. Euro gesunken.

1.1 Stand der Entlastungsverfahren

1.1.1 Entlastung für das Haushaltsjahr 2003

Für das Haushaltsjahr 2003 haben der Bundesrat am 18. Februar 2005 (Bundratsdrucksache 252/04) und der Deutsche Bundestag am 30. Juni 2005 (Plenarprotokoll 15/184 i. V. m. Bundestagsdrucksache 15/5781) der Bundesregierung die Entlastung erteilt.

1.1.2 Vorlage der Jahresrechnung 2004

Die Haushalts- und Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2004 (Bundestagsdrucksache 15/5206) hat das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) mit Schreiben vom 31. März 2005 dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat gemäß Artikel 114 Abs. 1 Grundgesetz als Grundlagen für das parlamentarische Verfahren zur Entlastung der Bundesregierung vorgelegt.

1.2 Prüfung der Jahresrechnung 2004

1.2.1 Ordnungsmäßigkeit der Jahresrechnung 2004 (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 2004 mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes

geprüft. Hinsichtlich des kassenmäßigen Ergebnisses hat er keine für die Entlastung wesentlichen Abweichungen zwischen den Beträgen festgestellt, die in diesen Rechnungen und in den Büchern aufgeführt sind; dies gilt auch für die Sondervermögen.

Soweit die Einnahmen und Ausgaben stichprobenweise geprüft wurden, waren diese im Allgemeinen ordnungsgemäß belegt. Es wurden jedoch formale Fehler festgestellt, die allerdings keine nennenswerten finanziellen Auswirkungen hatten (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 10 % zurück, nachdem er im Haushaltsjahr 2003 noch rund 13 % und im Haushaltsjahr 2002 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, Wirkung zu zeigen.

Allerdings ist der Anteil der formalen Fehler mit rund 10 % immer noch zu hoch. Er belegt einen noch nicht hinreichend sorgfältigen Umgang mit den Vorschriften und Grundsätzen über die ordnungsgemäße Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln. Damit besteht zumindest die Gefahr, dass sich Fehler oder Unregelmäßigkeiten finanziell nachteilig für den Bundeshaushalt auswirken können.

Das Bundesministerium hat zugesagt, im Haushaltsführungserlass 2006 die Beauftragten für den Haushalt der Ressorts sowie der nachgeordneten Dienststellen erneut nachdrücklich aufzufordern, 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 i. V. m. VV für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung der BHO, Teil IV; § 80 BHO).

Außerdem wird das Bundesministerium die Leiter der Bundeskassen, die Leiter der Kassenprüfungen der Oberfinanzdirektionen und die Beauftragten für den Haushalt in Besprechungen auffordern, verstärkt auf das korrekte Ausfüllen der Kassenanordnungen bzw. auf die Vollstän-

digkeit der begründenden Unterlagen Einfluss zu nehmen.

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 erste Maßnahmen eingeleitet, den Wert der Liegenschaften zu erfassen und in der Vermögensrechnung auszuweisen. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass diese Maßnahmen zur Umgestaltung der Vermögensrechnung nunmehr auch zeitnah umgesetzt werden.

1.3 Haushaltsführung

1.3.1 Abschlussergebnisse im Überblick

Das (ursprüngliche) Haushaltsgesetz 2004 vom 25. Februar 2004 sah Einnahmen und Ausgaben des Bundes für das Haushaltsjahr 2004 von 257,3 Mrd. Euro vor. Das Bundesministerium wurde zu einer Nettokreditaufnahme bis zur Höhe von rund 29,3 Mrd. Euro ermächtigt.

Vor allem wegen geringerer Steuereinnahmen und aufgrund von Mindereinnahmen beim Bundesbankgewinn sah sich der Gesetzgeber veranlasst, die Eckwerte des Haushalts 2004 durch ein **Nachtragshaftgesetz** anzupassen, das am 28. Dezember 2004 verkündet wurde. Das Haushalts-Soll verringerte sich damit auf 255,6 Mrd. Euro und die Ermächtigung zur Nettokreditaufnahme wurde um 14,2 Mrd. Euro auf 43,5 Mrd. Euro erhöht. Die im Nachtragshaushalt veranschlagte Nettokreditaufnahme überschritt die vorgesehenen Investitionsausgaben erheblich (um 18,9 Mrd. Euro, vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1

Wesentliche Abschlussergebnisse

Haushaltsjahr	2004					Vorjahr 2003		
	ur-sprüngl. Soll	Soll einschl. Nachtrag	Ist	Abweichung ggü. ursprüngl. Soll	Abweichung ggü. Soll einschl. Nachtrag	Soll	Ist	Abweichung
	Mrd. Euro							
Einnahmen¹	227,7	211,8	211,8	– 15,9	0,0	216,4	217,5	1,1
– Steuereinnahmen	197,7	186,6	187,0	– 10,7	0,4	190,8	191,9	1,1
– Sonstige Einnahmen	30,0	25,2	24,8	– 5,2	– 0,4	25,6	25,6	–
Ausgaben²	257,3	255,6	251,6	– 5,7	– 4,0	260,2	256,7	– 3,5
darunter:								
Zinsausgaben ³	37,7	36,8	36,3	– 1,4	– 0,5	37,9	36,9	– 1,0
Investitionsausgaben	24,6	24,6	22,4	– 2,2	– 2,2	26,7	25,7	– 1,0
Saldo der durchlaufenden Mittel	–	–	0,0			–	0,1	
Finanzierungssaldo	– 29,6	– 43,8	– 39,8	– 10,2	4,0	– 43,8	– 39,2	4,6
Münzeinnahmen	0,3	0,3	0,3	0,0	0,0	0,4	0,6	0,2
Nettokreditaufnahme	29,3	43,5	39,5	10,2	– 4,0	43,4	38,6	4,8

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 lt. Kapitel 3205.

Die Höhe der Investitionsausgaben bildet nach Artikel 115 Satz 1 Grundgesetz die Regellobergrenze für die Nettokreditaufnahme. Schon nach dem ursprünglichen Haushaltsgesetz sollte die Nettoneuverschuldung mit 29,3 Mrd. Euro über die investiven Ausgaben (24,6 Mrd. Euro) hinausgehen. Das Überschreiten der Kreditobergrenze bereits im Haushaltsentwurf rechtfertigte die Bundesregierung damit, dass das zum Teil kreditfinanzierte Vorziehen der dritten Steuerreformstufe von 2005 nach 2004 zusammen mit den durch die Agenda 2010 eingeleiteten strukturellen Reformen einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts entgegenwirken würde.

Mit dem Nachtragshaushalt stieg die Nettoneuverschuldung auf 43,5 Mrd. Euro bei gleich bleibender Höhe der Investitionsausgaben. Die Bundesregierung erklärte, das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht sei gestört und zur Überwindung dieser Störung sei ein Überschreiten der Regellobergrenze nach Artikel 115 Grundgesetz zulässig

und erforderlich. Massive Eingriffe auf der Ausgaben- und Einnahmenseite würden die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts tendenziell noch verstärken. Daher würden unvermeidbare Mehrbelastungen durch eine Erhöhung der Nettokreditaufnahme ausgeglichen.

Zwei Fraktionen des Deutschen Bundestages haben das Bundesverfassungsgericht im Rahmen eines Normenkontrollverfahrens ersucht, die Vereinbarkeit des Haushaltsgesetzes 2004 sowie des Nachtragshaushaltsgesetzes 2004 mit dem Grundgesetz zu prüfen und beantragt, sie für unvereinbar mit dem Grundgesetz und daher für nichtig zu erklären.

In der Antragsschrift werden Verstöße gegen das **Ausgleichsgebot** und das **Vollständigkeits- und Wahrheitsgebot** – insbesondere im Hinblick auf die Veranschlagung des Bundesbankgewinns und der Ausgaben für den Arbeitsmarkt – sowie gegen die **Kreditbegrenzungsvorschrift** des Artikels 115 Grundgesetz gerügt.

1.3.2 Einnahmen

Die **Steuereinnahmen** waren um 0,4 Mrd. Euro höher als im Nachtragshaushalt veranschlagt (vgl. Nr. 3.4 der Jahresrechnung). Sie waren jedoch um 10,7 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, bei der Tabaksteuer sowie bei den Maßnahmen zur Förderung der Steuerehrlichkeit. Gegenüber dem **Vorjahr** sind die Steuereinnahmen ebenfalls (um 4,9 Mrd. Euro) gesunken.

Die **sonstigen Einnahmen** (einschließlich des Bundesbankgewinns) lagen mit 24,8 Mrd. Euro sowohl leicht unter dem Sollansatz 2004 als auch unter dem Ergebnis des Vorjahres.

Die **Deutsche Bundesbank** führte im Haushaltsjahr 2004 den Bilanzgewinn des Geschäftsjahres 2003 in Höhe von lediglich 248 Mio. Euro an den Bund ab. Dies entsprach zwar dem Soll des Nachtrags, im ursprünglichen Haushaltsplan waren jedoch 3,5 Mrd. Euro veranschlagt.

Die jährlichen Einnahmen aus dem Bundesbankgewinn sind dem Erblastentilgungsfonds zuzuführen, soweit sie 3,5 Mrd. Euro übersteigen. Da der Jahresüberschuss lediglich bei 248 Mio. Euro lag, flossen dem Fonds keine Einnahmen aus dem Bundesbankgewinn zu (vgl. Nr. 1.10.3).

Die Gewinnablieferung der Deutschen Bundesbank im Haushaltsjahr 2004 war die niedrigste in den vergangenen 16 Jahren (vgl. Abbildung 1).

1.3.3 Ausgaben

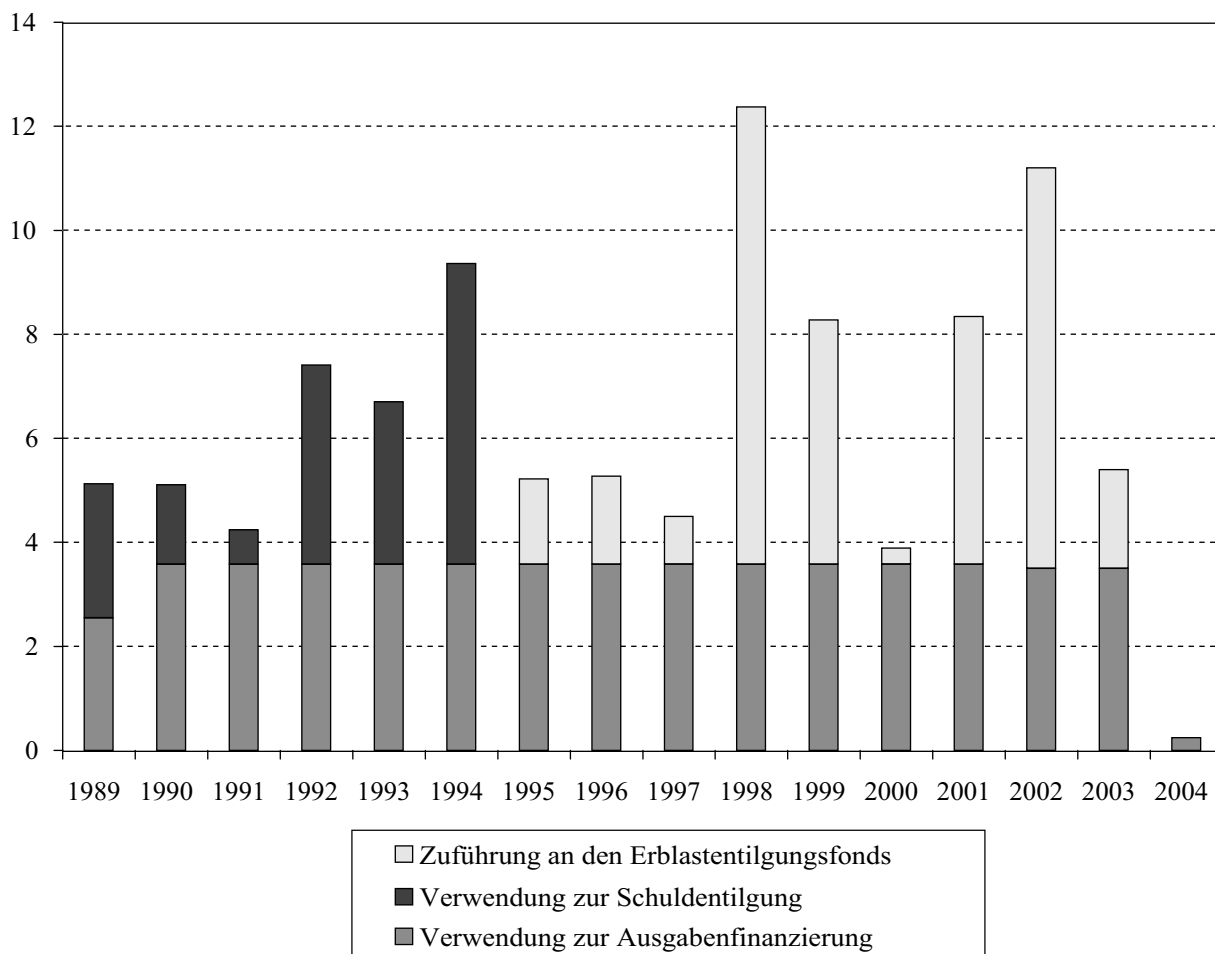
Die **Ist-Ausgaben** des Haushaltsjahres 2004 betrugen 251,6 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1). Sie lagen um 5,7 Mrd. Euro unter dem ursprünglichen Soll 2004, und um 4,0 Mrd. Euro unter dem Soll des Nachtragshaushaltes. Gegenüber dem **Vorjahr** gingen die Ausgaben um 5,1 Mrd. Euro zurück.

Mehrausgaben gegenüber dem Soll des Nachtragshaushalts 2004 entstanden insbesondere für **Zuweisungen und Zuschüsse** (ohne Investitionen). Sie wurden im Wesentlichen über- und außerplanmäßig geleistet (vgl.

Abbildung 1

Verwendung der Gewinnablieferung der Deutschen Bundesbank

Mrd. Euro



Nr. 6.1.1 der Jahresrechnung). Ein erheblicher Teil dieser Mehrausgaben entfiel auf

- Zuschüsse an die Träger der Krankenversicherung der Landwirte (122 Mio. Euro, Kapitel 1002 Titel 636 55) aufgrund der verstärkten Leistungsaufwendungen für Altenteiler,
- Zuschüsse und Erstattungen des Bundes im Bereich der Sozialversicherung (106 Mio. Euro, Kapitel 1513).

Diese Mehrausgaben wurden überkompensiert durch Minderausgaben gegenüber dem Soll des Nachtragshaushalts 2004 vor allem bei der Bundesagentur für Arbeit (–1,0 Mrd. Euro), beim Betreiberentgelt für die LKW-Maut (–0,8 Mrd. Euro) und bei den Zinsausgaben (–0,5 Mrd. Euro).

Die gegenüber dem Soll um 2,2 Mrd. Euro geringeren **Investitionsausgaben** sind im Wesentlichen zurückzuführen auf die niedrigeren Ausgaben für Gewährleistungen von 0,9 Mrd. Euro (Kapitel 3208 Titel 870 01) und beim Ganztagschulprogramm von 0,7 Mrd. Euro (Kapitel 6004 Titel 882 01). Die Investitionsausgaben lagen um 3,3 Mrd. Euro niedriger als im Vorjahr.

1.3.4 Finanzierungsdefizit

Zur Deckung des im Haushaltsplan 2004 (einschließlich Nachtrag) ausgewiesenen Finanzierungsdefizits von 43,8 Mrd. Euro wurden eine Nettokreditaufnahme von 43,5 Mrd. Euro und Münzeinnahmen von 0,3 Mrd. Euro im Haushaltsplan veranschlagt. Da die Nettokredit-

aufnahme im Ist-Ergebnis nur 39,5 Mrd. Euro und die Münzeinnahmen 0,3 Mrd. Euro erreichten, fiel das Defizit mit insgesamt 39,8 Mrd. Euro um 4,0 Mrd. Euro¹ geringer aus. Es lag allerdings um mehr als 10 Mrd. Euro über dem ursprünglichen Sollansatz 2004 und etwas höher als im Vorjahr (vgl. Nr. 3.1.2 der Jahresrechnung).

1.4 Nettokreditaufnahme, Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen

1.4.1 Nettokreditaufnahme des Bundes

Durch den Nachtragshaushalt 2004 wurde die Ermächtigung zur Nettokreditaufnahme von 29,3 Mrd. Euro auf 43,5 Mrd. Euro erhöht. Sie überschritt damit die veranschlagten Ausgaben für Investitionen von 24,6 Mrd. Euro um 18,9 Mrd. Euro und damit auch die verfassungsrechtliche Kreditobergrenze des Artikels 115 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz ganz erheblich. 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.

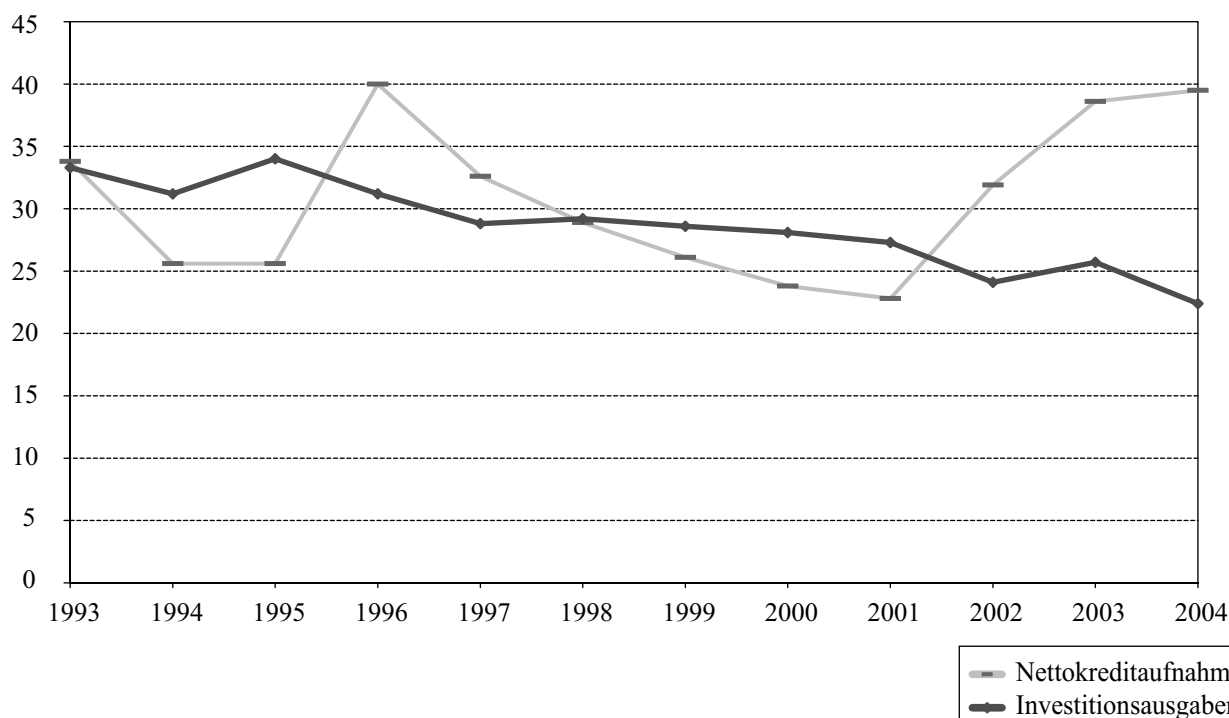
Gegenüber dem Vorjahr ist die Nettokreditaufnahme noch einmal angestiegen und zwar um 0,9 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 2).

¹ Einschließlich Saldo der durchlaufenden Mittel (40 Mio. Euro).

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 Vor-

griff auf die Kreditermächtigung des nächsten Haushaltsjahres, von Krediten zur Marktpflege sowie von Kassenverstärkungskrediten (§ 2 Haushaltsgesetz 2004) zur Verfügung. Eine Übersicht über die Ermächtigungsbeträge und deren Inanspruchnahme enthält Tabelle 2 (vgl. auch Nr. 5.2.5 der Jahresrechnung).

Tabelle 2

Kreditermächtigungen und Inanspruchnahme¹

	ursprünglicher Ermächtigungsbetrag 2004	Ermächtigungsbetrag einschl. Nachtrag 2004	Inanspruchnahme 2004	Abweichung	Inanspruchnahme 2003
	Mrd. Euro				
Restliche Kreditermächtigung aus dem Vorjahr (§ 18 Abs. 3 BHO)	15,0	15,0	15,0	–	10,3
Kreditermächtigung nach dem Haushaltsgesetz 2004 zur Deckung von Ausgaben (§ 2 Abs. 1)	29,3 (davon 13,7 gesperrt)	43,5 (davon 13,8 gesperrt)	24,5	– 19,0 ²	28,3
Kreditermächtigungsrahmen (einschl. des gesperrten Betrags)	44,3	58,5			
Ermächtigungsrahmen für die Nettokreditaufnahme (ohne den gesperrten Betrag)	30,6	44,8	39,5	– 5,3	38,6
Weitere Kreditermächtigungen nach dem Haushaltsgesetz 2004					
a) zur Tilgung (§ 2 Abs. 2)	184,5	184,5	184,5	–	186,9
b) zur Marktpflege (§ 2 Abs. 5) ³	.	.	7,9	.	– 4,7
c) Bundesbankmehrgewinn (§ 4 S. 2) ⁴			–		(1,9)
d) zum Vorgriff auf das folgende Haushaltsjahr (§ 2 Abs. 3)	10,3	10,2	–	– 10,2	–
Gesamtermächtigung (Kreditermächtigungsrahmen und weitere Kreditermächtigungen)	239,1	253,2			
Gesamtinanspruchnahme, zugleich Bruttokreditaufnahme in haushaltsmäßiger Abgrenzung ⁵			231,9		220,8
Tilgungen aus Kreditmarktmitteln (a, b, c)			– 192,4		– 182,2
Nettokreditaufnahme in haushaltsmäßiger Abgrenzung	29,3	43,5	39,5	– 4,0	38,6
nachrichtlich: Summe der Ausgaben für Investitionen	24,6	24,6	22,4	– 2,2	25,7

¹ Differenzen durch Rundung.

² Dieser Betrag ist gleichzeitig die in das Jahr 2005 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 § 2 Satz 2 Haushaltsgesetz 2004 die Kreditermächtigung nach § 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2004.

⁵ Im Ist-Ergebnis der Bruttokreditaufnahme enthalten sind Umbuchungen aus dem Jahre 2004 in das Jahr 2005 von – 3,7 Mrd. Euro sowie aus dem Jahre 2003 in das Jahr 2004 von 0,9 Mrd. Euro.

1.4.2.1 Restkreditermächtigungen

Das Haushaltsgesetz 2004 enthält eine Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben in Höhe von 43,5 Mrd. Euro (davon Nachtrag: 14,2 Mrd. Euro). Hinzu kommt eine Restkreditermächtigung (§ 18 Abs. 3 BHO) aus dem Vorjahr in Höhe von 15,0 Mrd. Euro. Damit ergab sich ein **Gesamtkreditermächtigungsrahmen** in Höhe von 58,5 Mrd. Euro. Seit dem Haushaltsjahr 1999 schreiben die jährlichen Haushaltsgesetze vor, dass die neue Kreditermächtigung in Höhe des Betrags gesperrt ist, in der die Restkreditermächtigungen des Vorjahres 0,5 % der festgestellten Gesamtausgaben übersteigen (vgl. § 2 Abs. 9 Haushaltsgesetz 2004).

Somit stand – auf der Grundlage des Nachtrags für den Haushaltsvollzug 2004 – ein Betrag von insgesamt 44,8 Mrd. Euro zur Haushaltsfinanzierung ohne Einschaltung des Parlaments zur Verfügung. Er setzt sich zusammen aus der bewilligten Nettokreditaufnahme von 43,5 Mrd. Euro sowie der Restkreditermächtigung in Höhe von 1,3 Mrd. Euro (0,5 % von 255,6 Mrd. Euro). Der darüber hinaus bis zur Kreditermächtigungsobergrenze von 58,5 Mrd. Euro bestehende Saldo von 13,8 Mrd. Euro war gesperrt. Einer vollständigen oder teilweisen Inanspruchnahme dieses Betrags für Zwecke der Kreditaufnahme hätte der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) zustimmen müssen. Da die Ermächtigung zur Nettokreditauf-

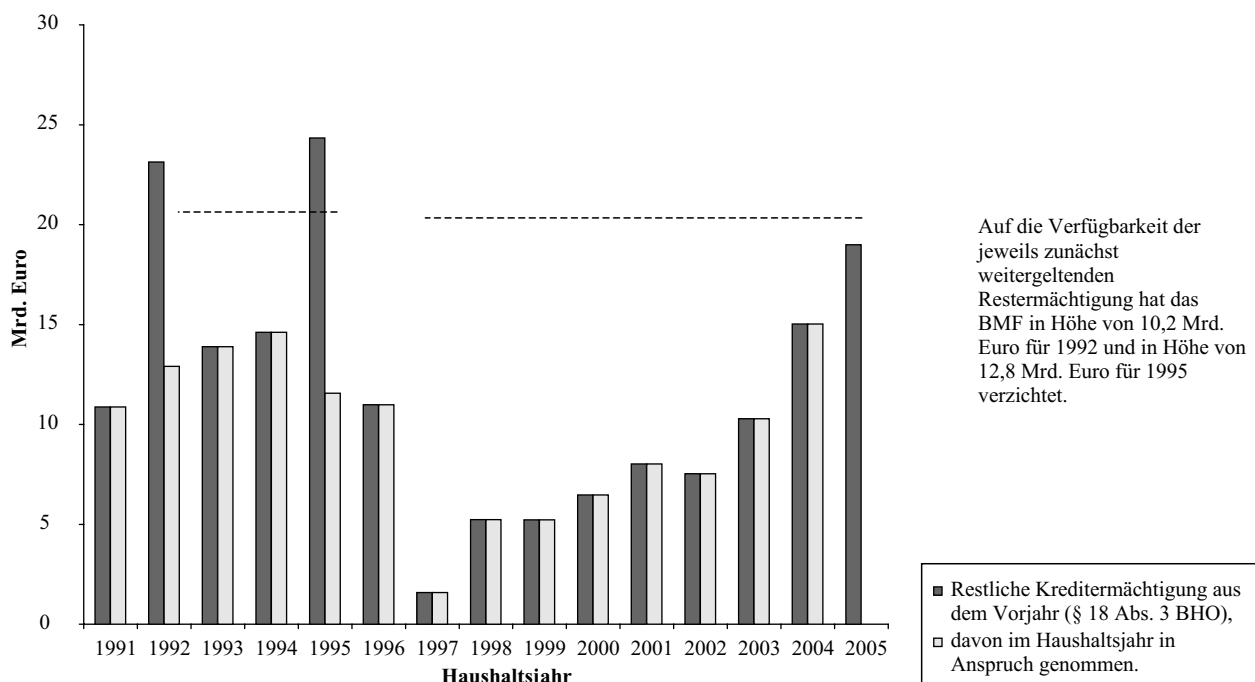
nahme im Haushaltsjahr 2004 nur in Höhe von 39,5 Mrd. Euro in Anspruch genommen wurde, war die Anrufung des Haushaltsausschusses insoweit nicht erforderlich.

Das Bundesministerium nimmt in ständiger Haushaltspraxis zuerst die weiter geltende Kreditermächtigung des Vorjahres in Anspruch und schont damit in gleicher Höhe die für das laufende Haushaltsjahr vom Parlament erteilte Ermächtigung zur Deckung von Ausgaben (first in first out-Prinzip – fifo). Dies hat zusammen mit der hohen Ermächtigung zur Nettokreditaufnahme im Nachtragshaushalt (wovon 4,0 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 19 Mrd. Euro angewachsen sind (vgl. Abbildung 3).

Insgesamt sind allein in den letzten drei Haushaltsjahren durch die Nachtragshaushalte 2002, 2003 und 2004 11,5 Mrd. Euro an Kreditermächtigungen „übrig geblieben“. Der Bundesrechnungshof hält diese Praxis für haushaltsrechtlich bedenklich, weil die in § 18 Abs. 3 BHO festgelegte Verfallsfrist von grundsätzlich einem Jahr damit leer läuft. Er hat diesen Sachverhalt bereits verschiedentlich in seinen Bemerkungen aufgegriffen, zuletzt im Vorjahr (vgl. Bemerkungen 2004, Bundestagsdrucksache 15/4200 Nr. 1.4.2.1).

Abbildung 3

Restliche Kreditermächtigungen aus dem Vorjahr und deren Inanspruchnahme



Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, dass es im Hinblick sowohl auf den eindeutigen Gesetzeswortlaut als auch im Hinblick auf die Begründung zu § 2 Abs. 9 Haushaltsgesetz 2004 an seiner Haushaltspraxis festhalten werde, zunächst die weiter geltende Kreditermächtigung des Vorjahres in Anspruch zu nehmen und sie gegenüber der für das laufende Haushaltsjahr vom Parlament erteilten Ermächtigung vorrangig zu nutzen. Der Gesetzeswortlaut und die Begründung zu § 2 Abs. 9 Haushaltsgesetz gingen ausdrücklich von einer qualifizierten Sperre des Ermächtigungsrahmens nach § 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz aus und nicht von einer Sperre der Restkreditermächtigung des Vorjahres. § 2 Abs. 9 Haushaltsgesetz setze die Anwendung der fifo-Methode voraus, da ansonsten ein Verbrauch der Restkreditermächtigungen erst nach Entsperrung des qualifiziert gesperrten Betrages möglich wäre. Eine solche Intention lasse sich dem Gesetzeswortlaut nicht entnehmen, denn der Gesetzgeber habe durch § 2 Abs. 9 Haushaltsgesetz lediglich den dort definierten Teilbetrag seiner Zustimmung vorbehalten wollen.

Der Bundesrechnungshof bestreitet nicht, dass die fifo-Methode mit dem Haushaltsgesetz vereinbar ist. Er hält jedoch weiterhin an seiner Auffassung fest, dass durch die Buchungspraxis des Bundesministeriums die gesetzliche Verfallsfrist der Bundeshaushaltsordnung leer läuft. Zumindest die durch eine zu hohe Veranschlagung im Nachtragshaushalt entstandenen Restkreditermächtigungen sollten jeweils im Folgejahr in Abgang gestellt werden.

1.4.2.2 Vorgriffskreditermächtigungen

Der Bundesrechnungshof hatte im Vorjahr festgestellt, dass das Bundesministerium Vorgriffskreditermächtigungen gemäß § 2 Abs. 3 Haushaltsgesetz 2003 in Höhe von 8,0 Mrd. Euro in Anspruch genommen hat, da die ursprünglich veranschlagten Kreditermächtigungen nicht ausreichen, 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 aber 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 (vgl. Bemerkungen 2004, Bundestagsdrucksache 15/4200 Nr. 1.4.2.2).

Angesichts der zentralen Bedeutung der haushaltsgesetzlich festgelegten Kreditermächtigungen für die Sicherung des parlamentarischen Budgetrechts hielt 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.

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat sich der Auffassung des Bundesrechnungshofes angeschlossen. Das Bundesministerium ist aufgefordert, Vorgriffsermächtigungen nach § 2 Abs. 3 des Haushaltsgesetzes grundsätzlich für Ausgaben zu nutzen, die dem folgenden Haushaltsjahr zuzurechnen sind. Über eine darüber hinausgehende Inanspruchnahme ist der Haushaltsausschuss unverzüglich zu unterrichten.

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 2004 wird dem Bund die Möglichkeit eingeräumt, im Haushaltsjahr fällig werdende Kredite dieser beiden Sondervermögen bis zu insgesamt 2,8 Mrd. Euro zum Zwecke einer gemeinsamen Kreditaufnahme als eigene Schulden in Form eines Schuldbetriffs zu übernehmen. Die Sondervermögen tragen die Zins- und Tilgungsleistungen für diese Schulden. Mit der geschaffenen Möglichkeit gemeinsamer Wertpapierbehebungen sollen bei entsprechender Marktsituation Zinsersparnisse insbesondere für die Sondervermögen realisiert werden. Insgesamt wurden allerdings im Jahre 2004 mit übernommene Schulden der beiden o. a. Sondervermögen in Höhe von 350 Mio. Euro vom Bund getilgt (vgl. Nr. 5.2.4 der Jahresrechnung).

1.4.4 Einsatz derivativer Finanzinstrumente

Der Bund hat die gesamte Schuldenaufnahme zur „Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH“ ausgelagert. § 2 Abs. 6 Haushaltsgesetz 2004 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 80 Mrd. Euro abzuschließen. Die Finanzagentur GmbH nutzte diese Ermächtigung für derivative Finanzinstrumente teilweise. Auf den gesonderten Ausweis in einem eigenen Haushaltstitel wurde im Haushaltsplan 2004 aufgrund der für den Kapitalmarkt sensiblen Daten erstmals verzichtet. Art und Umfang der derivativen Geschäfte werden im vertraulich tagenden parlamentarischen Gremium zur Fragen der Kreditfinanzierung des Bundes laufend erörtert (§ 4a Bundeswertpapierverwaltungsgesetz).

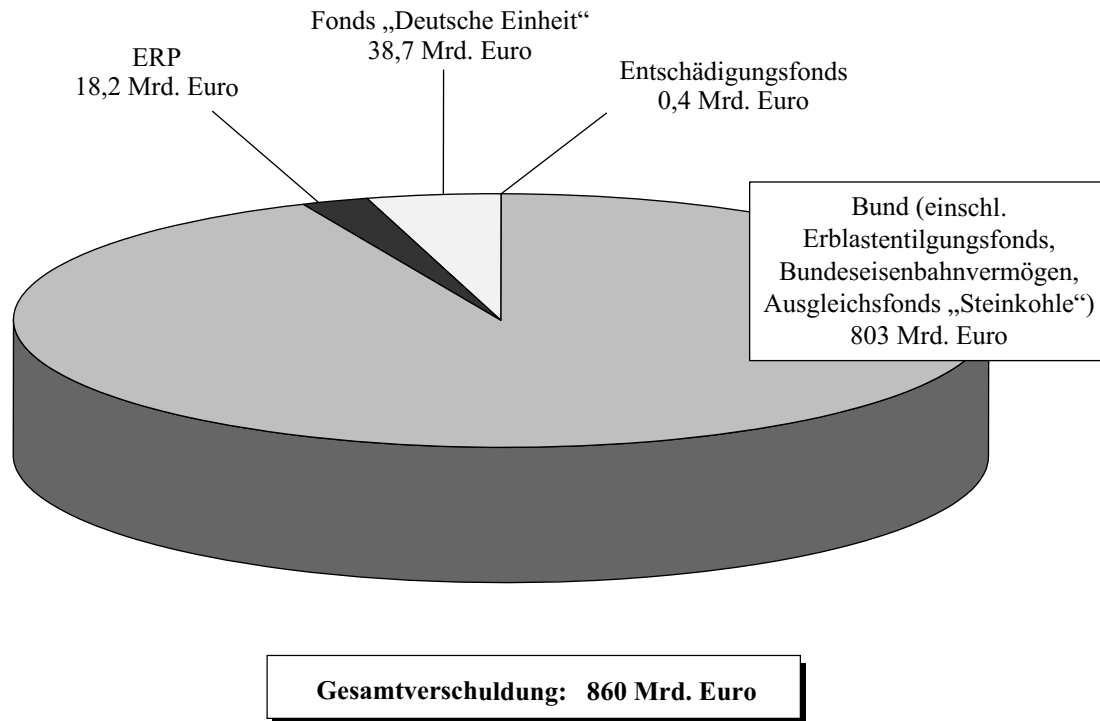
1.5 Gesamtverschuldung

Die Bundesschuld betrug zum Ende des Haushaltsjahres 2004 insgesamt 803,0 Mrd. Euro (vgl. Nr. 5.2.4 der Jahresrechnung); hinzu kamen Kassenverstärkungskredite in Höhe von 9,1 Mrd. Euro.

Die Finanzschulden der nicht in den Bundeshaushalt eingegliederten Sondervermögen beliefen sich zum Ende des Jahres 2004 auf 57,3 Mrd. Euro. Die Gesamtverschuldung, d. h. die Verschuldung des Bundes aus seinen Finanzkrediten sowie die Schulden der Sondervermögen des Bundes, betrug somit insgesamt 860,3 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4

Schulden des Bundes und seiner Sondervermögen Ende 2004



1.6 Haushaltsüberschreitungen

1.6.1 Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben

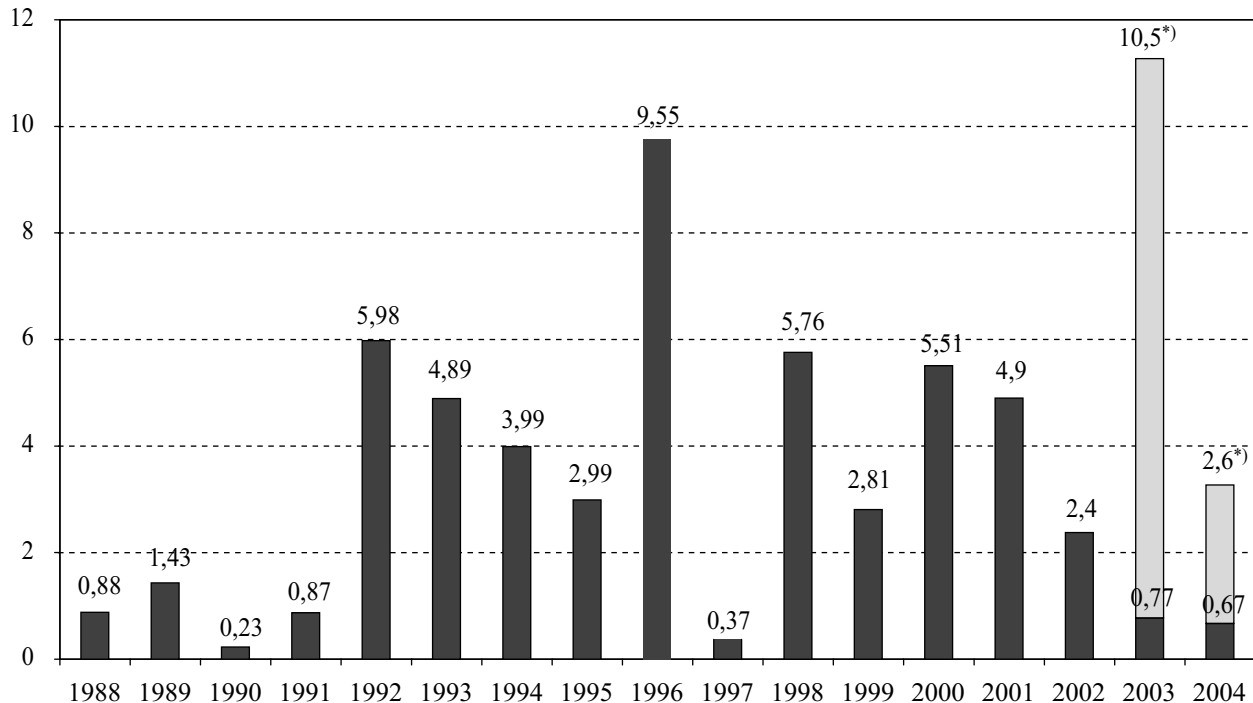
Im Haushaltsjahr 2004 wurden überplanmäßige Ausgaben in Höhe von 636 Mio. Euro und außerplanmäßige Ausgaben in Höhe von 32 Mio. Euro geleistet (vgl. Nr. 6.1.1 der Jahresrechnung). Der Gesamtbetrag in Höhe von 668 Mio. Euro entspricht rund 0,3 % des Haushalts-

Solls (255,6 Mrd. Euro) und liegt damit unter dem Betrag des Vorjahres (768 Mio. Euro, vgl. Abbildung 5). Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass hohe Mehrausgaben für den Arbeitsmarkt und für Wohngeld in Höhe von 2,6 Mrd. Euro durch den Nachtragshaushalt abgedeckt wurden. Diese Mehrausgaben waren zunächst als überplanmäßige Ausgaben bewilligt worden. Die rückwirkende Anhebung der jeweiligen Titelsätze hat bewirkt, dass diese überplanmäßigen Ausgaben in der Jahresrechnung nicht mehr ausgewiesen werden mussten.

Abbildung 5

Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben

Mrd. Euro



^{*)} 2003 und 2004: Überplanmäßige Ausgaben für den Arbeitsmarkt und Wohngeld (nur 2004) in Höhe von rund 10,5 Mrd. Euro bzw. 2,6 Mrd. Euro werden nicht in der Jahresrechnung ausgewiesen, weil das Haushaltssoll durch den Nachtrag entsprechend erhöht wurde.

Die ausgewiesenen überplanmäßigen Ausgaben erstrecken sich vorwiegend auf zusätzliche Ausgaben im Einzelplan 10 für Zuschüsse an die Träger der Krankenversicherung für Landwirte (122 Mio. Euro), im Einzelplan 12 für Wohnungsbauprämien (68 Mio. Euro), im Einzelplan 15 für den Bereich Sozialversicherung (106 Mio. Euro) und im Einzelplan 17 für Ausgaben nach dem Unterhaltsvorschussgesetz und für Erziehungsgeld (100 Mio. Euro, vgl. Tabelle 3).

Wesentliche außerplanmäßige Ausgaben sind im Einzelplan 08 bei der Abführung der Eigenmittel an die EU wegen eines Vertragsverletzungsverfahrens gegen die Bundesrepublik Deutschland (11 Mio. Euro) angefallen.

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben wurden im Haushaltsjahr 2004 im Bundeshaushalt in voller Höhe durch Minderausgaben gedeckt (vgl. Nr. 4.3.4.1 der Jahresrechnung).

1.6.2 Haushaltsüberschreitungen ohne Zustimmung des Bundesministeriums

Von den im Haushaltsjahr 2004 entstandenen Haushaltsüberschreitungen wurden in zwölf Fällen (Vorjahr fünf Fälle) insgesamt rund 114,1 Mio. Euro (Vorjahr rund 6,7 Mio. Euro) **ohne** die notwendige Zustimmung des

Bundesministeriums geleistet, und zwar bei fünf Einzelplänen. Gegenüber dem Vorjahr ist damit wieder ein Anwachsen 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 acht Fällen in der Haushaltsrechnung bestätigt, dass es bei rechtzeitiger Vorlage des Antrags seine Zustimmung zu der Haushaltsüberschreitung erteilt hätte. In drei Fällen hat das Bundesministerium eine solche Erklärung nicht abgegeben, da das Ressort (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen) nicht oder nicht hinreichend dargelegt und begründet hatte, dass die Voraussetzungen für die geleisteten Ausgaben vorlagen. Es handelt sich dabei um Ausgaben in Höhe von insgesamt rund 3,5 Mio. Euro für Sachverständige, den Baukostenzuschuss zur Schienenverkehrsanbindung des Flughafens Berlin Brandenburg International und für Prämien nach dem Wohnungsbauprämien-gesetz. In einem weiteren Fall wurden Mehrausgaben für Wohngeld in Höhe von rund 77,5 Mio. Euro überplanmäßig ohne Genehmigung des Bundesministeriums geleistet. Die rückwirkende Anhebung der Titelsätze durch den Nachtragshaushalt hat bewirkt, dass diese überplanmäßigen Ausgaben in der Jahresrechnung nicht mehr auszuweisen waren (siehe auch Nr. 1.6.1).

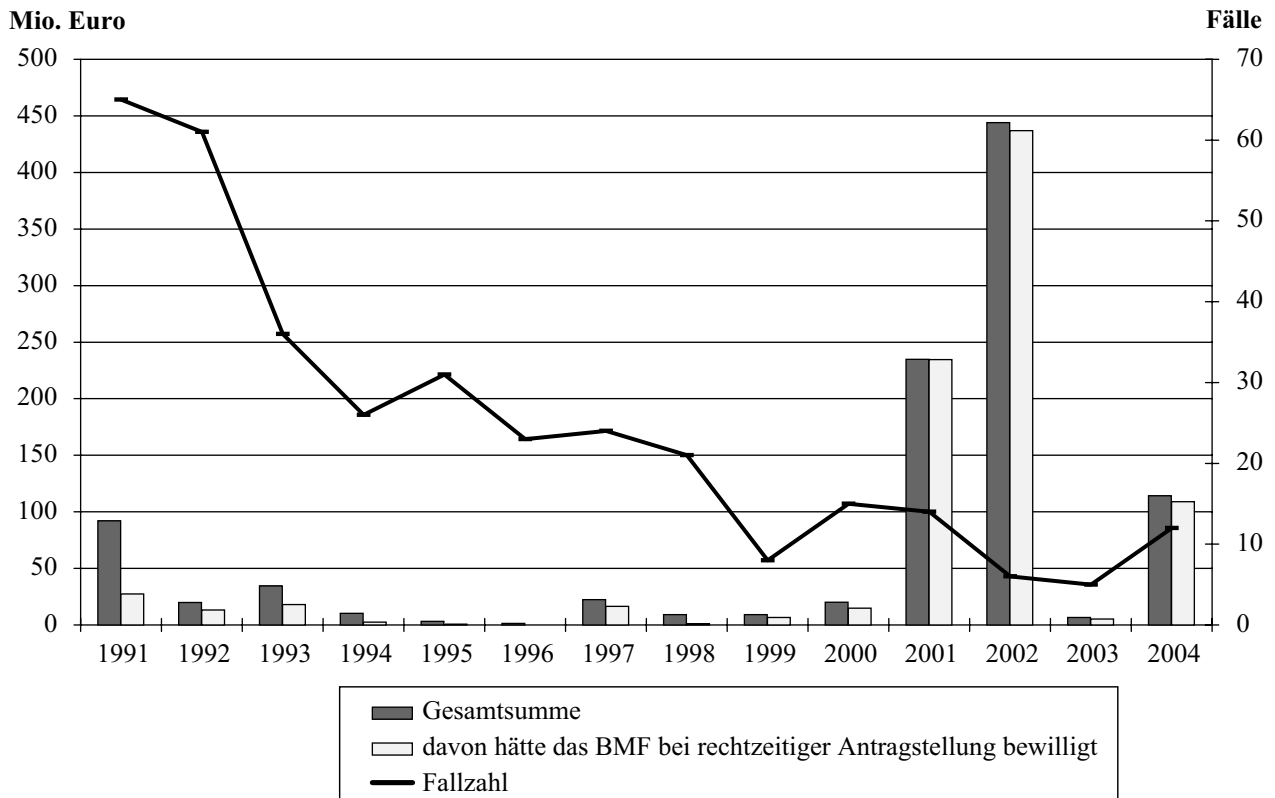
Tabelle 3

**Haushaltsüberschreitungen nach Ressorts und Hauptgruppen
(Differenzen durch Rundung)**

Epl.	Personal- ausgaben HGr. 4	Sächl. Verwal- tungs- aus- gaben HGr. 5	Zuweisun- gen und Zuschüsse HGr. 6	Baumaß- nahmen HGr. 7	sonst. Inves- titionen HGr. 8	besondere Finan- zierungs- maßnahmen HGr. 9	Gesamt
	in Euro						
01							
02							
03							
04			133 040				133 040
05		714 255	7 826 990		766 938		9 308 183
06			38 146 468				38 146 468
07			134 751	100 410			235 161
08			22 427 336				22 427 336
09		8 109 225	20 544 297				28 653 522
10		442 891	125 665 133				126 108 024
12	6 229	19 676 720	4 156 168	96 306	68 455 939		92 391 362
14		30 000 000	401 270				30 401 270
15		2 597 617	143 997 228	116 998			146 711 843
16		4 000 000	24 759				4 024 759
17		444 292	105 828 062	1 225 000	203 110		107 700 464
19							
20							
23			6 247 766				6 247 766
30			53 928 121				53 928 121
32							
33							
60		1 289 631	715 867				2 005 498
Summe	6 229	67 274 631	530 177 256	1 538 714	69 425 987		668 422 816

Abbildung 6

Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben ohne Zustimmung des Bundesministeriums der Finanzen nach Artikel 112 Grundgesetz für die Jahre 1991 bis 2004



Angesichts des Anstiegs von Anzahl und Gesamtsumme der über- und außerplanmäßigen Ausgaben ohne Zustimmung des Bundesministeriums gegenüber dem Vorjahr hat das Bundesministerium die Ressorts in einem Rundschreiben vom Januar 2005 noch einmal eindringlich aufgefordert, durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass nicht bewilligte Mehrausgaben vermieden werden. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass alle Ressorts energisch dementsprechende Maßnahmen ergreifen.

1.6.3 Beteiligung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages

Das Haushaltsgesetz 2004 (§ 4 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 Vor-

lage des Regierungsentwurfs zum Bundeshaushalt 2000 eine entsprechende Verfahrensregelung aufzunehmen.

Die Jahresrechnung weist insgesamt drei Fälle mit über- und außerplanmäßigen Ausgaben zur Erfüllung von Rechtsverpflichtungen von mehr als 50 Mio. Euro aus. In zwei Fällen hat das Bundesministerium diese vor seiner Einwilligung dem Haushaltsausschuss vorgelegt. Der dritte Fall betraf Prämien nach dem Wohnungsbau-Prämiengesetz. Für die dafür entstandenen Mehrausgaben in Höhe von rund 67,8 Mio. Euro hat das Bundesministerium einer überplanmäßigen Ausgabe in Höhe von 65 Mio. Euro zugestimmt und dies dem Parlament vorab mitgeteilt. Für den restlichen Betrag von rund 2,8 Mio. Euro hat das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen einen entsprechenden Antrag nicht mehr vorgelegt. Damit konnte das Bundesministerium keine Zustimmung nach Artikel 112 Grundgesetz erteilen und den Haushaltsausschuss auch nicht vorab in Kenntnis setzen. Er wurde allerdings nachträglich über die nicht genehmigte überplanmäßige Ausgabe unterrichtet. Mit der nachträglichen Unterrichtung ist das Bundesministerium einer entsprechenden Forderung des Bundesrechnungshofes nachgekommen (vgl. Bemerkungen 2003 Nr. 1.3.3.3).

1.7 Globale Minderausgaben

Der Haushaltsplan 2004 enthält globale Minderausgaben in Höhe von insgesamt 3,3 Mrd. Euro. Die in insgesamt zehn 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 2003 übertragbaren Mitteln in Höhe von 16,2 Mrd. Euro wurden für das Haushaltsjahr 2004 **Ausgabereste** in Höhe von **12,0 Mrd. Euro** gebildet (vgl. Nr. 4.3.3.2 der Jahresrechnung); dies waren 1,4 Mrd. Euro weniger als im Vorjahr. Zum Ende des Haushaltsjahres 2004 weist die Haushaltsrechnung in das Folgejahr übertragbare Mittel in Höhe von **15,0 Mrd. Euro** aus (davon 1,4 Mrd. Euro Reste aus flexibilisierten Ausgaben). Dieser Betrag ist in der Jahresrechnung um rund 1,6 Mio. Euro zu hoch ausgewiesen, weil bei zwei Titeln, die nicht übertragbar waren (Kapitel 0704 Titel 681 01 und Kapitel 6004 Titel 661 07), fälschlicherweise übertragbare Mittel ausgewiesen wurden. Nach Angaben des Bundesministeriums werden die Mittel bei Kapitel 0704 nicht in Anspruch genommen und

bei Kapitel 6004 wurden die Mittel bereits in Abgang gestellt.

Aus der Differenz der in das Jahr 2004 tatsächlich übertragenen Reste und der in das Jahr 2005 übertragbaren Reste ergibt sich das vorläufige rechnungsmäßige Jahresergebnis von – 3,0 Mrd. Euro (vgl. Nr. 4.2.2.2 und 6.7 der Jahresrechnung). Das rechnungsmäßige Ergebnis des Haushaltsjahres 2004 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 2004 wird das Bundesministerium erst in der Haushaltsrechnung 2005 darlegen.

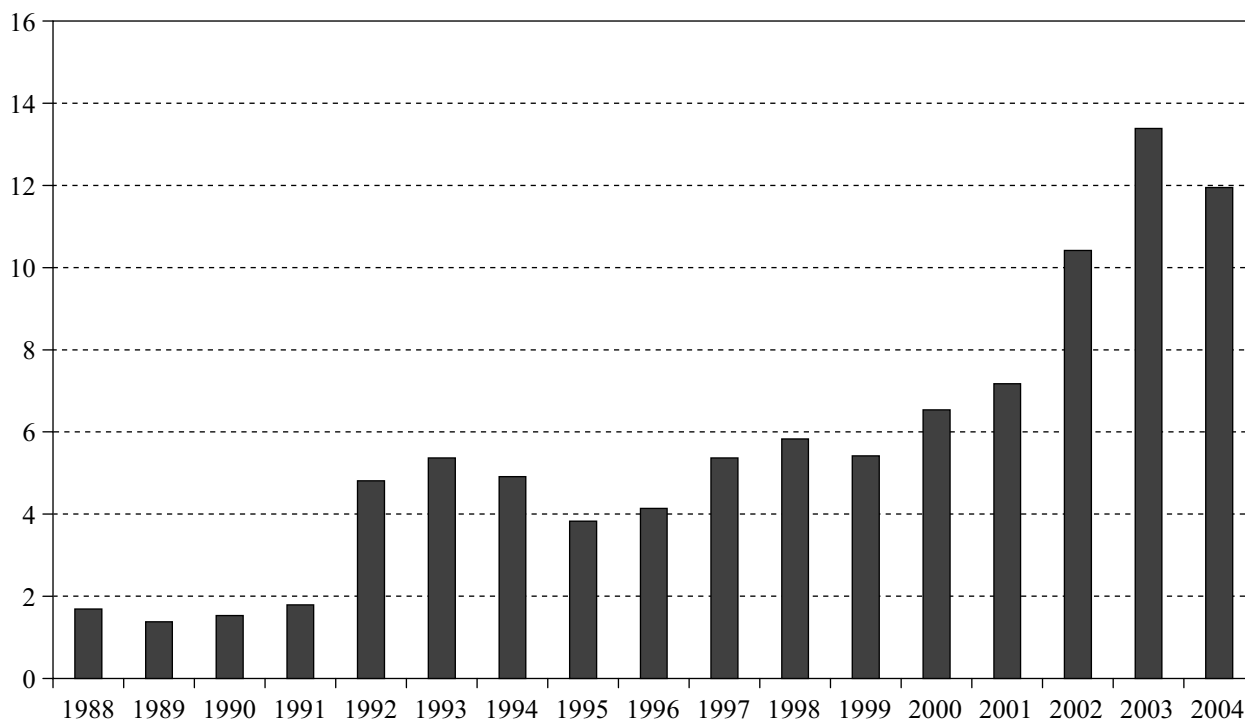
Die gebildeten Ausgabereste sind im Haushaltsjahr 2004 erstmals seit fünf Jahren gegenüber dem Vorjahr gesunken. Sie sind aber immer noch vergleichsweise hoch (vgl. Abbildung 7). Die Ausgabereste belasten den Haushalt des folgenden Jahres in dem Ausmaß, in dem sie in Anspruch genommen werden. Allerdings 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.

Das Bundesministerium hat die Mahnungen des Bundesrechnungshofes in den letztjährigen Bemerkungen aufgegriffen, besonderes Augenmerk auf die Begrenzung der aus den Vorjahren übertragenen Ausgabermächtigungen

Abbildung 7

Übertragene Ausgabereste

Mrd. Euro



zu richten. Hierzu hatte es die Ressorts im Haushaltsaufstellungsrundschreiben 2005 aufgefordert, den Abgeordneten des Deutschen Bundestages im parlamentarischen Verfahren Gelegenheit zu geben, die Ausgabenentwicklung im Zusammenhang mit den jeweiligen Neubewilligungen zu bewerten. Dazu sollen rechtzeitig zu den Berichterstattergesprächen Übersichten zu den wesentlichen Ausgaberesten aus flexibilisierten Ausgaben 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 Ausgabereste ersichtlich waren.

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes ist diese Maßnahme geeignet, zu einer bedarfsgerechten Veranschlagung der flexibilisierten Ausgaben beizutragen, da die Abgeordneten titelgenau über die insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel (einschl. Ausgabereste) informiert werden. Weil der Hinweis des Bundesministeriums im Haushaltsaufstellungsschreiben sich allerdings lediglich auf die Ausgabereste aus flexibilisierten Ausgaben bezog, waren die sehr viel höheren übrigen Ausgabereste nicht betroffen. Der Bundesrechnungshof bat das Bundesministerium deshalb entsprechende Übersichten bei der Haushaltsaufstellung auch im nicht flexibilisierten Bereich vorlegen zu lassen.

Das Bundesministerium hat dem mit dem Haushaltsaufstellungsrundschreiben 2006 vom 22. Dezember 2004 entsprochen und die Ressorts aufgefordert, entsprechende Übersichten nunmehr auch für die Ausgabereste aus nicht flexibilisierten Ausgaben vorzulegen.

1.8.2

Die in das Folgejahr übertragbaren Mittel aus **flexibilisierten Ausgaben** lagen mit 1,4 Mrd. Euro im Jahre 2004 um rund 200 Mio. Euro höher als im Vorjahr. Damit sind diese Ausgabereste zum ersten Mal seit einigen Jahren wieder stärker angestiegen. Die im Haushaltsplan 2004 vorgesehenen Ausgabemittel zur Deckung für die Inanspruchnahme von Ausgaberesten bei den flexibilisierten Verwaltungskapiteln (Kapitel 6002 Titel 971 02) in Höhe von 250 Mio. Euro wurden im Haushaltsjahr 2004 – wie in den Vorjahren – allerdings nicht benötigt.

Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, dass zur Bildung von Ausgaberesten ein sachliches Bedürfnis vorliegen muss. Dies werde im Rahmen der Verhandlungen zur Haushaltsaufstellung des nachfolgenden Jahres im Zusammenhang mit den Haushaltsanmeldungen kritisch überprüft und mit den geplanten Neuertätisierungen abgeglichen. Die Bedarfsprüfung für die übertragbaren Mittel aus flexibilisierten Ausgaben des Jahres 2004 sei derzeit noch nicht abgeschlossen. Nach jetzigem Kenntnisstand könne jedoch davon ausgegangen werden, dass Beträge in einem dreistelligen Millionenbereich durch die Ressorts in Abgang gestellt würden.

Der Bundesrechnungshof wird beobachten, ob die ursprüngliche Tendenz stark ansteigender Ausgabereste bei flexibilisierten Titeln dauerhaft gebremst wurde.

1.9 Verpflichtungsermächtigungen

1.9.1 Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen

1.9.1.1

Der Haushaltsplan 2004 sah für den Bund Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen in Höhe von insgesamt 43,5 Mrd. Euro vor (vgl. Tabelle 4). Die veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen, die in künftigen Haushaltsjahren zur Leistung von Ausgaben führen können, lagen damit um 13,4 Mrd. Euro unter denen des Vorjahres (56,9 Mrd. Euro). Ausweislich der Jahresrechnung wurden im Haushaltsjahr 2004 Verpflichtungen in Höhe von 20,7 Mrd. Euro eingegangen. Das sind 12,2 Mrd. Euro weniger als im Vorjahr (32,9 Mrd. Euro). Die Ermächtigungen wurden demnach nur zu rund 48 % (Vorjahr: rund 58 %) in Anspruch genommen (vgl. Abbildung 8).

Tabelle 4

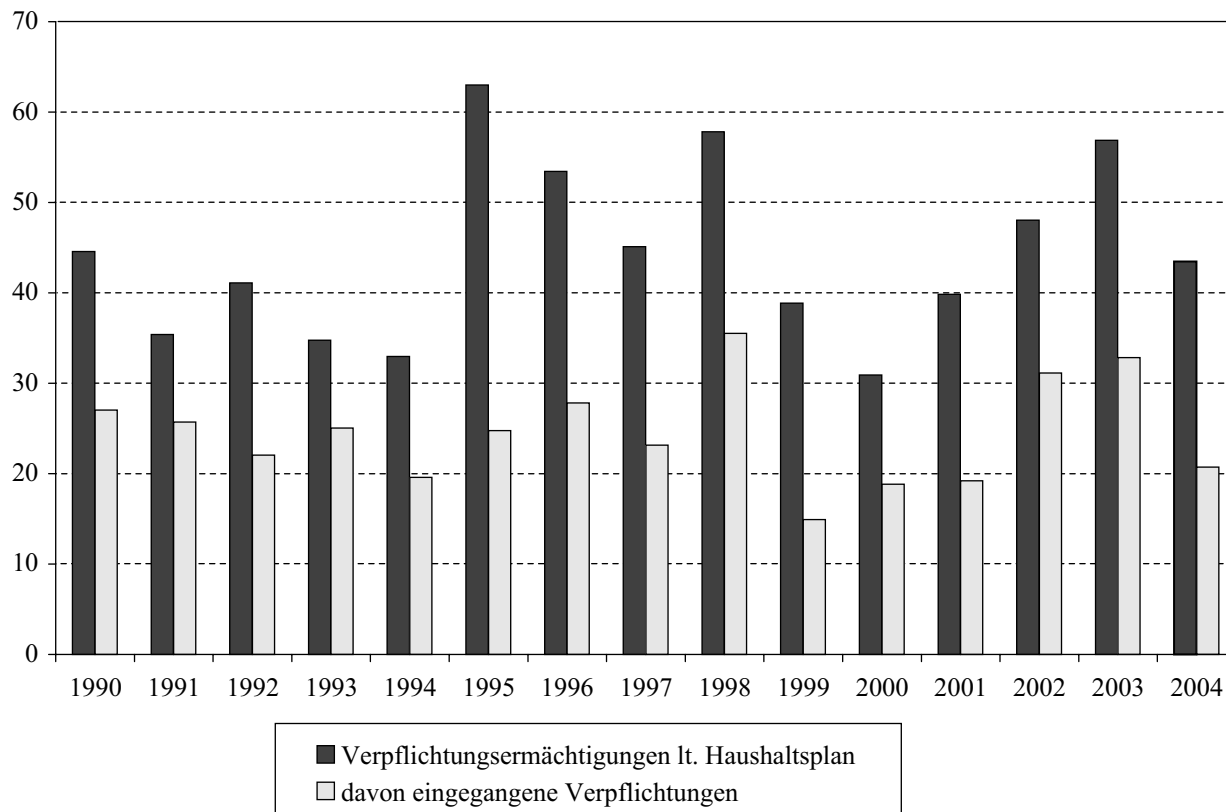
Verpflichtungsermächtigungen und deren Inanspruchnahme

Jahr	Verpflichtungsermächtigungen lt. Haushaltsplan	eingegangene Verpflichtungen (einschl. üpl./apl. Verpflichtungen)	
	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	43,5	20,7	47,6
2005	50,1		
2006 (Haushaltsentwurf)	51,6		

Abbildung 8

Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen

Mrd. Euro



Über- und außerplanmäßig wurden Verpflichtungen in Höhe von 1,3 Mrd. Euro eingegangen (Vorjahr: 400 Mio. Euro). Davon entfallen 1 Mrd. Euro auf die Baukostenzuschüsse für Investitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes.

Der Anteil der in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen ist mit rund 48 % deutlich geringer als im Vorjahr (58 %). 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 seit dem Jahre 2004 entsprechende Vorgaben an die Ressorts in seine Haushaltsaufstellungsgrundschriften aufgenommen. Ob und inwieweit dies ausreicht, eine dauerhaft realitätsnähere Veranschlagung zu erreichen, wird sich in den nächsten Haushaltsjahren zeigen. Die Ressorts bleiben aufgefordert, die Eatreife 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 2004 (§ 4 Abs. 2) vorge-

schrieben, dass über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen ab einem Betrag von 5 Mio. Euro² bzw. von 10 Mio. Euro vor Einwilligung des Bundesministeriums dem Haushaltsausschuss zur Unterrichtung vorzulegen sind.

Die Jahresrechnung 2004 weist insgesamt acht Fälle aus, die dem Haushaltsausschuss vorzulegen waren. In sieben Fällen hat der Haushaltsausschuss die Unterlagen vorab zur Kenntnis erhalten. In einem Fall (Baukostenzuschüsse für Investitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes, Kapitel 1222 Titel 891 01) wurde der Haushaltsausschuss erst nachträglich informiert. Das Bundesministerium begründete dies damit, dass der Abschluss mit der Deutsche Bahn AG zur Vermeidung wirtschaftlichen Schadens besonders eilbedürftig war.

1.9.2 Gesamtbestand der eingegangenen Verpflichtungen

Insgesamt bestanden für den Bund zum 31. Dezember 2004 Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Haushaltsjahren in Höhe von 100,2 Mrd. Euro (vgl. Jahresrechnung Nr. 4.1.4, Tabelle 5):

² Wenn die Ausgaben nur in einem Haushaltsjahr fällig werden.

Tabelle 5

Haushaltsjahr der Fälligkeit von Verpflichtungen	Verpflichtungsvolumen Mrd. Euro
2005	24,0
2006	16,8
2007	13,2
2008 und künftige Jahre	46,2
Gesamtvolumen	100,2

Damit sind die gesamten Vorbelastungen künftiger Haushalte, die in den letzten Jahren stetig angestiegen waren, zum ersten Mal seit dem Jahre 2000 wieder gesunken. (Vorjahr 108,7 Mrd. Euro, vgl. Abbildung 9).

1.10 Sondervermögen des Bundes

Der Bund hat 18 Sondervermögen, die unmittelbar von ihm oder von Stellen außerhalb der Bundesverwaltung verwaltet werden (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

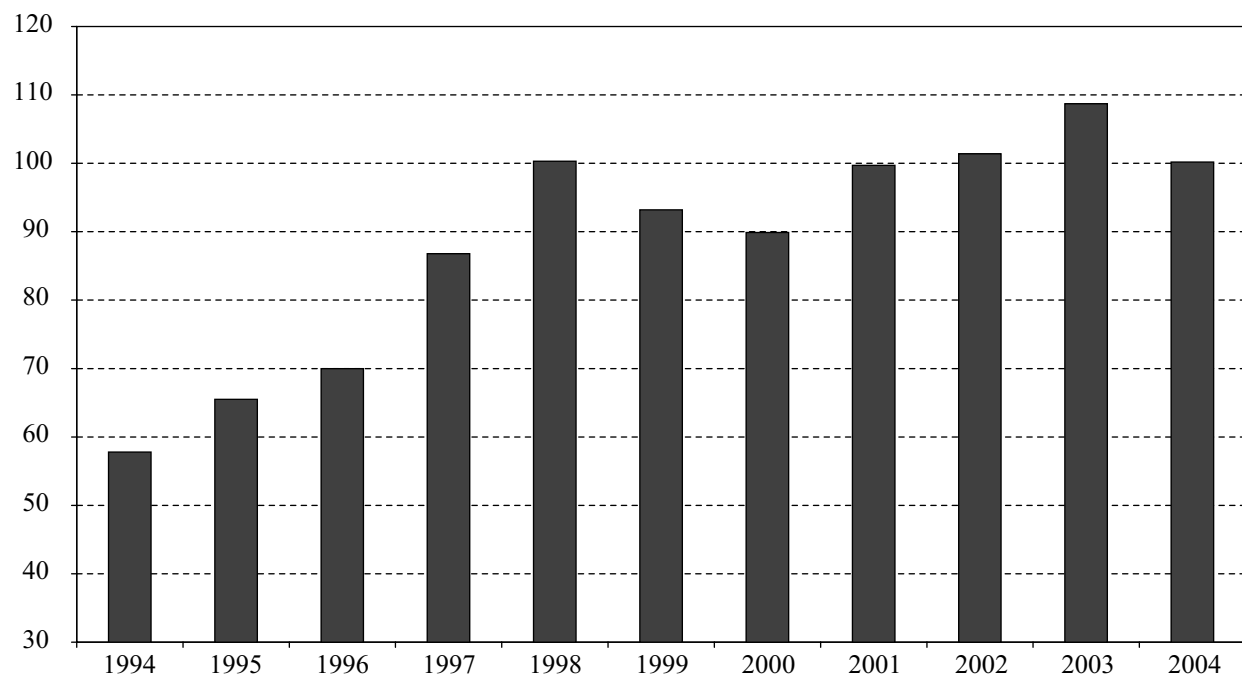
Vereinigung der beiden deutschen Staaten wurde das Kreditgeschäft des ERP-Vermögens wesentlich erweitert. Darüber hinaus hat das Sondervermögen mit der Übernahme von Förderprogrammen aus dem Bundeshaushalt weitere erhebliche Risiken übernommen, zu deren Absicherung die in den vergangenen Geschäftsjahren gebildeten Rückstellungen im Haushaltsjahr 2004 ausgeweitet wurden.

Der Vermögensbestand (Eigenkapital) zum 31. Dezember 2004 blieb mit einem Vermögenszuwachs von rund 0,34 % nahezu unverändert bei 12,7 Mrd. Euro; die Verbindlichkeiten sanken von 19,3 Mrd. Euro um 1,1 Mrd. Euro auf 18,2 Mrd. Euro (vgl. Nr. 6.10.1.1 der Jahresrechnung). Mit dem Vermögenszuwachs hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit die Preissteigerungsrate des Jahres 2004 (1,6 %) nicht ausgeglichen und somit den realen Wert des Sondervermögens nicht erhalten können. Durch die Verzinsung der KfW-Rücklage und die Beteiligung an der KfW wurde ein Vermögenszuwachs in Höhe von 69,7 Mio. Euro erreicht. Da die Zinserträge nicht zu einem Liquiditätszufluss führten, sind die beschriebenen Zuwächse auch nicht für das Fördergeschäft des ERP-Sondervermögens einsetzbar. Ohne Berücksichtigung der Verzinsung der KfW-Rücklage sowie der Beteiligung an der KfW wäre das Vermögen des ERP-Sondervermögens im Haushaltsjahr 2004 um rund 26,5 Mio. Euro gesunken. Dies entspräche einem Vermögensverzehr von rund 0,21 %. Hinsichtlich des für die Förderung einsetzbaren Vermögens ist es dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit daher nicht gelungen, das ihm für die Verwaltung des ERP-Sondervermögens auferlegte Bestandserhaltungsgebot zu erfüllen.

Abbildung 9

Gesamtbestand an eingegangenen Verpflichtungen

Mrd. Euro



Die Bundesregierung beabsichtigt unverändert, die Wirtschaftsförderung aus dem ERP-Sondervermögen neu zu ordnen. Nach dem vom Bundeskabinett am 15. Juni 2005 verabschiedeten Gesetzentwurf ergeben sich folgende Eckpunkte:

- Abführung von 2 Mrd. Euro aus dem Vermögensbestand des ERP-Sondervermögens an den Bundeshaushalt,
- Übernahme der Verbindlichkeiten und wertgleicher Vermögenswerte des ERP-Sondervermögens durch den Bund,
- Übertragung des Restvermögens auf die KfW-Bankengruppe.

Die wesentlichen Einzelheiten der verschiedenen Maßnahmen sollen zwischen dem Bundesministerium der Finanzen und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit bzw. zwischen dem Bund und der KfW-Bankengruppe vertraglich vereinbart werden. Das Gesetzgebungsverfahren ist derzeit noch nicht abgeschlossen.

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 82,2 Mrd. Euro als Unterstützung zur Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs. Davon wurden 33,6 Mrd. Euro durch Zuschüsse aus den Haushalten des Bundes und der Länder sowie 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 2004 den Wirtschaftsplan des Fonds mit einem Volumen von 2,5 Mrd. Euro nach Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen ab.

Der Bestand der Verbindlichkeiten des Fonds sank von 39,1 Mrd. Euro zu Beginn des Haushaltsjahres auf 38,7 Mrd. Euro zum 31. Dezember 2004. Diese Verbindlichkeiten übernahm zum 1. Januar 2005 der Bund als Mitschuldner gemäß § 6a des Gesetzes über die Einrichtung eines Fonds „Deutsche Einheit“ (DEFG).

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 Altschuldenhilfegesetz die Altverbindlichkeiten von Wohnungsbauunternehmen und privaten Vermietern im Beitrittsgebiet sowie die Altschulden für gesellschaftliche Einrichtungen im Beitrittsgebiet zusammengefasst. Der Gesamtbetrag der bis Ende 2004 übernommenen Verbindlichkeiten ohne

Berücksichtigung von Tilgungen beträgt 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 Haushaltsjahr 2004 führte die Deutsche Bundesbank den im Geschäftsjahr 2003 erwirtschafteten Jahresüberschuss von lediglich 248 Mio. Euro an den Bundeshaushalt ab. Daher flossen dem Fonds keine Einnahmen aus dem Bundesbankgewinn zu.

Die Einnahmen aus den Zahlungen der Länder gemäß Altschuldenregelungsgesetz in Höhe von 143 Mio. Euro wurden an den Bundeshaushalt abgeführt. Einschließlich dieser Mittel tilgte der Bund Schulden für den Fonds in Höhe von 18,8 Mrd. Euro. Gleichzeitig reduzierte sich das Vermögen des Fonds um 0,3 Mrd. Euro. Damit verringerte sich der Stand der tatsächlichen Verbindlichkeiten gegenüber dem Vorjahr um 18,5 Mrd. Euro³ auf 20,9 Mrd. Euro zum Jahresende 2004 (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-zuwendungsgesetzes 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 2005 sieht der Wirtschaftsplan des Entschädigungsfonds keine Zuschüsse vor.

Das Sondervermögen hatte zum Jahresende 2003 mit Mitteln, die dem Entschädigungsfonds zugeflossen, aber

³ 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 Wohnungsbauverbindlichkeiten).

für Entschädigungsleistungen nicht benötigt worden sind, Rücklagen in Höhe von 50,1 Mio. Euro gebildet. Am Ende des Jahres 2004 betrugen diese – bedingt durch Entnahmen – noch 11,6 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 Rechtsnachfolger 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. Heute liegen die Aufgaben des Sondervermögens insbesondere noch in

- der Verwaltung des der Deutschen Bahn AG zugewiesenen beamteten Personals,
- der Auszahlung von Versorgungsbezügen an Pensionärinnen und Pensionäre,
- der Aufrechterhaltung und Weiterführung der betrieblichen Sozialeinrichtungen und
- der Verwaltung und Verwertung von Liegenschaften.

Die Bundesregierung ist durch das Gesetz zur Zusammenführung und Neugliederung der Bundeseisenbahnen ermächtigt, das Bundeseisenbahnvermögen frühestens ab dem Jahre 2004 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 hat im Jahre 2003 erklärt, von dieser Ermächtigung vor dem Jahre 2010 keinen Gebrauch zu machen. In der 16. Legislaturperiode solle auf der Basis fortgeschriebener Daten überprüft werden, ob und ggf. welche Aufgaben auf Dritte übertragen werden können und welche gesetzlichen Regelungen dazu notwendig seien.

In der Zeit seit der Errichtung des Bundeseisenbahnvermögens hat sich die Zahl des der Deutschen Bahn AG zugewiesenen beamteten Personals mehr als halbiert:

1994	2004	Rückgang absolut	Rückgang in %
119 098	56 395	62 703	52,6

Quelle: Stellenpläne des Bundeseisenbahnvermögens

Von den in der Anlage zum Gesetz zur Zusammenführung und Neugliederung der Bundeseisenbahnen genannten weiterzuführenden betrieblichen Sozialeinrichtungen wurde das Vermögen des Bahn-Sozialwerks im Jahre 1997 aus dem Sondervermögen herausgelöst und in eine

Stiftung privaten Rechts eingebracht. Die Bahn-Hausbrandversorgung wurde im Jahre 2003 aufgelöst.

Das zum 31. Dezember 2004 ausgewiesene Vermögen des Sondervermögens in Höhe von 1,9 Mrd. Euro besteht im Wesentlichen aus:

- Immobilien (rund 688 Mio. Euro),
- Finanzanlagen (rund 749 Mio. Euro),
- aktiver Rechnungsabgrenzung für die Januarbezüge 2005 (rund 390 Mio. Euro).

Die nicht durch eigene Einnahmen gedeckten Ausgaben des Sondervermögens werden aus dem Bundeshaushalt getragen. Im Jahre 2004 betrugen die Ausgaben (ohne die Zuschüsse für Rentenleistungen an die Bahnversicherungsanstalt) 7,7 Mrd. Euro, die Bundeszuschüsse 5,5 Mrd. Euro. Im Haushalt 2005 sind Bundesleistungen an das Sondervermögen zur Fehlbetragsdeckung in Höhe von 5,25 Mrd. Euro veranschlagt.

1.10.6 Ausgleichsfonds (Lastenausgleich)

Das im Jahre 1952 eingerichtete Sondervermögen „**Ausgleichsfonds**“ wurde durch das 34. Gesetz zur Änderung des Lastenausgleichsgesetzes vom 21. Juli 2004 (BGBl. I S. 1472) zum 31. Dezember 2004 aufgelöst. Seine Aufgaben sind nunmehr – 60 Jahre nach Kriegsende – weitestgehend abgeschlossen. Der Gesetzgeber ist insoweit einem Vorschlag des Bundesrechnungshofes in den Bemerkungen 2001 (Bundestagsdrucksache 14/7018 Nr. 5) gefolgt. Nach Auflösung des Ausgleichsfonds fließen dem Bundeshaushalt insgesamt rund 8,07 Mio. Euro zu, wovon rund 4,35 Mio. Euro bereits im Bundeshaushalt 2004 vereinnahmt wurden.

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. Es dient der Leistung von Hilfen in den vom Hochwasser vom August 2002 betroffenen Ländern zur Beseitigung der Hochwasserschäden und zum Wiederaufbau der zerstörten Regionen. Dem Sondervermögen stand ein Gesamtmittelvolumen von insgesamt 6,5 Mrd. Euro zur Verfügung.

In den Jahren 2003 (einschließlich der im Jahre 2002 geleisteten Soforthilfe) und 2004 wurden 4,4 Mrd. Euro verausgabt. Zum Stichtag 13. Juni 2005 standen dem Fonds noch 2,0 Mrd. Euro zur Verfügung. Es ist nicht abzusehen, wann der Wiederaufbau abgeschlossen bzw. die Fondsmittel erschöpft sein werden.

Dem Bundesministerium obliegt die Verwaltung des Fonds. Bewirtschafter 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.

Nach der Aufbauhilfefondsverordnung haben sie dem Bund über die bestimmungsgemäße Inanspruchnahme und Verwendung der Mittel zu berichten. Nach Abschluss ihrer verwaltungsmäßigen Prüfung der Mittelverwendung ist das Bundesministerium bis zum 1. August des Folgejahres in der Form eines zusammenfassenden Berichtes zu unterrichten. Obwohl inzwischen mehr als zwei Drittel des Fondsvermögens abgeflossen sind, liegen noch keine ausreichenden Aussagen der Länder zur zweckentsprechenden Mittelverwendung vor. Aufgrund der von einigen Ländern verspätet vorgelegten und zum Teil nicht prüfbareren Verwendungsberichte hat das Bundesministerium versucht, einheitliche Vorgaben dafür zu entwickeln.

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 Mau-

ergrundstücksgesetz 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 Übersichten 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	31.12.2004: Gewinn 76 091 Euro
Wirtschaftsbetriebe Meppen	Bewirtschaftung der Sicherheitszonen auf dem Schieß- und Erprobungsplatz Meppen	zum Ende des Landwirtschaftsjahres: Gewinn 27 673 Euro
Behördeneigene Kantinen (insgesamt fünf)	Verpflegung der Bediensteten	31.12.2004: Gewinne bei zwei Kantinen in Höhe von insgesamt: 2 604 Euro

2 Finanzwirtschaftliche Entwicklung des Bundes – Das strukturelle Ungleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben verfestigt sich

2.0

Die finanzwirtschaftliche Lage des Bundes gibt Anlass zu ernster Besorgnis. Die seit Jahren zu beobachtende Verschlechterung der Haushaltsstruktur auf der Ausgaben- und auf der Einnahmenseite schreitet unvermindert voran. Der Bundeshaushalt 2005 weist ein nie da gewesenes **strukturelles Ungleichgewicht** auf. Rechnerisch werden mehr als 90 % der Steuereinnahmen für Sozialausgaben (unter Einbeziehung der sich abzeichnenden Arbeitsmarktmehrausgaben) und Zinsausgaben verwendet; insoweit bestehen nur geringe Spielräume für zukunfts-begünstigende Aufgaben wie den Ausbau und die Modernisierung der Infrastruktur sowie die Förderung von Forschung und Wissenschaft. Der Anteil der **Investitionen** am Haushaltsvolumen geht – spiegelbildlich zum Anstieg der Ausgaben für Soziales und Zinsen – weiter zurück.

Auf der Ausgabenseite fallen vor allem die Belastungen im **Sozialbereich** ins Gewicht. Die bereits seit Jahren extrem hohen Leistungen des Bundes an die **Rentenversicherung** werden weiter ansteigen. Das Gleiche gilt für die Leistungen des Bundes an die **anderen Alterssicherungssysteme**. Die zeitliche Verschiebung von Ausgaben des Bundes für die Pensionsverpflichtungen der ehemaligen Bundespost entlastet zwar den Bundeshaushalt 2005. Der Preis hierfür sind jedoch zusätzliche Ausgabelasten für die kommenden Bundeshaushalte, die die Haushaltsprobleme und damit den Konsolidierungsdruck weiter erhöhen werden.

Die **Einführung der neuen Grundsicherung für Arbeitssuchende** sowie die nach wie vor schlechte Lage am Arbeitsmarkt haben zu einer überproportionalen **Zunahme der Arbeitsmarktausgaben** im Bundeshaushalt geführt. Im Haushaltsjahr 2005 muss der Bund mehr Haushaltsmittel für den Arbeitsmarkt zur Verfügung stellen als jemals zuvor. Finanzwirtschaftlich gesehen trägt der Bund die Hauptlast der mit „Hartz IV“ bezeichneten Zusammenführung der bisherigen Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe. Ob dieser Teil der Arbeitsmarktreformen zumindest mittelfristig zu einer finanziellen Entlastung des Bundeshaushalts führen, bleibt abzuwarten.

Die erheblichen Nettokreditaufnahmen in den letzten Haushaltsjahren haben – trotz des weiterhin niedrigen Zinsniveaus – höhere Zinsausgaben zur Folge. Mittel- und langfristig wächst damit auch das Zinsänderungsrisiko. Der Bundeshaushalt ist aufgrund der seit Jahrzehnten permanent neu aufgenommenen Kredite in eine **Zinsfalle** geraten. Die Kreditfinanzierung hat zwar kurzfristige Freiräume für die Haushaltsführung eröffnet. Diese Freiräume werden jedoch durch die Folgebelastungen in Form steigender Zinsausgaben aufgezehrt.

Die Finanzierungsbasis des Bundeshaushalts weist immer größere Lücken auf. Die **Steuereinnahmen** als mit Abstand wichtigste Einnahmequelle reichen nicht aus, um

die wachsenden Belastungen auf der Ausgabenseite zumindest annähernd abzudecken. Die Steuereinnahmen des Bundes koppeln sich zunehmend von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab. Zudem hat der Bund seine Steuereinnahmen durch eine Reihe von **Abzügen** insbesondere im Rahmen des Familienleistungsausgleichs, der Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs und der Bundesergänzungszuweisungen erheblich vermindert. Konsolidierungsvorschläge des Bundes im Bereich der **Steuervergünstigungen** fanden keine Mehrheit im Bundesrat.

Nach wie vor geht der überwiegende Teil der Zuweisungen im **vertikalen Finanzausgleich** als Aufbauhilfen an die neuen Länder und das Land Berlin. Die Empfängerländer sind aufgefordert, diese Hilfen – entsprechend der gesetzlichen Zielsetzung – stärker als bislang geschehen zur Förderung investiver Zwecke einzusetzen.

Nach dem Ergebnis der Steuerschätzung vom Mai 2005 mussten die **Steuereinnahmeerwartungen** zum neunten Mal hintereinander nach unten korrigiert werden. Seit Jahren ist die tatsächliche Haushaltsentwicklung deutlich ungünstiger als die in den Finanzplänen prognostizierte Entwicklung. Der Bundesrechnungshof wiederholt daher seine Empfehlungen, bei den Annahmen zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung mehr Zurückhaltung zu üben und die steuerliche Entwicklung in den Haushalts- und Finanzplänen vorsichtiger einzuschätzen.

Trotz veranschlagter Vermögensverwertungen in Rekordhöhe wird es voraussichtlich nicht gelingen, die **Neuverschuldung im Bundeshaushalt 2005** im Vollzug unterhalb der verfassungsgesetzlichen Regelkreditgrenze zu halten. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hätte sich die Bundesregierung daher mit dem Deutschen Bundestag bei der Frage abstimmen müssen, ob die Vorlage eines Nachtragshaushalts erforderlich war. Vor dem Hintergrund der wiederholten Überschreitung der Regelkreditobergrenze sieht sich der Bundesrechnungshof in seiner Auffassung bestätigt, dass die geltende verfassungsrechtliche **Verschuldungsregel ungeeignet** ist, den Schuldenaufwuchs im Bundeshaushalt aufzuhalten oder zumindest zu bremsen.

Der Einsatz von Erlösen aus der **Vermögensverwertung zur Haushaltsfinanzierung** trägt nicht dazu bei, den Haushalt zu konsolidieren. Durch den Vermögensabbau bei dennoch stetigem Schuldenaufwuchs werden die Einnahmemöglichkeiten für künftige Haushalte verringert; hierdurch wird die Haushaltsbasis nachhaltig geschädigt. Finanzwirtschaftlich richtig wäre es dagegen, die Einnahmen aus der Privatisierung konsequent für die Tilgung der bestehenden Schulden zu verwenden.

Bei dieser Finanzlage ist davon auszugehen, dass der Bund auf absehbare Zeit weiter **Nettokreditaufnahmen** tätigen muss, um die jährlichen Bundeshaushalte auszugleichen. Aufgabe der Haushaltspolitik wird es sein, die

Nettoneuverschuldung so gering wie möglich zu halten, um zumindest auf mittlere Sicht die verloren gegangenen Handlungsspielräume zurück zu gewinnen. Dies wird tief greifende Konsolidierungs- und Stabilisierungsmaßnahmen bei Ausgaben und Einnahmen erfordern.

Die in den Jahren 2000/2001 vor allem durch die Mobilfunk-Versteigerungserlöse vorübergehend erreichte Stabilisierung des **Schuldenstandes** setzt sich nicht fort. Die hohen Kreditaufnahmen werden zu einem deutlichen Anstieg der Gesamtverschuldung des Bundes und damit der Zinsbelastungen im Finanzplanungszeitraum führen. Der Bund ist nach wie vor in einer noch **schwierigeren Haushalts- und Verschuldungslage** als der Durchschnitt der Länder und Gemeinden.

Auch nach der Lockerung des **Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes** bleibt die nachhaltige Konsolidierung der öffentlichen Finanzen eine zentrale Aufgabe für den Bund und die anderen Gebietskörperschaften. Die nationalen Regelungen und Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern zur Umsetzung der Europäischen Stabilitätsvorgaben sind nach wie vor unzureichend. So fehlt es immer noch an verbindlichen Festlegungen zur Wahrung der gemeinsamen Haushaltsdisziplin und zur Frage, wie mögliche Sanktionszahlungen an die Europäische Union auf Bund und Länder aufzuteilen wären.

2.1 Entwicklung der Gesamtausgaben, -einnahmen und des Finanzierungsdefizits

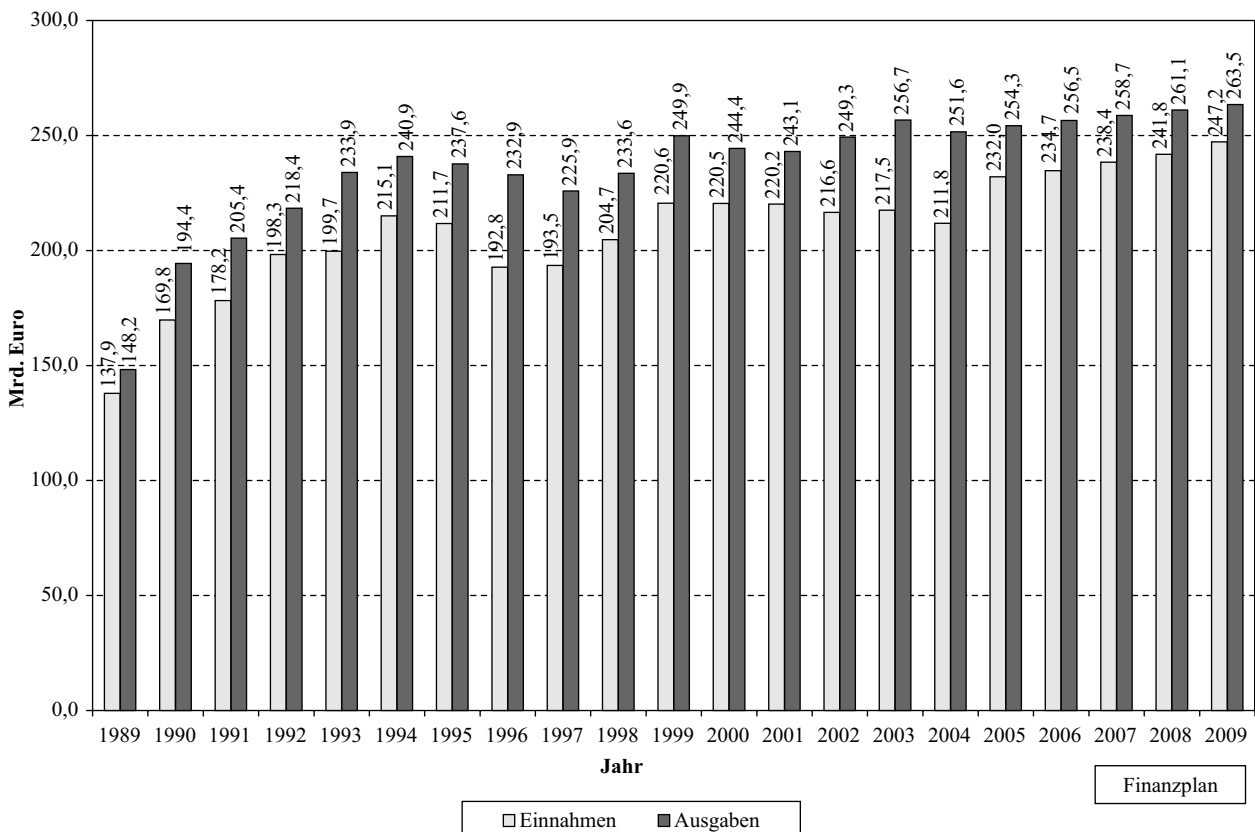
Die Haushaltslage des Bundes ist durch die nachfolgenden Eckdaten zum Haushalt 2005, zum Haushaltsentwurf 2006 und zum Finanzplan bis 2009 gekennzeichnet¹.

Im Haushaltsplan für das laufende **Haushaltsjahr 2005** sind Ausgaben in Höhe von rund 254,3 Mrd. Euro veranschlagt (vgl. Abbildung 1); sie sind damit um rund 2,7 Mrd. Euro höher geplant als die Ist-Ausgaben 2004 (rund 251,6 Mrd. Euro). Erhebliche Mehrausgaben werden im Bereich der **Arbeitsmarktpolitik** (sog. Hartz IV) erwartet. Allein in diesem Haushaltssektor steigen die Ausgaben im Soll um rund 8,6 Mrd. Euro auf rund 33,6 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1). Zusätzlich wurde bereits im Juni 2005 eine überplanmäßige Ausgabe bis zur Höhe von 8 Mrd. Euro für diesen Bereich bewilligt.

¹ Der Haushaltsentwurf 2006 und der Finanzplan 2005 bis 2009 sind vom Bundeskabinett am 13.07.2005 zur Kenntnis genommen worden. Die Entscheidung über eine formelle Zustimmung hat sich das Bundeskabinett zu einem späteren Zeitpunkt vorbehalten. Finanzdaten aus früheren Haushaltsjahren wurden zu Vergleichszwecken in Euro umgerechnet.

Abbildung 1

Einnahmen und Ausgaben¹



¹ Datenbasis für diese sowie die nachfolgenden Abbildungen und Tabellen: Ist-Ergebnisse bis einschließlich Haushaltsjahr 2004, Sollzahlen gemäß Haushaltsplan 2005, Haushaltsentwurf 2006 und Finanzplan bis zum Jahre 2009. Weitere Quellen: Berichte (insbesondere Finanzberichte, Monatsberichte, Rentenversicherungsbericht) und sonstige Veröffentlichungen der Bundesregierung und des Bundesministeriums der Finanzen; Deutsche Bundesbank (insbesondere Monatsberichte); Statistisches Bundesamt. Für Haushaltsjahre ab 2005: zum Teil eigene Berechnungen.

Die Einnahmen (ohne Einnahmen aus Kreditaufnahmen, ohne Münzeinnahmen sowie ohne haushaltstechnische Verrechnungen) sind mit rund 232 Mrd. Euro – davon Steuereinnahmen von rund 190,8 Mrd. Euro – veranschlagt. Nach dem Ergebnis der Steuerschätzung vom Mai 2005 kann der Bund allerdings nur mit Steuereinnahmen von rund 187,2 Mrd. Euro rechnen. Weitere Einnahmeausfälle gibt es beim Bundesbankgewinn, da die Deutsche Bundesbank statt der veranschlagten 2,0 Mrd. Euro lediglich einen Jahresüberschuss von rund 0,676 Mrd. Euro erzielte.

Das im **Bundeshaushalt 2005** ursprünglich eingeplante **Finanzierungsdefizit** von rund 22,3 Mrd. Euro (2004: rund 39,8 Mrd. Euro) wird insbesondere aufgrund der absehbaren Mehrausgaben für den Arbeitsmarkt und der Steuermindereinnahmen voraussichtlich auch in diesem Jahr wieder erheblich überschritten werden. Diese zusätz-

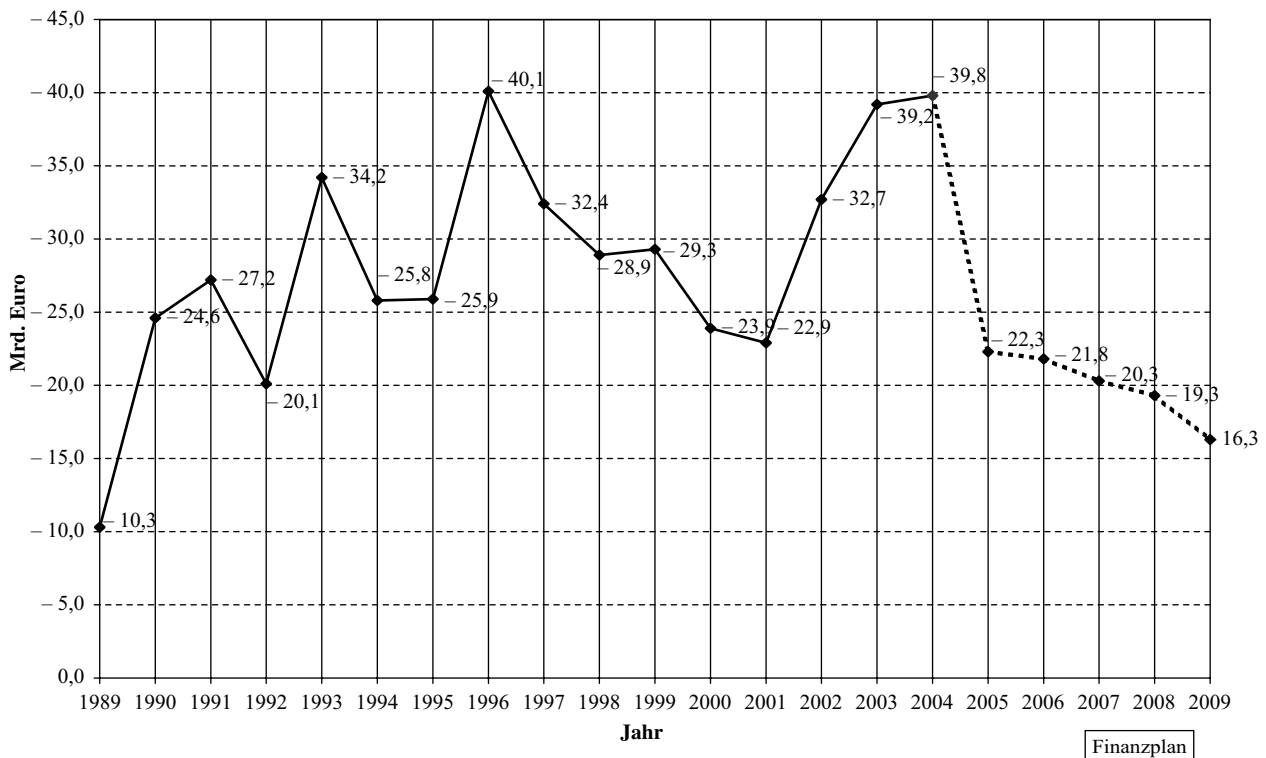
liche Finanzierungslücke wird durch eine entsprechend höhere Nettoneuverschuldung abzudecken sein.

Nach dem vom Bundeskabinett zur Kenntnis genommenen **Haushaltswurf für das Jahr 2006** sind Ausgaben von rund 256,5 Mrd. Euro vorgesehen, das sind 0,9 % mehr als das Haushaltssoll 2005. Die Einnahmen – ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen – sollen bei rund 234,7 Mrd. Euro liegen (vgl. Abbildung 1). Das **Finanzierungsdefizit** würde demgemäß rund 21,8 Mrd. Euro betragen (vgl. Abbildung 2).

Für die Jahre 2007 bis 2009 ist im **Finanzplan** vorgesehen, dass die Ausgaben nur geringfügig um rund 0,9 % jährlich steigen (vgl. Abbildung 1). Dabei sollen die Investitionen im Durchschnitt der Jahre 2006 bis 2009 bei rund 21 Mrd. Euro bis 22 Mrd. Euro stabilisiert werden. Bei dieser Planung läge die Nettokreditaufnahme mit Ausnahme des letzten Finanzplanungsjahres nur knapp unter der Summe der Investitionen.

Abbildung 2

Finanzierungssaldo



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 2005 mit rund 128,1 Mrd. Euro veranschlagt, das sind rund 7,5 Mrd. Euro mehr als das Haushalts-Ist 2004 (rund 120,6 Mrd. Euro). Ihr Anteil an den Gesamtausgaben steigt damit gegenüber dem Haushaltsjahr 2004 (47,9 %) erneut an und zwar auf 50,4 % (vgl. Tabelle 1). Damit haben die Sozialausgaben sowohl in absoluten Zahlen als auch anteilig einen neuen Höchststand erreicht. Erstmals in der Geschichte des Bundeshaushalts entfällt **mehr als die Hälfte des veranschlagten Haushaltsvolumens** auf den **Sozialbereich**. Der erneute Anstieg beruht ganz überwiegend auf den drastisch gestiegenen Ausgaben für den Arbeitsmarkt, die ihrerseits von den Ausgaben für die Grundsicherung für Arbeitsuchende bestimmt werden. Im Haushaltsergebnis 2005 wird sich aufgrund der bewilligten überplanmäßigen Ausgaben für das Arbeitslosengeld II von bis zu 8 Mrd. Euro der Anteil der Sozialausgaben voraussichtlich noch weiter erhöhen (vgl. Nr. 2.2.3). Hinzu kommen die Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung 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.

Auch die **Zinsen** als der zweite große Ausgabenblock im Bundeshaushalt für das Jahr 2005 steigen gegenüber dem Haushaltsergebnis 2004 um rund 2,4 Mrd. Euro auf rund 38,9 Mrd. Euro an (vgl. Tabelle 1). Zwar ist damit der historische Höchststand aus dem Jahre 1999 von rund 41,1 Mrd. Euro noch nicht erreicht. Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, dass der jahresdurchschnittliche Zinssatz aktuell nur etwa halb so hoch ist wie im Jahre 1999. Der Anteil der Zinsausgaben am Haushaltsvolumen beträgt rund 15,3 %. Er liegt damit noch deutlich unter den Höchstständen der Jahre 1996 bis 1998 von rund 17,5 %.

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

- Die **Personalausgaben** für die Bundesverwaltung (einschließlich Versorgungsausgaben) bewegten sich 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 2005 rund 10,6 %.
- Die **Investitionsausgaben** sind im Haushalt 2005 mit rund 22,7 Mrd. Euro veranschlagt. Ihr Anteil an den Gesamtausgaben beläuft sich wie im Vorjahr auf 8,9 %. Sie betragen damit nur noch rund 18 % 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 sich verschärfenden strukturellen Probleme des Bundeshaushalts werden auch an den finanzwirtschaftlichen Kennzahlen deutlich.

Die Entwicklung wesentlicher Ausgabenquoten verläuft unterschiedlich (vgl. Abbildung 3). Der Anteil der Zinsen an den Gesamtausgaben (**Zinsquote**) liegt mit 15,3 % zwar auch im Jahre 2005 unter dem Höchststand des Jahres 1997 (17,9 %). Gegenüber der Zinsquote von 1992 (12,6 %) ist allerdings ein Anstieg von 2,7 Prozentpunkten zu verzeichnen. Der Anteil der Sozialausgaben an den Gesamtausgaben (**Sozialquote**) hat sich im gleichen Zeitraum (1992 bis 2005) um 15,8 Prozentpunkte auf 50,4 % 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 seit dem Jahre 1992 sogar fast 19 Prozentpunkte. Zusammen erreichen die im Haushalt 2005 veranschlagten Zins- und Sozialausgaben (**Zins-/Sozialquote**) rund zwei Drittel des Haushaltsvolumens (65,7 %). Niemals zuvor waren so viele Haushaltsmittel durch diese beiden Ausgabenbereiche gebunden.

Der Anteil der Investitionsausgaben an den Gesamtausgaben (Investitionsquote) ging demgegenüber bis zum Jahre 2004 weiter zurück. Er erreicht im Jahre 2005 nur 8,9 %. Die Investitionsausgaben liegen damit bei gerade 13,6 % der Ausgaben für den Sozial- und Zinsbereich. Die Investitionsquoten für die Jahre 2002 bis 2005 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 2005 von rund 10 % deutlich unter den Werten früherer Jahre.

Noch dramatischer entwickelt sich das Verhältnis der Steuereinnahmen zu wichtigen Ausgabenbereichen im Bundeshaushalt (vgl. Abbildung 4). 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 die in der Steuerschätzung vom Mai 2005 für den Bundeshaushalt 2005 prognostizierten Steuereinnahmen (187,2 Mrd. Euro) zugrunde, so wird die Zins-/Sozialsteuerquote in diesem Jahr bei rund 89 % liegen. Davon entfallen rund 21 % auf die Zinsausgaben und rund 68 % auf die Sozialausgaben. Bezieht man die sich im Haushaltsjahr 2005 abzeichnenden Mehrausgaben für den Arbeitsmarkt mit ein, so wird die Zins-/Sozialsteuerquote sogar auf über 90 % steigen.

Tabelle 1

Wesentliche Ausgabenarten

Jahr	1989	1992	1994	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
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	120,6	128,1
darunter:													
– Rente, Knappschaft	21,3	30,6	37,6	41,2	44,2	51,3	60,5	65,0	69,1	72,9	77,3	77,4	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	25,0	33,6
darunter:													
– BA-Zuschuss	1,1	4,6	5,2	7,0	4,9	3,9	3,7	0,9	1,9	5,6	6,2	4,2	4,0
– 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	1,5
– Grundsicherung												0,5	27,7
Zinsen/Zinserstattungen	16,7	27,6	32,9	40,3	40,4	40,9	41,1	39,9	38,3	37,4	37,0	36,5	38,9
Personalausgaben	21,1	26,3	26,9	27,0	26,8	26,7	27,0	26,5	26,8	27,0	27,2	27,2	26,9
Investitionsausgaben	18,5	33,7	31,3	31,2	28,8	29,2	28,6	28,1	27,3	24,1	25,7	22,4	22,7
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	37,7
Gesamtausgaben	148,2	218,4	240,9	232,9	225,9	233,6	246,9	244,4	243,1	249,3	256,7	251,6	254,3
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	47,9	50,4
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	15,3
Anteil Personalausgaben	14,2	12,0	11,2	11,6	11,9	11,4	10,9	10,9	11,0	10,8	10,6	10,8	10,6
Anteil Investitionsausg.	12,5	15,4	13,0	13,4	12,7	12,5	11,6	11,5	11,2	9,7	10,0	8,9	8,9
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	17,8	14,8
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	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 1–1,5 Mrd. Euro oder bis rund 1,5 %). 2005: Bisheriges Haushaltssoll ohne Mehrbelastungen im Haushaltsverlauf.

² Hierzu gehören insbesondere die sächlichen Verwaltungsausgaben sowie die Ausgaben für militärische Beschaffungen, für die nicht investive Wirtschafts- und Forschungsförderung sowie für Sondervermögen ohne Zinserstattungen. 2005: Der gegenüber 2004 niedrigere Betrag erklärt sich vor allem aus dem Wegfall des Zuschusses an die Postbeamtenversorgungskasse (–4,4 Mrd. Euro) sowie den im Haushaltssoll 2005 enthaltenen Globalen Minderausgaben (–2,4 Mrd. Euro).

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 fünf Jahren um rund 17 Prozentpunkte (von rund 51 % in 2000 auf rund 68 % in 2005) angestiegen.

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 2005 bei nur noch rund 12 %.

Hält diese Besorgnis erregende Entwicklung an, steht die Haushalts- und Finanzpolitik vor dem Problem, dass die mit Abstand wichtigste Einnahmequelle des Bundeshaushalts vollständig durch die beiden Ausgabenblöcke Soziales und Zinsen aufgezehrt zu werden droht. Für die Finanzierung aller anderen Haushaltsbereiche stünden dann keine Steuereinnahmen mehr zur Verfügung. Vor diesem Hintergrund erscheint es unumgänglich, einerseits die Ausgaben insbesondere im konsumtiven Bereich zu begrenzen und andererseits die Steuereinnahmen zu stabilisieren. Anderenfalls wird der Bund in eine **weitgehende finanzielle Handlungsunfähigkeit** geraten, die eine gestaltende Haushaltspolitik unmöglich machen wird.

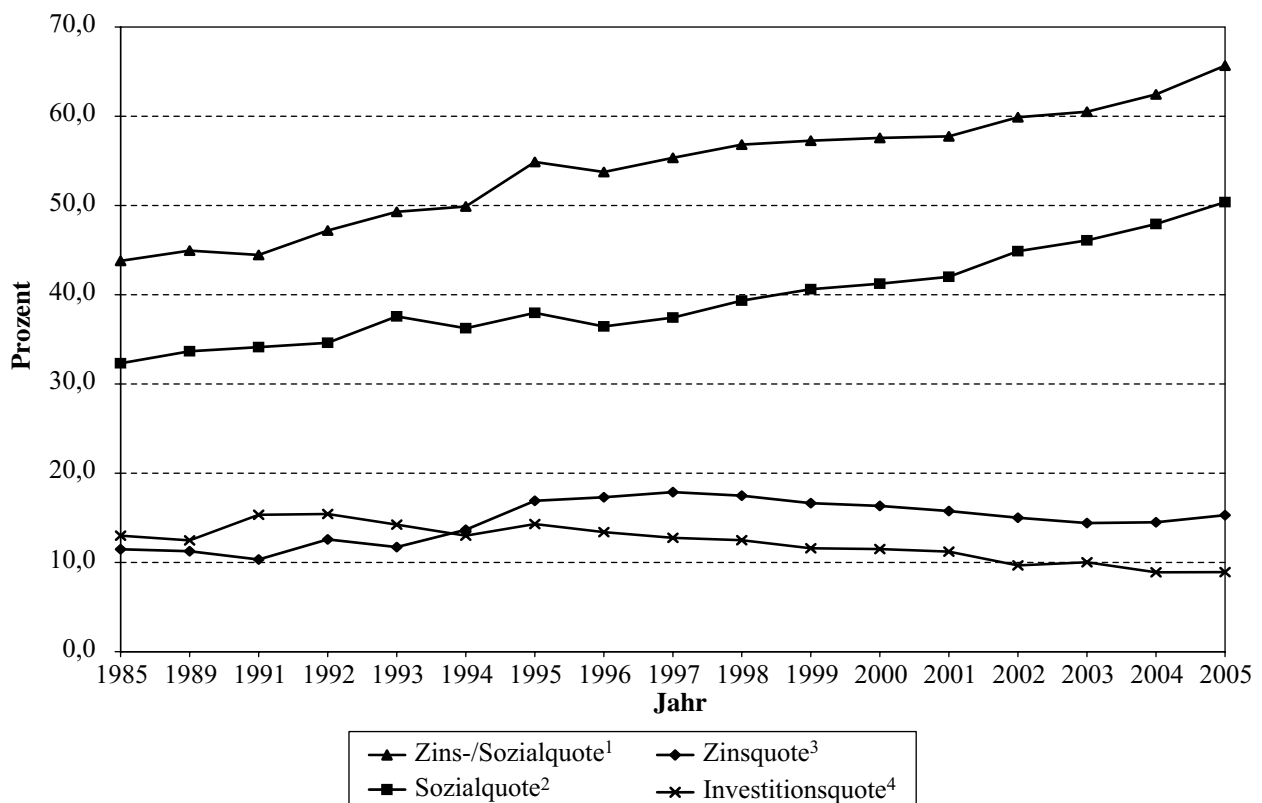
Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) stimmt dem Bundesrechnungshof zu, dass – in struktureller

Sicht – die dominante Stellung der konsumtiven Ausgaben im Bundeshaushalt auf den Anstieg der Sozialausgaben zurückzuführen ist. Zur Begrenzung dieser Dynamik habe die Bundesregierung mit der „Agenda 2010“ einen tief greifenden Umbau der sozialen Sicherungssysteme auf den Weg gebracht, von dem mittel- und langfristig deutlich stabilisierende Wirkungen auf den Bundeshaushalt ausgehen sollen. Weitere strukturelle Verbesserungen im Bundeshaushalt und in den Haushalten der Länder seien unerlässlich, wobei der Konsolidierungsschwerpunkt beim Subventionsabbau vor allem im steuerlichen Bereich liege. Mitverantwortlich für die schwierige Haushaltslage sei die fehlende Unterstützung durch die Länder bei den vom Bund auf den Weg gebrachten Konsolidierungsmaßnahmen im Bereich der Steuervergünstigungen. In den von der Mitwirkung des Bundesrates unabhängigen Bereichen seien deutliche Erfolge bei der Ausgabenbegrenzung und beim Subventionsabbau erzielt worden. Beleg hierfür seien die starke Rückführung der Finanzhilfen sowie die seit Anfang der 90er-Jahre zurückgehende Ausgabenquote im Bundeshaushalt, die auch zur rückläufigen Staatsquote beitrage.

Der Bundesrechnungshof stellt fest, dass die Haushaltsprobleme des Bundes auch nach Auffassung des Bundesministeriums in erheblichem Umfang strukturelle Ursachen haben. Eine nachhaltige Verbesserung der Haushaltslage kann daher nur durch strukturell wirkende Maßnahmen erzielt werden. Die in der „Agenda 2010“ angelegte Konsolidierungsstrategie bildet hierbei einen ersten Schritt, um die äußerst schwierige finanzwirtschaftliche Lage des Bundeshaushalts mittelfristig wieder in den Griff zu bekommen. Im Gegensatz zum Bundesministerium sieht der Bundesrechnungshof allerdings bislang keine signifikanten Zeichen für eine Trendumkehr bei der Entwicklung der Bundesfinanzen. Es droht im Gegenteil in den nächsten Jahren noch eine Verschärfung der Situation. So räumt das Bundesministerium selbst ein, dass ab dem Bundeshaushalt 2007 ein „struktureller Handlungsbedarf“ von jährlich 25 Mrd. Euro besteht. Damit wird eine Deckungslücke umschrieben, die nach derzeitiger Einschätzung das jährliche Finanzierungsdefizit auf die Größenordnung von jährlich 45 Mrd. Euro steigen lässt.

Abbildung 3

Wesentliche Ausgabenquoten



¹ Anteil der Zins- und Sozialausgaben an den Gesamtausgaben.

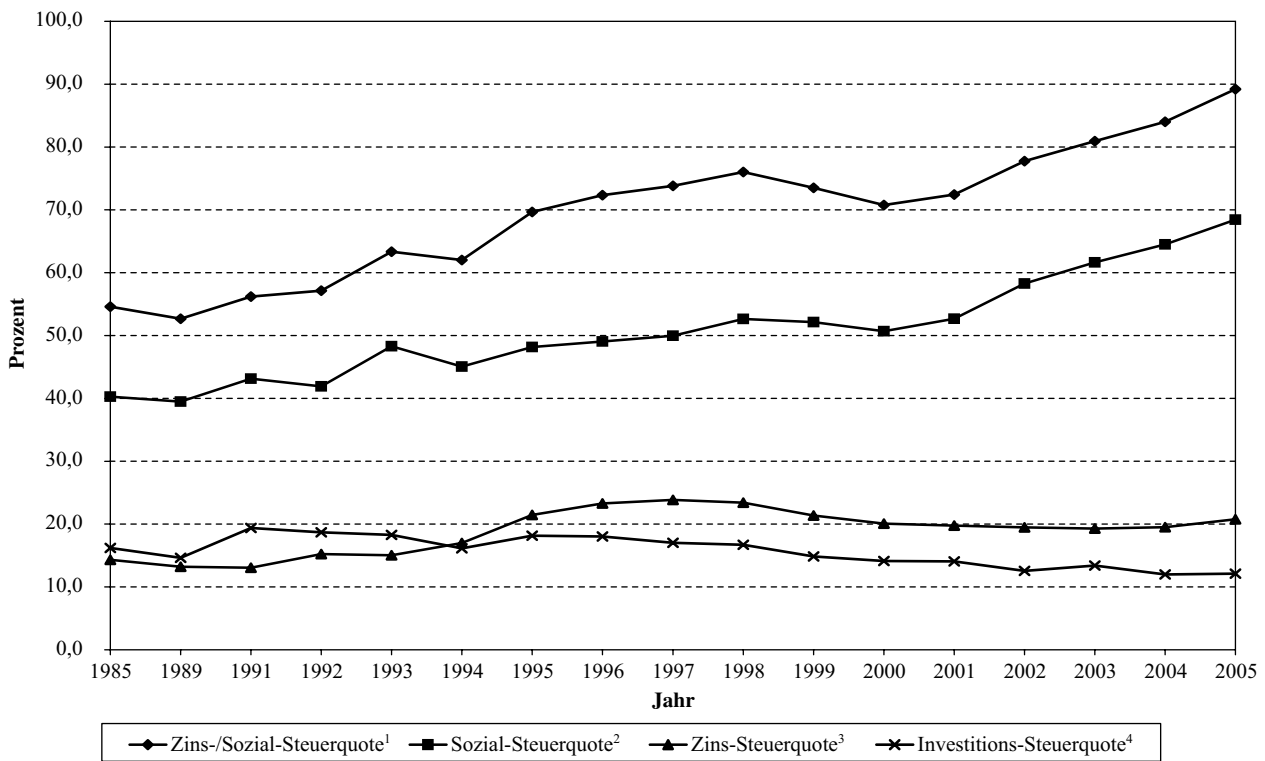
² Anteil der Sozialausgaben an den Gesamtausgaben.

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.

Abbildung 4

Wesentliche Ausgaben-Steuerquoten



- ¹ Anteil der für Zins- und Sozialausgaben verwendeten Steuereinnahmen. Für das Haushaltsjahr 2005 wird das Ergebnis der Steuerschätzung vom 10.–12.05.2005 zugrunde gelegt.
- 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 (Steuereinnahmемinderungen) geleistet werden.

2.2.2 Ausgaben für die Alterssicherung

2.2.2.1

Die **Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung** steigen seit Beginn der 90er-Jahre kontinuierlich an, insbesondere aufgrund von zusätzlichen Belastungen (z. B. zwischenzeitlicher Anstieg der einigungsbedingten Erstattungen nach dem Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz, Beitragszahlungen des Bundes für Kindererziehungszeiten). Von rund 147 Mrd. Euro im Jahre 1992 sind sie auf rund 238 Mrd. Euro im Jahre 2005 angewachsen (vgl. Abbildung 5). Dies bedeutet einen Zuwachs von rund 91 Mrd. Euro oder 62 %. Mit dieser rasanten Entwicklung haben die Beitragseinnahmen der Rentenversicherung nicht Schritt gehalten. Den Ausgleich hat der Bund durch zusätzliche Leistungen übernommen. Dadurch sind die Bundesleistungen an die Rentenversicherung von rund 30,6 Mrd. Euro (1992) auf rund 77,9 Mrd. Euro (2005) – und damit um 155 % gestiegen. Einen Teil der zusätzlichen Leistungen finanziert der Bund durch entsprechende Mehrwertsteuer- und Ökosteuermehreinnahmen. Mit den wachsenden Bundesleistungen hat sich auch der Bundesanteil an den Gesamtausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung deutlich

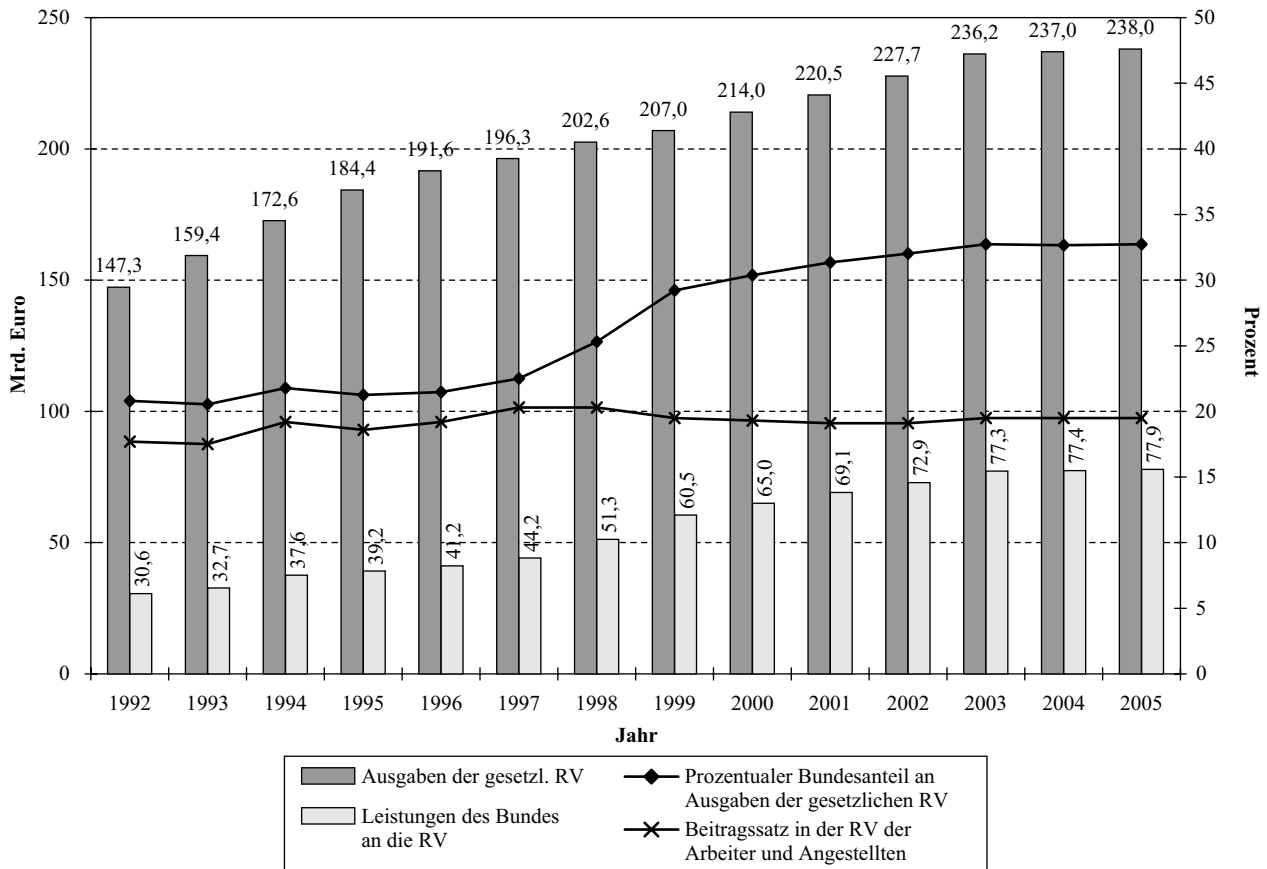
erhöht. Gegenüber 21 % im Jahre 1992 trägt der Bundeshaushalt im Jahre 2005 mit den veranschlagten rund 77,9 Mrd. Euro fast ein Drittel (32,7 %) der Rentenversicherungsausgaben (vgl. Abbildung 5). Mit anderen Worten: Ein Drittel der ausgezahlten Renten ist rechnerisch nicht mehr beitrags-, sondern steuer- oder kreditfinanziert.

Der Beitragssatz in der gesetzlichen Rentenversicherung soll auch im Jahre 2005 mit 19,5 % stabil bleiben. Um eine Anhebung des Beitragssatzes zu vermeiden, ist in den letzten Jahren eine Reihe von Änderungen in Kraft getreten:

- Im Rahmen des Beitragssicherungsgesetzes ist im Jahre 2003 als kurzfristig wirkende Stabilisierungsmaßnahme die Beitragsbemessungsgröße 2003 angehoben worden. Diese Anhebung wirkt als Basiseffekt bei den Anpassungen der späteren Jahre fort.
- Die bisherige rentenrechtliche Bewertung von (Hoch-)Schul Ausbildung wird nach dem Rentenversicherungsnachhaltigkeitsgesetz schrittweise abgebaut. Nach einer vierjährigen Übergangszeit wird diese Ausbildung künftig nur noch als unbewertete Anrechnungszeit ausgestaltet.

Abbildung 5

Rentenversicherungsausgaben und Bundesleistungen an die Rentenversicherung



- Die Rentenversicherung der Arbeiter und die Rentenversicherung der Angestellten sind im Jahre 2005 unter dem Namen „Deutsche Rentenversicherung“ zur allgemeinen Rentenversicherung zusammengefasst worden, um eine effizientere Aufgabenwahrnehmung zu erreichen.
- Die Schwankungsreserve wird nach dem Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz zu einer Nachhaltigkeitsrücklage mit einem Zielwert von 0,2 bis von max. 1,5 Monatsausgaben ausgebaut. Die Nachhaltigkeitsrücklage wird bis Ende des Jahres 2005 auf den unteren Zielwert von 0,2 Monatsausgaben absinken. Bis Ende des Jahres 2008 wird ein Anstieg der Rücklage auf 0,25 Monatsausgaben und bis zum Jahresende 2009 auf 0,38 Monatsausgaben prognostiziert.
- Bereits 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 %). Dies soll die Rentenversicherung für das Jahr 2005 und die Folgejahre um jährlich rund 1,7 Mrd. Euro entlasten.
- Finanzielle Entlastungen können sich für die Rentenversicherung aus der Einführung des Arbeitslosengelds II ergeben: Für deren Empfänger werden zwar nur noch monatliche Beiträge von 78 Euro (gegenüber 100 Euro bei Beziehern der früheren Arbeitslosenhilfe) entrichtet; die Zahl der Anspruchsberechtigten steigt aber um rund eine Million (auf 3,2 Millionen), was insgesamt zu Mehreinnahmen führen wird.
- Sofern die Krankenversicherungsbeiträge gesenkt werden, sinkt auch der Beitrag der Rentenversicherung an die Krankenversicherung.
- Im Jahre 2005 gab es erneut eine Nullrunde bei den Renten.

Insbesondere mit dem Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz sollen längerfristig wirkende Konsolidierungserfolge erzielt werden. Mit der Einführung eines so genannten Nachhaltigkeitsfaktors in die Rentenanpassungsformel soll erreicht werden, dass die Zunahme der Zahl der Rentenbezieher im Verhältnis zur Zahl der Beitragszahler zu geringeren Rentenanpassungen führt. Außerdem werden die Altersgrenzen für die frühestmögliche

Inanspruchnahme der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeit schrittweise von 60 auf 63 Jahre angehoben.

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 Rentenversicherung, die der Bund im Rahmen der Bereitstellung seiner Zuschüsse sicherzustellen hat (vgl. § 11 Abs. 4 Haushaltsgesetz 2005).

2.2.2.2

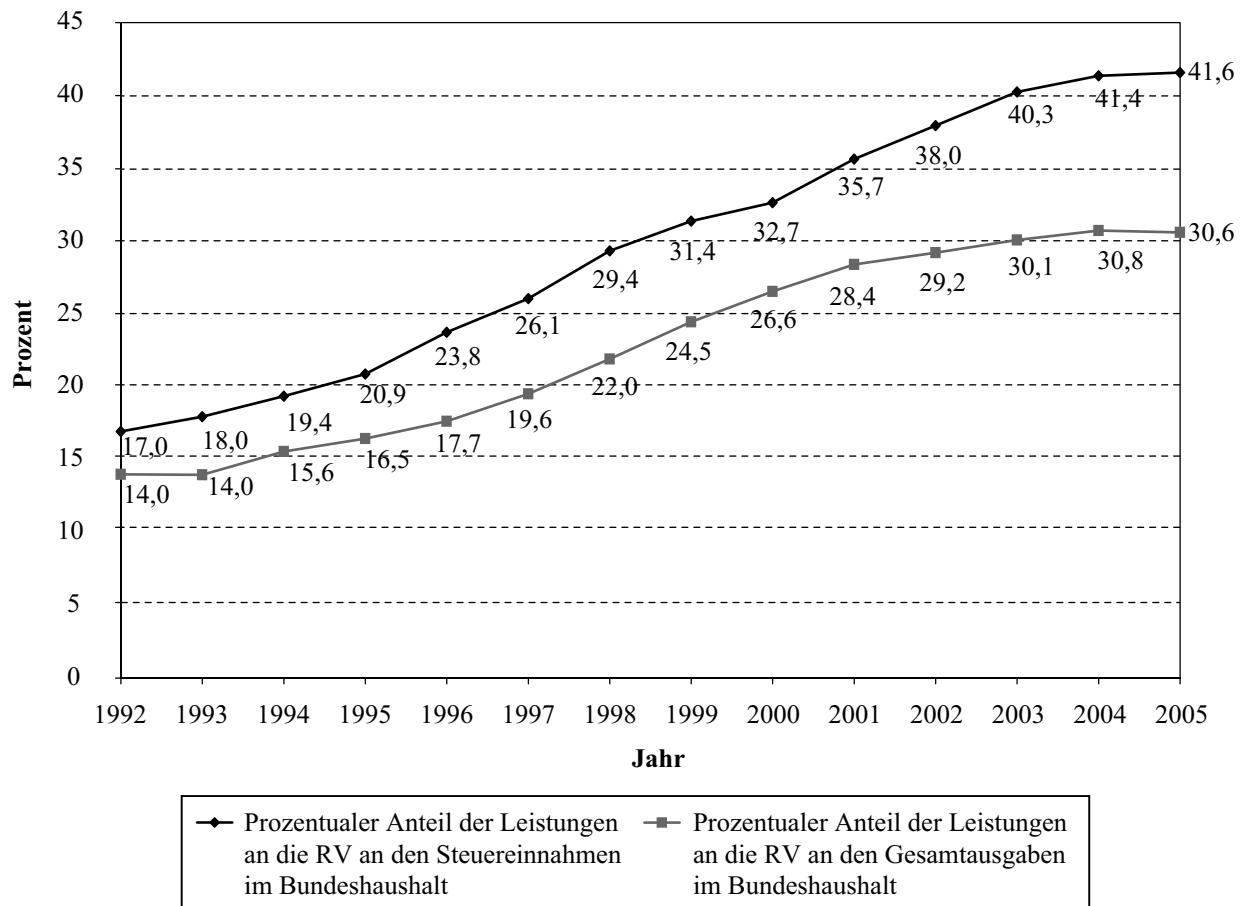
Die Bundesleistungen an die gesetzliche Rentenversicherung (einschließlich der Defizitabdeckung bei der knapp-

schaftlichen Rentenversicherung) sind das **strukturelle Hauptproblem** im Ausgabenbereich des Bundeshaushalts. Nicht zuletzt aufgrund der 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 2005 mit 30,6 % mehr als doppelt so hoch. In Relation zu den Steuereinnahmen ist das Verhältnis noch erheblich ungünstiger: In diesem Jahr fließen 41,6 % 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 sollen³.

Trotz der auf den Weg gebrachten 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 Ausgabenreduzierung ist jedoch nicht umgesetzt worden. Um eine gewisse Kompensation zu erreichen, sind in den Bundeshaushalten 2004 und 2005 globale Minderausgaben veranschlagt worden, die weiter fortgeschrieben werden sollen. Die Rentenversicherungsleistungen des Bundes werden demgegenüber sowohl hinsichtlich der absoluten Beträge wie auch hinsichtlich des Anteils am Haushaltsvolumen auf sehr hohem Niveau bleiben.

Die Probleme des Bundeshaushalts im Zusammenhang mit den Leistungen an die Rentenversicherung werden sich vor dem Hintergrund einer alternden Gesellschaft, niedriger Geburtenraten und einer steigenden Lebenserwartung verschärfen. Eine nachhaltige Konsolidierung dieses Haushaltsbereichs muss daher durch **strukturell wirkende Stabilisierungsmaßnahmen** auf dem Renten-sektor angegangen werden. Die von der Bundesregierung auf den Weg gebrachten Maßnahmen gehen insoweit in die richtige Richtung. Pauschale Ausgabebegrenzungen im Bundeshaushalt können dagegen den Konsolidierungsbedarf bei den Rentenleistungen des Bundes auf mittel- und langfristige Sicht nicht ersetzen.

2.2.2.3

Außer den Leistungen an die Rentenversicherung enthält der Bundeshaushalt eine Reihe **weiterer Ausgaben für**

³ Hierzu gehören im Wesentlichen:

- der allgemeine Bundeszuschuss zur Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten (2005: rund 37,5 Mrd. Euro),
- der Zuschuss an die knappschaftliche Rentenversicherung (2005: rund 7,0 Mrd. Euro),
- der zusätzliche Zuschuss an die Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten zur Abdeckung nicht beitragsgedeckter Leistungen sowie zur Senkung des Beitragssatzes (2005: 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 01.04.1998 und
 - aus dem Aufkommen der fünf Stufen der seit 01.04.1999 erhobenen sog. Ökosteuer,
- pauschal entrichtete Beiträge des Bundes für Kindererziehungszeiten (2005: rund 11,7 Mrd. Euro), die seit dem Jahre 1999 bestehen,
- die Erstattung von einigungsbedingten Leistungen an die Rentenversicherung (2005: 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 (2005: rund 2,7 Mrd. Euro).

die Alterssicherung. Dazu gehören insbesondere die Ausgaben für⁴

- die Alterssicherung der Landwirte (2005: rund 2,3 Mrd. Euro; Ist 2004: rund 2,3 Mrd. Euro),
- Bezüge der Versorgungsempfänger in der Bundesverwaltung (2005: rund 6,7 Mrd. Euro; Ist 2004: rund 6,4 Mrd. Euro)⁵,
- die Sondereversorgungssysteme in den neuen Ländern (2005: 0,8 Mrd. Euro; Ist 2004: 0,8 Mrd. Euro)⁶,
- Bezüge der Versorgungsempfänger aus dem Bereich des ehemaligen Sondervermögens Bahn (2005: rund 5,3 Mrd. Euro; Ist 2004: rund 5,4 Mrd. Euro)⁷.

Im Haushaltsjahr 2005 summieren sich diese Ausgaben auf rund 15,1 Mrd. Euro. Der gegenüber dem Haushaltsjahr 2004 (rund 19,3 Mrd. Euro) niedrigere Gesamtbetrag erklärt sich im Wesentlichen durch die Absenkung des Bundeszuschusses an die Postbeamtenversorgungskasse (2004: rund 4,4 Mrd. Euro) auf Null. Dies wird dadurch erreicht, dass die im Jahre 2005 auf den Bund entfallenden Pensionsleistungen an die Postbeamtenversorgungskasse von rund 5,5 Mrd. Euro durch Erlöse aus der Verwertung von Forderungen der Versorgungskasse gegen die Post-Aktiengesellschaften ersetzt werden. Zwar entlastet dies den Bund im Jahre 2005 vollständig von seinem Finanzierungsanteil, allerdings zulasten künftiger Bundeshaushalte. Die bereits bestehenden erheblichen mittel- und langfristigen Haushaltsbelastungen des Bundes werden dadurch also zusätzlich verschärft.

Vor diesem Hintergrund verringert sich die Gesamtbelastung im Bundeshaushalt 2005 für die Unterstützung der **verschiedenen Alterssicherungssysteme** auf eine Größenordnung von rund 93 Mrd. Euro (2004: rund 97 Mrd. Euro)⁸. Damit werden aber immer noch rund die Hälfte der Steuereinnahmen des Bundes für diesen Zweck aufgebraucht – trotz der einmaligen und nicht nachhaltigen Entlastung im Bereich der Postpensionsverpflichtungen.

2.2.3 Ausgaben für den Arbeitsmarkt

Die Ausgaben **für den Arbeitsmarkt** sind in erheblichem Maße von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und deren Einfluss auf die Arbeitslosen- und Beschäftigtenzahlen abhängig. Die Arbeitsmarktausgaben des Bundes haben sich nicht zuletzt aufgrund der schwierigen wirtschaftlichen Lage und einer gestiegenen Arbeitslosigkeit deutlich erhöht.

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

⁵ Einschließlich Beihilfen.

⁶ Nach Abzug der Erstattungen der Länder.

⁷ Einschließlich Beihilfen.

⁸ Weitere Leistungen für die Alterssicherung in Milliardenhöhe werden durch die Beitragszahlungen für Bezieher von Arbeitslosengeld I und II erbracht.

- Im Haushalt der Bundesagentur für Arbeit steigen die Ausgaben von rund 52,6 Mrd. Euro im Jahre 2001 auf rund 58 Mrd. Euro im Jahre 2005.
- Im Bundeshaushalt steigen die Ausgaben für den Arbeitsmarkt von rund 15,4 Mrd. Euro im Jahre 2001 auf rund 33,6 Mrd. Euro im Jahre 2005 (ohne Berücksichtigung der sich abzeichnenden Mehrausgaben für das Arbeitslosengeld II).

Die Bundesregierung hat 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).

Die neuen Regelungen sind im Wesentlichen zum 1. Januar 2005 in Kraft getreten. Sie sehen u. a. vor, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige zu einer neuen Leistung – der Grundsicherung für Arbeitsuchende mit dem so genannten Arbeitslosengeld II – zusammenzuführen. Der Bund trägt die Kosten der Grundsicherung und beteiligt sich an den von den Kommunen zu tragenden Leistungen für Unterkunft und Heizung. Im Ergebnis sollen die Kommunen zur Stärkung ihrer Investitionskraft und zur Finanzierung der Kinderbetreuung ab dem Jahre 2005 um 2,5 Mrd. Euro jährlich entlastet werden. Auf der Grundlage einer umfassenden Be- und Entlastungsrechnung für die Kommunen (Datenbasis: Sommer 2004) legte der Gesetzgeber den Bundesanteil für diese Leistungen (Unterkunft und Heizung) für die Zeit ab dem 1. Januar 2005 zunächst auf 29,1 % fest. Dieser Anteil des Bundes wird zu bestimmten Zeitpunkten anhand aktuell vorliegender Zahlen überprüft und ggf. angepasst (sog. Revision).

Die im Bundeshaushalt 2005 veranschlagten Arbeitsmarktausgaben entfallen im Wesentlichen auf die **Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende** (Soll 2005: rund 27,7 Mrd. Euro) sowie auf den **Bundeszuschuss an die Bundesagentur für Arbeit** von (Soll 2005: 4,0 Mrd. Euro). Die im Kapitel 0912 Titelgruppe 01 veranschlagten Leistungen der Grundsicherung setzen sich zusammen insbesondere aus den Ansätzen für

- Arbeitslosengeld II (Soll 2005: 14,6 Mrd. Euro),
- Leistungen zur Eingliederung in Arbeit (Soll 2005: 6,55 Mrd. Euro),
- Beteiligung an Leistungen für Unterkunft und Heizung (Soll 2005: 3,2 Mrd. Euro),
- Verwaltungskosten für die Durchführung der Grundsicherung (Soll 2005: 3,27 Mrd. Euro).

Für den Haushaltsverlauf 2005 ist absehbar, dass bei den Leistungen der Grundsicherung der Ansatz für das **Arbeitslosengeld II** bei weitem nicht ausreichen wird. Das Bundesministerium hat bereits Mitte des Jahres 2005 hierfür eine überplanmäßige Ausgabe in Höhe von bis zu 8 Mrd. Euro bewilligt. Begründet wird diese zusätzliche

Ermächtigung mit der gegenüber den Annahmen zum Haushalt 2005 gestiegenen Anzahl der Bedarfsgemeinschaften und den höheren durchschnittlichen Geldleistungen pro Bedarfsgemeinschaft. Lagen dem Sollansatz 2005 im Jahresdurchschnitt geschätzte rund 2,5 Millionen Bedarfsgemeinschaften mit durchschnittlichen Geldleistungen pro Bedarfsgemeinschaft von monatlich rund 484 Euro zugrunde, betrug die Anzahl im Mai 2005 rund 3,5 Millionen Bedarfsgemeinschaften mit monatlichen Geldleistungen von rund 577 Euro. Anfang Juni 2005 war der Ansatz von 14,6 Mrd. Euro bereits in Höhe von rund 10,2 Mrd. Euro ausgeschöpft. Der überplanmäßige Betrag von 8,0 Mrd. Euro soll bei konstanten Monatsausgaben ausreichen, den Bedarf zumindest bis November 2005 zu decken. Wegen der noch nicht vollständig eingerichteten Arbeitsgemeinschaften vor Ort und der im Aufbau befindlichen Vermittlungs- und Betreuungsstrukturen bestehen über den Gesamtbedarf noch erhebliche Unwägbarkeiten.

Mögliche Minderausgaben von rund 2,0 Mrd. Euro sieht das Bundesministerium bei der Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung. Die im Rahmen der Revision vorgenommenen Überprüfungen wiesen darauf hin, dass die Kommunen bereits mit einem deutlich niedrigeren Bundesanteil (geschätzt 7,3 % statt 29,1 %) um rund 2,5 Mrd. Euro entlastet werden. Auch bei den Leistungen zur Eingliederung in Arbeit und den Verwaltungskosten für die Durchführung der Grundsicherung werden Minderausgaben von rund 1,0 Mrd. Euro erwartet. Zudem sollen die Ausgaben für das Wohngeld von rund 3,0 Mrd. Euro im Jahre 2004 (Ist) auf rund 0,9 Mrd. Euro im Jahre 2005 sinken.

Hinzu kommt auf der Einnahmeseite ein veranschlagter so genannter Aussteuerungsbetrag von rund 6,7 Mrd. Euro, den der Bund von der Bundesagentur für Arbeit für Arbeitslosengeldempfänger erhält, die in das neue Arbeitslosengeld II wechseln. Haushaltsentlastend wirkt sich dies im Ergebnis für den Bundeshaushalt jedoch nur insoweit aus, als der Betrag über dem veranschlagten Bundeszuschuss liegt, also in Höhe von 2,7 Mrd. Euro.

Per saldo ist jedoch im Bereich der Arbeitsmarktleistungen im Jahre 2005 eine **deutliche Mehrbelastung** des Bundeshaushalts zu verzeichnen. Ob die Gesamtwirkungen der Arbeitsmarktreformen zumindest mittelfristig zu einer finanziellen Entlastung des Bundeshaushalts führen, bleibt abzuwarten.

In den letzten Jahren war zu beobachten, dass die Haushaltsmittel insbesondere für die Arbeitslosenhilfe regelmäßig und zum Teil deutlich zu gering veranschlagt waren (vgl. Tabelle 2). Dieser Trend ist auch bei dem an die Stelle der früheren Arbeitslosenhilfe getretenen Arbeitslosengeld II festzustellen. Allerdings ist hierbei zu berücksichtigen, dass durch die Einführung der neuen Grundsicherung für Arbeitsuchende eine belastbare Abschätzung des Ausgabebedarfs für den Bundeshaushalt erheblich erschwert war.

Tabelle 2

Ausgaben für die Arbeitslosenhilfe/für das Arbeitslosengeld II (ab 2005)

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 Nachtrags- haushalt)	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 Nachtrags- haushalt)	14,8 (13,0)	14,8	– (+ 1,8)	– (+ 13,8)
2003 (ohne Nachtrags- haushalt)	16,8 (12,3)	16,5	– 0,3 (+ 4,2)	– 1,8 (+ 34,1)
2004 einschl. Nachtrags- haushalt	18,8	18,8	–	–
2005	14,6	22,6 ¹		

¹ Unter Einbeziehung des überplanmäßig bewilligten Betrags von 8,0 Mrd. Euro.

2.2.4 Zinsausgaben

Die **Zinsausgaben** setzen sich aus den Zinsen auf die Bundesschuld und den Zinserstattungen an Sondervermögen zusammen. Sie bilden seit Mitte der 90er-Jahre den nach den Sozialausgaben größten Ausgabenblock. Ursache für die hohe Zinslast ist der starke Anstieg der Verschuldung des Bundes sowie – in der ersten Hälfte der 90er-Jahre – der Sondervermögen des Bundes (vgl. Nr. 2.6, Abbildung 15).

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. Der Bundeshaushalt 2005 enthält erstmals keine Zinserstattungen mehr, nachdem der Bund zu Beginn des Jahres 2005 auch die Verbindlichkeiten des Sondervermögens Fonds „Deutsche Einheit“ übernommen und in die

Bundesschuld einbezogen hat. Nach den Regelungen des Solidarpaktfortführungsgesetzes aus dem Jahre 2001⁹ 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 finanzwirtschaftlich ungünstigen Auswirkungen des permanenten Schuldenaufbaus lassen sich an der Entwicklung der Zinslast im Bundeshaushalt ablesen. So spielten die Zinsausgaben vor 30 Jahren im Bundeshaushalt kaum eine Rolle. Sie lagen z. B. im Jahre 1975 bei rund 2,7 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 7) und machten damit einen Anteil von nur 3,4 % des damaligen Haushaltsvolumens (rund 80,2 Mrd. Euro) aus. Der über Jahrzehnte währende Schuldenzuwachs hat die jährlichen Zinsausgaben und ihren Anteil am Haushaltsvolumen deutlich steigen lassen. In der zweiten Hälfte der 90er-Jahre lagen die

⁹ Vgl. Artikel 8 i. V. m. Artikel 5 Solidarpaktfortführungsgesetz, BGBl. 2001 S. 3955 f., 3961 f.

jährlichen Zinsausgaben in der Größenordnung von 40 Mrd. Euro bis 41 Mrd. Euro und erreichten einen Haushaltsanteil von fast 18 % (vgl. Tabelle 1).

Im Zeitraum 1999 bis 2004 waren die Zinsausgaben rückläufig. Diese erfreuliche Tendenz beruhte zum einen auf einem Rückgang der Kapitalmarktzinsen, der zu einem im Langzeitvergleich niedrigen Zinsniveau geführt hat. 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 und damit zu entsprechend weniger Zinsausgaben führten. Im Haushaltsjahr 2004 betrugen die Zinsausgaben rund 36,5 Mrd. Euro (14,5 % des Haushaltsvolumens) und lagen damit um immerhin rund 4,6 Mrd. Euro unter dem Ausgabevolumen des Jahres 1999.

Aufgrund der hohen jährlichen Neukredite und dem damit verbundenen rasanten Schuldenanstieg vor allem ab dem Haushaltsjahr 2002 wird sich allerdings ein Wiederanstieg der Zinslast nicht vermeiden lassen. Der Anteil der Zinslast am Haushaltsvolumen dürfte im Finanzplanungszeitraum wieder auf über 17 % steigen. Anders als in früheren Haushaltsperioden werden daher die im Finanzplan enthaltenen Haushaltsansätze in den entspre-

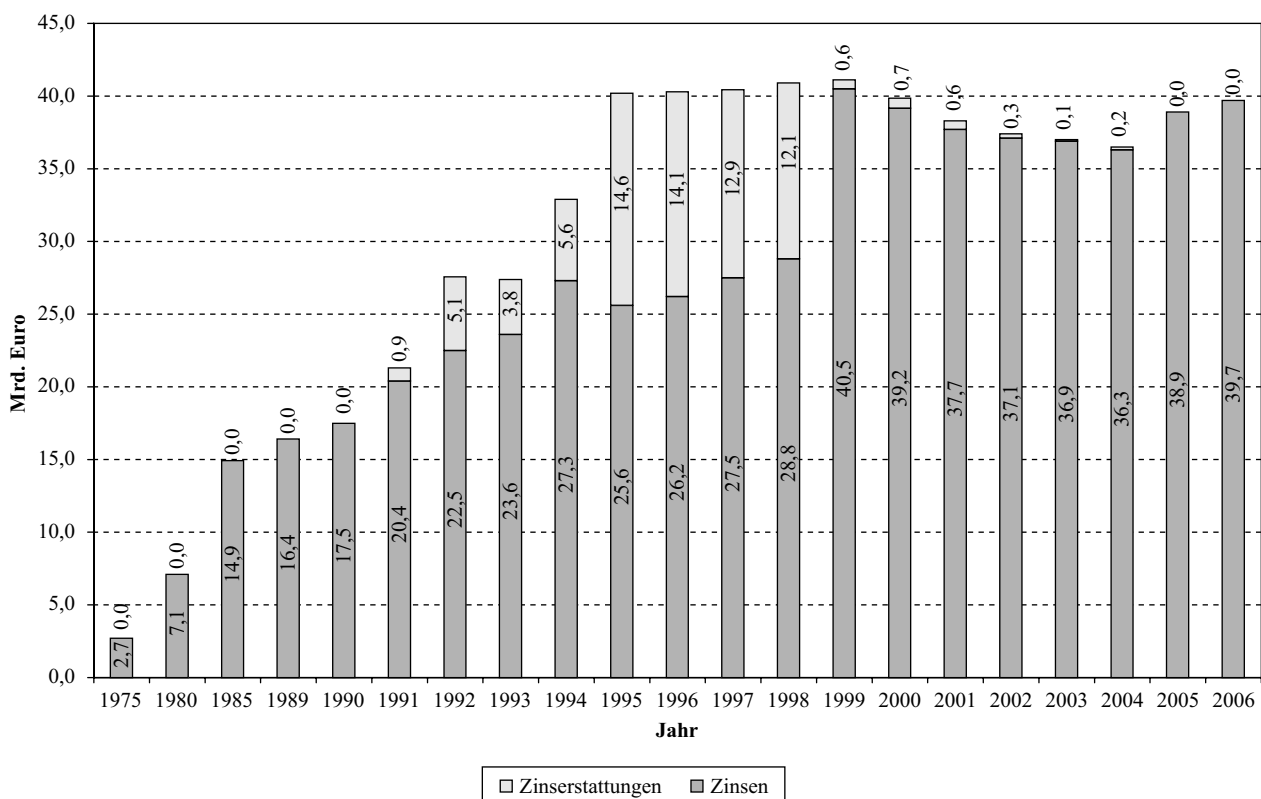
chenden Haushaltsjahren aller Voraussicht nach tatsächlich benötigt werden. Im Rahmen der kommenden Haushaltsaufstellungen dürfte es daher kaum mehr möglich sein, die Planungsansätze im Zinsbereich zum Ausgleich von Mehrbelastungen in anderen Haushaltsbereichen herabzusetzen. Das vermindert die finanzwirtschaftlichen Handlungsalternativen bei der Haushaltsaufstellung.

2.2.5 Zinslast und Investitionsausgaben

Die für den Bundeshaushalt und die Sondervermögen des Bundes aufgenommenen Kredite dienen dem Ziel, zusätzliche Handlungsspielräume für die Haushaltsführung zu gewinnen. Der Bundesrechnungshof hat nachgewiesen, dass durch die fortwährende Aufnahme neuer Kredite langfristig **keine nachhaltigen finanziellen Gestaltungsspielräume** für andere Ausgaben- und Aufgabenbereiche wie etwa für Investitionen entstanden sind (vgl. Bemerkungen 2003, Bundestagsdrucksache 15/2020 Nr. 2.5.2). Vielmehr haben die kumulierten Zinsausgaben die Freiräume, die durch die Kreditaufnahmen gewonnen wurden, fast vollständig wieder aufgezehrt und damit letztlich maßgeblich zur Verschlechterung der Ausgabenstruktur im Bundeshaushalt beigetragen.

Abbildung 7

Ausgaben für Zinsen und Zinserstattungen (Zinslast)



Dies lässt sich insbesondere am Verhältnis von Investitionsausgaben und Zinsausgaben ablesen, das sich in den letzten 25 Jahren massiv zu Lasten der Investitionen verschlechtert hat (vgl. Abbildung 8). 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 insbesondere auch im Zusammenhang mit den finanzwirtschaftlichen Folgen der Wiedervereinigung nachhaltig umgekehrt. Erstmals im Jahre 1994 überschritten die Ausgaben für die Zinslast die Ausgaben für die Investitionen. Die Zinsausgaben stiegen bis zum Ende des Jahrzehnts auf über 41 Mrd. Euro jährlich, während die investiven Ausgaben rückläufig waren. Aufgrund der hohen Schuldenzuwächse der letzten Jahre wird dieser Trend anhalten. Im Bundeshaushalt 2005 liegt die Zinslast bereits bei rund 171 % der investiven Ausgaben, im Entwurf des Bundeshaushalts

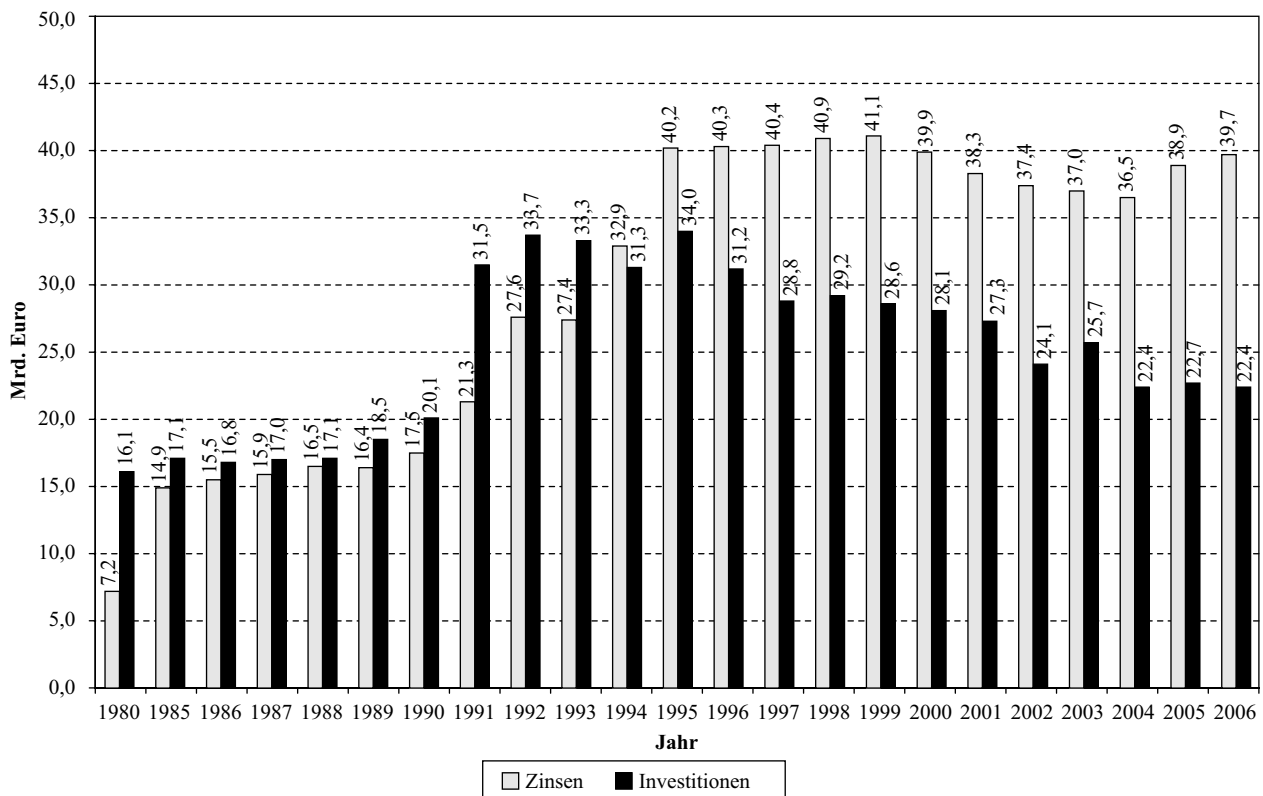
2006 sogar bei rund 177 %. Wenn diese Entwicklung nicht gestoppt wird, ist davon auszugehen, dass auf mittelfristige Sicht die Ausgaben für Zinsen doppelt so hoch sein werden wie die Investitionsausgaben.

Einen Ausweg aus dieser **Verschuldungsfalle** 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 und steigender Zinslast wachsen damit auch die Vorbelastungen künftiger Haushalte¹⁰.

¹⁰ Vgl. dazu auch Deutsche Bundesbank: Die Entwicklung der Staatsverschuldung seit der deutschen Vereinigung, Monatsbericht März 1997, S. 17–31.

Abbildung 8

Entwicklung von Zinsausgaben und Investitionsausgaben



2.3 Einnahmenentwicklung und -struktur

2.3.1 Entwicklung der Steuereinnahmen

Die Entwicklung der **Steuereinnahmen des Bundes** verlief seit Beginn der 90er-Jahre in vier Phasen (vgl. Abbildung 9):

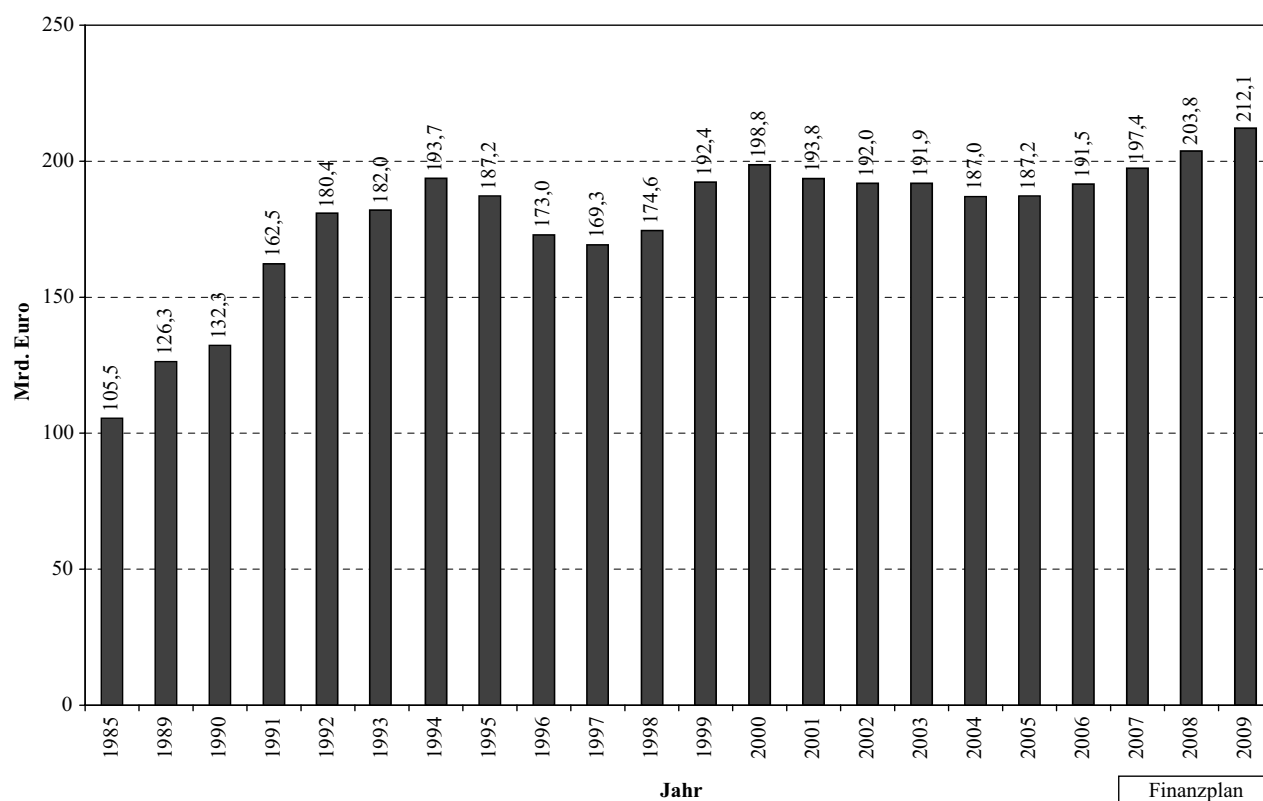
- In den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung stiegen die Steuereinnahmen nominal deutlich an – von rund 132,3 Mrd. Euro im Jahre 1990 auf rund 193,8 Mrd. Euro im Jahre 1994; das ist ein Zuwachs von 46,5 % innerhalb von vier Jahren.
- Danach waren die Steuereinnahmen stark rückläufig und erreichten im Jahre 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 tendenziell wieder zurück. Nach dem Ergebnis der Steuerschätzung vom 10. Mai 2005 bis 12. Mai 2005 werden die Steuereinnahmen auch im Haushaltsjahr 2005 mit rund 187,2 Mrd. Euro deutlich hinter dem Ergebnis aus dem Jahre 2000 zurückbleiben. Hierfür ursächlich sind vor allem das geringe wirtschaftliche Wachstum sowie die seit dem Jahre 2000 umgesetzten steuerlichen Entlastungsmaßnahmen (Steuerentlastungsgesetz, Gesetze zur Reform der Unternehmensbesteuerung, Familienförderungsgesetze).

Abbildung 9

Steuereinnahmen¹



¹ 2005: Ergebnis Steuerschätzung vom 10.–12.05.2005 (Haushaltssoll 2005: 190,8 Mrd. Euro); ab 2006: Haushaltsentwurf 2006 und Finanzplan bis 2009.

Auf der Grundlage der Steuerschätzung vom 10. Mai 2005 bis 12. Mai 2005 müssen Bund und Länder erneut erheblich geringere Steuereinnahmen verkraften als veranschlagt, während die Gemeinden mit leichten Steuermehreinnahmen gegenüber der bisherigen Planung rechnen können. Im Vergleich zur letztjährigen Schätzung vom Mai 2004 fallen die Steuereinnahmen im Zeitraum 2006 bis 2008 um insgesamt rund 61,7 Mrd. Euro geringer aus. Auf den Bund entfallen hiervon rund 35,6 Mrd. Euro, also rund 58 %. Die Steuerschätzung vom Mai 2005 ist damit der **neunte Steuerschätztermin in Folge**, zu dem die Steuereinnahmeerwartungen nach unten korrigiert werden mussten.

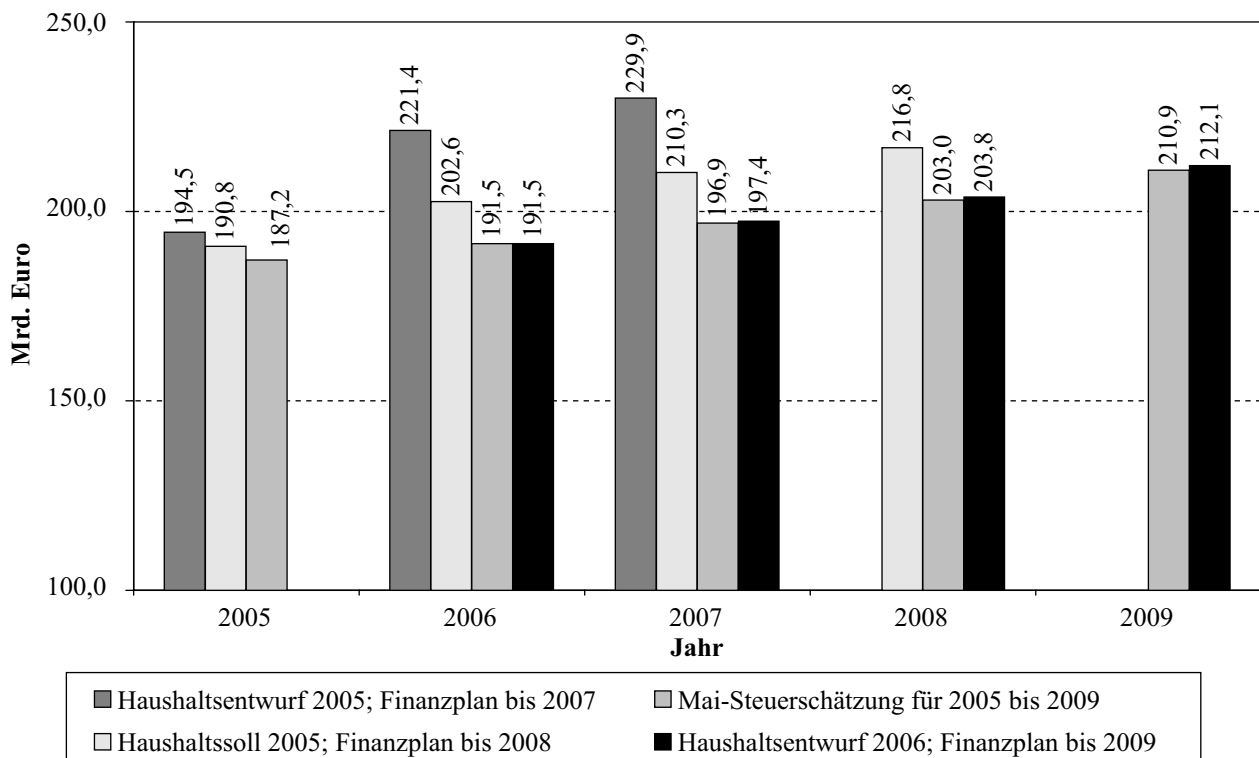
Dies hat wiederum negative Auswirkungen auf die neue Finanzplanung des Bundes (vgl. Abbildung 10). Danach müssen – wie bereits in den fünf vorangegangenen Finanzplänen zuvor – auch im Finanzplan bis 2009 die für die nächsten Bundeshaushalte geplanten Steuereinnahmen

merklich zurückgeschraubt werden. Allein im Haushaltsjahr 2006 unterschreiten die erwarteten Steuereinnahmen die Planungszahlen des letzten Finanzplans um rund 11 Mrd. Euro und die des vorletzten Finanzplans sogar um rund 30 Mrd. Euro. Die **Erosion der veranschlagten und geplanten Steuereinnahmen** setzt sich damit fort.

Der Bundesrechnungshof hat in seinen letztjährigen Feststellungen darauf hingewiesen, dass die Steuereinnahmen in den letzten zehn Jahren zum Teil deutlich **zu optimistisch** eingeschätzt worden sind. Er sieht sich durch die aktuelle Entwicklung erneut in seinen Feststellungen bestätigt. Der Bundesrechnungshof wiederholt daher seine Empfehlung, das bisherige Verfahren zur Schätzung der Steuereinnahmen auf Verbesserungsmöglichkeiten zu überprüfen. Es erscheint vor allem angezeigt, bei der Finanzplanung die gesamtwirtschaftliche Entwicklung sowie deren Auswirkungen auf die Steuereinnahmen **vorsichtiger einzuschätzen**.

Abbildung 10

Abweichungen bei den erwarteten Steuereinnahmen



Das Bundesministerium hat eingewandt, dass zwischen den – das laufende und das nachfolgende Haushaltsjahr betreffenden – kurzfristigen Prognosen und den mittelfristigen Projektionen unterschieden werden müsse. Im Gegensatz zum Haushaltsplan stelle die Finanzplanung eine rechtlich unverbindliche Absichtserklärung der Regierung dar. Die Planung werde in einem iterativen Prozess unter Berücksichtigung der aktuellen Entwicklung und der volkswirtschaftlichen Notwendigkeiten in jedem Jahr fortlaufend angepasst. Mit zunehmendem Zeithorizont handle es sich sowohl bei den gesamtwirtschaftlichen Eckdaten als auch bei den daraus abgeleiteten Steuereinnahmen nicht um eine Wahrscheinlichkeitsprognose, sondern um die Abschätzung der Entwicklungsmöglichkeiten mit den aktuell zur Verfügung stehenden Erkenntnissen und Daten. Zudem würde die vom Bundesrechnungshof vorgeschlagene Einstellung von Planungsreserven einer politischen Bewertung der Ergebnisse des unabhängigen Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ gleichkommen.

Der Bundesrechnungshof stimmt mit dem Bundesministerium darin überein, dass der Finanzplan einen geringeren Verbindlichkeitsgrad hat als der Haushaltsplan und Abweichungen im Finanzplan daher anders zu bewerten sind. Die Finanzplanung hat allerdings eine erhebliche Bedeutung hinsichtlich der Projektion der mittelfristigen haushaltsrelevanten Entwicklungen; damit kommt ihr eine wesentliche Unterstützungsfunktion für die jährlichen Haushaltsentscheidungen des Parlaments zu. Sie bildet zudem eine wichtige Basis für die Erstellung der Stabilitätsprogramme, die im Rahmen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes jährlich vorzulegen sind. Vor diesem Hintergrund erscheint es bedenklich, dass die Finanzpläne der letzten Jahre gerade bei der Einnahmeentwicklung ein viel zu optimistisches Bild gezeichnet haben und die negativen Abweichungen bei der Fortschreibung der Steuereinnahmeerwartungen regelmäßig zu teilweise drastischen Verschlechterungen der Haushaltseckwerte geführt haben. Der Bundesrechnungshof hält daher an seiner Empfehlung fest, im Verfahren der Finanzplanung künftig hinsichtlich der mittelfristigen Entwicklung der Steuereinnahmen vorsichtiger Annahmen zugrunde zu legen.

2.3.2 Strukturelle Veränderungen der Steuereinnahmenbasis

Der Bund hatte im Haushaltsjahr 2004 mit rund 187,0 Mrd. Euro geringere Steuereinnahmen als bereits vor zehn Jahren (1994: rund 193,8 Mrd. Euro), während das steuerliche Gesamtaufkommen in Deutschland im gleichen Zeitraum um rund 41 Mrd. Euro gestiegen ist (rund 442,8 Mrd. Euro in 2004 gegenüber rund 402,0 Mrd. Euro in 1994). Diese Abkoppelung der Steuereinnahmen des Bundes von der Gesamtentwicklung beruht zum Teil 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 2004 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 2004 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 2004 auf rund 34,5 Mrd. Euro (gegenüber rund 10,9 Mrd. Euro im Jahre 1995). Auf den Bundeshaushalt 2004 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 dem Jahre 1996 den Länderanteil an der Umsatzsteuer mehrmals erhöht. Im Bundeshaushalt 2004 entsprach dies einem Betrag von rund 8 Mrd. Euro¹¹.
- Im Rahmen der Bahnreform erhalten die Länder vom Bund seit dem Jahre 1995 einen Anteil aus dem Mineralölsteueraufkommen als finanziellen Ausgleich für die **Regionalisierung** des Schienenpersonennahverkehrs. Die Einnahmемinderung des Bundes hieraus betrug im Jahre 2004 rund 6,8 Mrd. Euro¹².
- Außerdem stellte der Bund als einmalige Maßnahme im Haushaltsjahr 2004 aus seinem **Anteil am Umsatzsteueraufkommen** 2,65 Mrd. Euro den Ländern zur Verfügung. Aufgrund dieses weiteren finanziellen Zugeständnisses des Bundes hatten 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.
- Für die Förderung einer kapitalgedeckten privaten Altersvorsorge (sog. Riester-Rente) sind für den Bundeshaushalt 2005 steuerliche Mindereinnahmen in Höhe von rund 0,8 Mrd. Euro der Veranschlagung zugrunde gelegt¹⁴; diese Mindereinnahmen werden in den nächsten Jahren noch erheblich zunehmen.

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 16,3 % am Mineralölsteueraufkommen 2004 (rund 41,8 Mrd. Euro).

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

¹⁴ Ohne Mindereinnahmen aufgrund der Lohnsteuerfreiheit gemäß § 3 Nr. 63 EStG sowie sonstiger Maßnahmen (betriebliche Altersvorsorge).

Die steuerlichen Mindereinnahmen im Zusammenhang mit diesen Reformmaßnahmen erreichten im Bundeshaushalt 2004 somit einen Betrag in der Größenordnung von insgesamt rund 54 Mrd. Euro. Dem stehen zwar auch **steuerliche Mehreinnahmen** vor allem durch den im Jahre 1995 eingeführten Solidaritätszuschlag (2004: rund 10,1 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 Steuermehreinnahmen und Minderausgaben reichen aber bei weitem nicht aus, den Rückgang der Steuereinnahmen aufgrund der beschriebenen systematischen und strukturellen Veränderungen auszugleichen. Per saldo entstehen dem Bundeshaushalt erhebliche jährliche Zusatzbelastungen.

Der Bundesrechnungshof hat sich dafür ausgesprochen, die Verwaltungskompetenz für die Erhebung und Verwaltung von Gemeinschaftssteuern von den Ländern auf den Bund zu übertragen, um festgestellte Schwachstellen zu beheben (vgl. Bemerkung Nr. 3.2.1). Dies betrifft vor allem auch die Vermeidung von Steuer- ausfällen durch nationale und internationale Betrüge-

reien im Bereich der Umsatzsteuer (vgl. Bundestagsdrucksache 15/495).

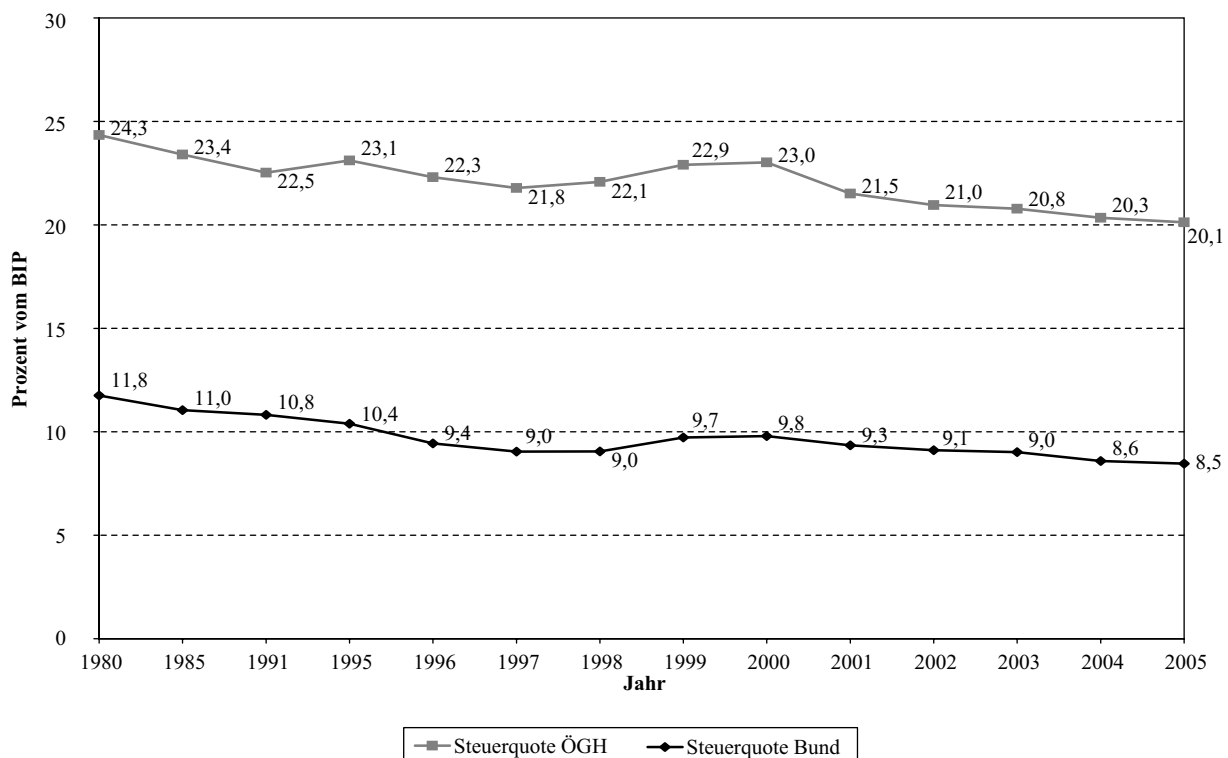
2.3.3 Entwicklung der Steuerquoten

Die Erosion der Steuereinnahmen für die Gebietskörperschaften und insbesondere für den Bundeshaushalt lässt sich auch anhand der Entwicklung des Steueraufkommens in Relation zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ablesen. Die volkswirtschaftliche **Steuerquote** – also das Verhältnis der kassenmäßigen Steuereinnahmen zum Bruttoinlandsprodukt – ist seit Jahren rückläufig (vgl. Abbildung 11). Insbesondere seit dem Jahre 2000 ist ein massiver Rückgang zu verzeichnen. Im Haushaltsjahr 2005 wird die gesamtsstaatliche Steuerquote einen neuen historischen Tiefstand erreichen.

Die **Steuerquote des Bundes** wird im Jahre 2005 gegenüber dem Jahre 2000 um 1,3 Prozentpunkte geringer sein (dies entspricht einem Rückgang gegenüber der Quote des Jahres 2000 von rund 13 %). Demgegenüber geht die Ausgabenquote – also der Anteil der Ausgaben bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt – in diesem Zeitraum nur um 0,5 Prozentpunkte zurück (2000: 11,8 %; 2005: 11,3 %). Die sich daraus ergebenden Finanzierungslücken werden – wie in den letzten Haushaltsjahren – durch Vermögensverwertungen und eine höhere Nettokreditaufnahme ausgeglichen.

Abbildung 11

Steuerquoten aller Gebietskörperschaften und des Bundes



2.3.4 Vertikaler Finanzausgleich (Bundesergänzungszuweisungen)

Die **Bundesergänzungszuweisungen** haben vor allem seit der Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab dem Jahre 1995 erhebliche finanzielle Größenordnungen erreicht, die aufgrund der Anschlussregelungen im Rahmen des so genannten Solidarpaktfortführungsgesetzes ab dem Jahre 2005 fortbestehen werden. Die Zuweisungen werden als negative Einnahmen bei Kapitel 6001 Titel 016 12 veranschlagt und vermindern das zur Haushaltsfinanzierung einsetzbare Steueraufkommen des Bundes entsprechend.¹⁵

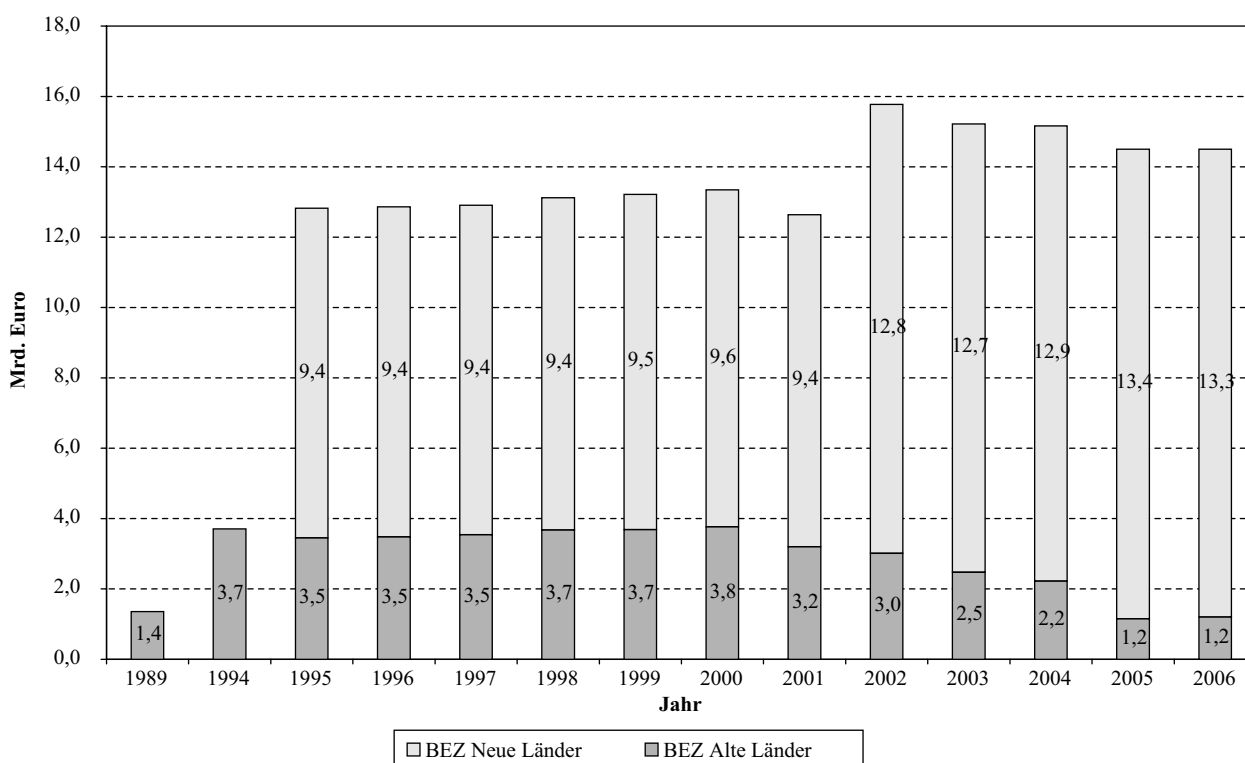
Die Ergänzungszuweisungen des Bundes übertreffen das Finanzvolumen des horizontalen Länderfinanzausgleichs deutlich. Sie betrugen im Jahre 2004 rund 15,2 Mrd. Euro, während die Ausgleichszahlungen im Länderfinanz-

ausgleich nicht einmal halb so hoch waren (rund 6,8 Mrd. Euro). Der überwiegende Teil der Bundesergänzungszuweisungen entfiel auf die neuen Länder und Berlin, die über vier Fünftel der Zuweisungen erhielten. Seit dem Jahre 2005 ist dieser Anteil noch gestiegen, nachdem die Sonderbundesergänzungszuweisungen zur Haushaltssanierung für die (alten) Länder Bremen und Saarland letztmals im Jahre 2004 gezahlt wurden. Im Haushaltsjahr 2005 gehen rund 92 % der Ergänzungszuweisungen an die neuen Länder und Berlin (vgl. Abbildung 12). Die Ergänzungszuweisungen umfassen auch jährliche Zuweisungen von jeweils 1 Mrd. Euro an die neuen Länder (ohne Berlin) im Zeitraum 2005 bis 2009 für den Ausgleich der Mehrbedarfe im Zusammenhang mit der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige. Diese Leistungen hat der Bund gegenüber den neuen Ländern im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens zum Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz IV“) zugestanden. Hierfür erhält er einen entsprechend erhöhten Anteil am Umsatzsteueraufkommen in Form eines Festbetrags von jährlich 1 Mrd. Euro.

¹⁵ 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).

Abbildung 12

Volumen und Aufteilung der Bundesergänzungszuweisungen auf alte und neue Länder¹



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

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 Maße 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 für die neuen Länder und Berlin belaufen sich im Zeitraum 2005 bis 2019 auf insgesamt rund 105,3 Mrd. Euro. Sie betragen bis zum Jahre 2005 einschließlich rund 10,5 Mrd. Euro jährlich. Ab dem Jahre 2006 sind die Mittel degressiv ausgestaltet; zum Ende des aktuellen Finanzplanungszeitraums im Jahre 2009 werden sie noch rund 9,5 Mrd. Euro betragen und im Jahre 2019 auslaufen. In diesen Hilfen enthalten sind die bis zum Jahresende 2001 gezahlten Finanzhilfen nach dem Investitionsförderungsgesetz Aufbau Ost (rund 3,4 Mrd. Euro jährlich).

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 zweckentsprechende Verwendung der erhaltenen Mittel aus Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen und über die finanzwirtschaftliche Entwicklung der Länder- und Kommunalhaushalte einschließlich der Begrenzung der Nettoverschuldung berichten¹⁶. Die – erstmals im Jahre 2003 – vorgelegten Fortschrittsberichte werden zusammen mit einer Stellungnahme der Bundesregierung im Finanzplanungsrat erörtert.

Die im September 2004 vorgelegten Fortschrittsberichte für das Jahr 2003 dokumentieren die sich verfestigende strukturelle Schieflage in den öffentlichen Haushalten in den neuen Ländern. Aus den Fortschrittsberichten wird deutlich, dass die konsumtiven Ausgaben in den neuen Ländern nach wie vor im Vergleich zu den westdeutschen Referenzländern zu hoch sind. Bei der Verwendung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen im Jahre 2004 konnte wiederum nur das Land Sachsen in seinem Fortschrittsbericht belegen, dass es die empfangenen Mittel bestimmungsgemäß (für Infrastrukturinvestitionen und zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft) 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 zu 48 % (Thüringen).

Vor diesem Hintergrund hat die Bundesregierung zu Recht darauf hingewiesen, dass die Empfängerländer ungeachtet der schwierigen gesamtwirtschaftlichen Lage in Ostdeutschland in der Verantwortung stehen, die erhaltenen Solidarpaktmittel zweckgemäß, d. h. zur Unterstützung des Aufbauprozesses einzusetzen. Die Länder wurden erneut aufgefordert, eine höhere investive Verwendung der

Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zu gewährleisten. Der Finanzplanungsrat hat sich in seiner Sitzung am 18. November 2004 dieser Bewertung angeschlossen; die neuen Länder und Berlin seien dafür verantwortlich, durch konsequente Fortsetzung der Haushaltskonsolidierung die sachgerechte Verwendung der Mittel zu gewährleisten.

Es ist der Bundesregierung uneingeschränkt zuzustimmen, wenn sie darauf hinweist, dass der Einsatz der Solidarpaktmittel für nicht aufbaugerechte Zwecke gegen den Geist des Solidarpaktes verstößt. Der Bundesrechnungshof sieht sich durch die kritische Bewertung des Mittelaussetzes seitens der Bundesregierung und des Finanzplanungsrates 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 ihrer gesetzlichen Verpflichtung nachkommen und die Bundeshilfen konsequent zur Unterstützung einer wachstums- und investitionsfördernden Haushalts- und Finanzpolitik einsetzen.

Angesichts der unzureichenden Beachtung der gesetzlich normierten Förderzwecke erweist es sich nunmehr als nachteilig, dass entgegen der Anregung des Bundesrechnungshofes keine Regelung in das Finanzausgleichsgesetz aufgenommen worden ist, die im Falle wesentlicher Abweichungen von den zugrunde gelegten Erwartungen zu einer Überprüfung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen ermächtigt hätte (vgl. Bemerkungen 2004, Bundestagsdrucksache 15/4200 Nr. 2.3.4).

Es bleibt abzuwarten, ob das klare Votum der Bundesregierung und des Finanzplanungsrates die Empfängerländer dazu bewegt, die im Finanzausgleichsgesetz enthaltenen Verwendungszwecke für die Bundeshilfen künftig zu beachten.

2.3.5 Steuereinnahmen des Bundes im Vergleich zu Ländern und Gemeinden

Als Folge der unter Nr. 2.3.2 beschriebenen Abgabe von Steueranteilen an die anderen Gebietskörperschaften hat sich der **Bundesanteil** 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 auch im laufenden Jahr 2005 mit 42,1 % weiter zurückgehen (vgl. Tabelle 3).

¹⁶ Vgl. § 11 Abs. 4 Satz 2 Finanzausgleichsgesetz 2001 und – für den Zeitraum ab dem Jahre 2005 – § 11 Abs. 3 Satz 3 FAG 2005.

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 %. Relativ konstant zwischen 4,2 % und 5,2 % 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 Steuerschätzung vom 10. Mai 2005 bis 12. Mai 2005 wird der Bundeshaushalt 2005 sein Ausgabensoll nur noch zu rund 73,6 % mit Steuereinnahmen decken können (vgl. Tabelle 3). Dies ist die bislang niedrigste Steuerdeckungsquote, die ein Bundeshaushalt jemals zu verzeichnen hatte. Mit einem weiteren Rückgang der Steuerdeckungsquote ist zu rechnen, wenn es nicht gelingt, die

sich abzeichnenden Mehrausgaben für den Arbeitsmarkt durch Ausgabenentlastungen an anderer Stelle zu kompensieren. 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 70,0 % im Jahre 2000 angestiegen war. Der im Vergleich zum Bund durchgehend niedrigere Steuerdeckungsgrad der Länder und Gemeinden wird allerdings durch höhere sonstige Einnahmen (u. a. Zuweisungen anderer Gebietskörperschaften, Gebühren) ausgeglichen (vgl. Nr. 2.7.2).

2.3.6 Entwicklung der sonstigen Einnahmen

Neben den Steuereinnahmen tragen die **sonstigen Einnahmen** (insbesondere 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.

Tabelle 3

Anteile am Steueraufkommen und Steuerdeckungsgrad¹

Jahr	1992	1994	1996	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Mrd. Euro										
Gesamtsteueraufkommen	374,1	402,0	409,0	425,9	467,3	446,3	441,7	442,2	442,8	445,0
Steuereinnahmen Bund	180,4	193,8	173,1	174,6	198,8	193,8	192,1	191,9	187,0	187,2
Steuereinnahmen Länder/ Gemeinden	176,2	187,4	215,8	229,6	246,6	232,8	231,1	229,4	236,2	234,5
Steuereinnahmen der EU	17,5	20,8	20,2	21,6	21,8	19,7	18,6	20,9	19,6	23,2
Prozent										
Bundesanteil am Steuerauf- kommen	48,2	48,2	42,3	41,0	42,5	43,4	43,5	43,4	42,2	42,1
Anteil Länder/Gemeinden am Steueraufkommen	47,1	46,6	52,8	53,9	52,8	52,2	52,3	51,9	53,3	52,7
EU-Anteil am Steuer- aufkommen	4,7	5,2	4,9	5,1	4,7	4,4	4,2	4,7	4,4	5,2
Steuerdeckungsgrad Bund	82,6	80,4	74,3	74,7	81,3	79,7	77,1	74,8	74,3	73,6
Steuerdeckungsgrad Länder/ Gemeinden	57,0	57,0	63,8	68,6	70,0	64,5	64,1	63,4	64,9	64,2

¹ Bundesanteil am Steueraufkommen nach Abzug der Bundesergänzungszuweisungen und der Länderbeteiligung an der Mineralölsteuer. Steueraufkommen 2005 einschließlich Verteilung auf Grundlage der Steuerschätzung vom 10.–12.05.2005.

Für den Bundeshaushalt 2005 ist ein Betrag von einer bisher nicht erreichten Größenordnung von rund 41,5 Mrd. Euro (16,3 %) veranschlagt (vgl. Abbildung 13).

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 Haushalt 2005 sind rund 17,2 Mrd. Euro veranschlagt (6,8 % des Haushaltssolls), im Haushaltsentwurf 2006 sogar rund 22,8 Mrd. Euro, was rund 8,9 % des Haushaltssolls entspricht (vgl. Abbildung 13). Damit wird in diesen beiden Haushaltsjahren die bisherige Rekordhöhe des Jahres 1998 (11,5 Mrd. Euro oder 4,9 % des Haushaltsvolumens) nochmals deutlich übertroffen. Diese hohen Beträge sollen dazu beitragen, die Bundeshaushalte 2005 und 2006 ohne Überschreiten der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze des Artikels 115 Abs. 1 Grundgesetz auszugleichen. Allerdings dürfte dieses Ziel zumindest im Haushaltsjahr 2005 angesichts der steuerlichen Mindereinnahmen sowie der sich abzeichnenden erheblichen Mehrbelastungen für den Arbeitsmarkt kaum erreicht werden (vgl. Nr. 2.4).

2.3.6.1 Verwendung von Privatisierungserlösen zur Haushaltsfinanzierung

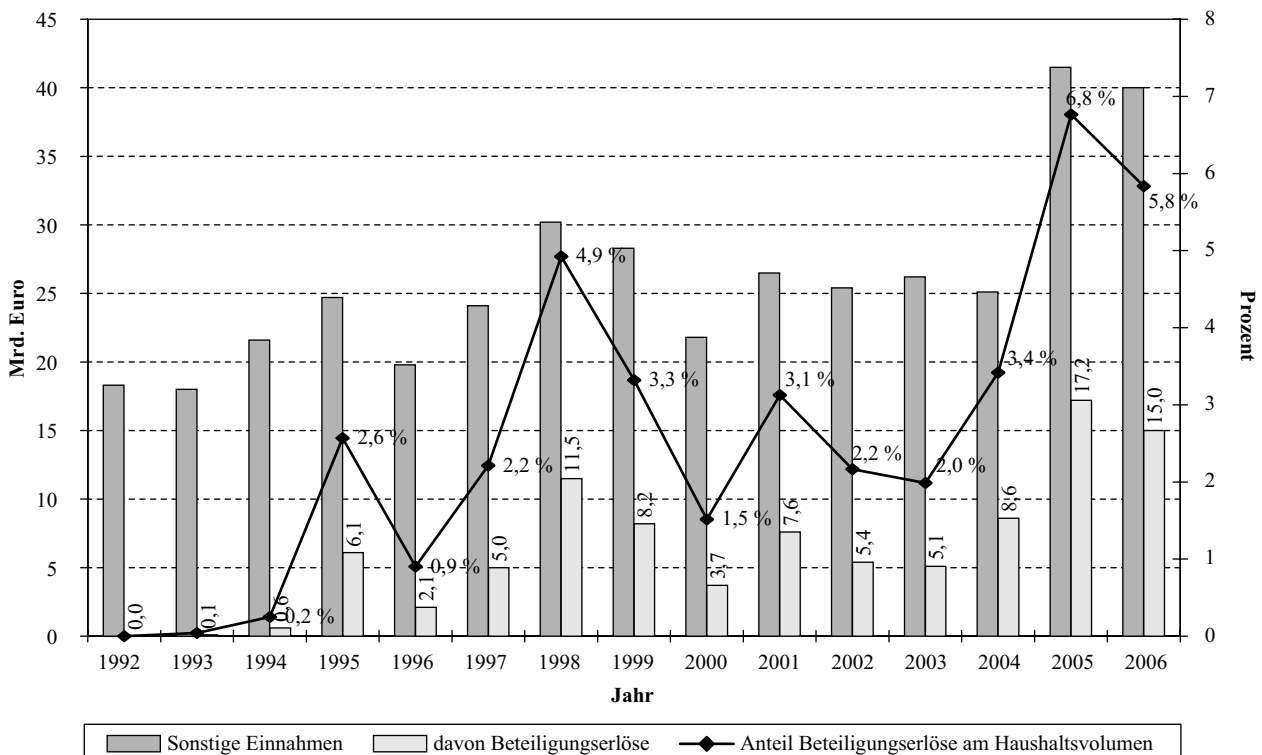
Insgesamt hat der Bund im Zeitraum 1995 bis 2005 Vermögen im Wert von rund 80 Mrd. Euro verwertet und die

Erlöse hieraus zur Finanzierung des laufenden Haushalts eingesetzt. Bestehende Schulden sind aus den Vermögensveräußerungen nicht getilgt worden. Im laufenden Haushaltsjahr 2005 sind neben den Verwertungen von Forderungen gegenüber ausländischen Staaten weitere Beteiligungsverkäufe geplant. Damit werden die noch vorhandenen Bundesanteile an den Postnachfolgeunternehmen Deutsche Telekom AG und Deutsche Post AG, deren Kurswerte zur Jahresmitte 2005 bei rund 15 Mrd. Euro lagen, weiter aufgebraucht. Ab dem Jahre 2007 dürfte der Bundeshaushalt keine nennenswerten Einnahmen aus Privatisierungserlösen und Gewinnen der Postaktiengesellschaften mehr erzielen, die 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 Milliardenhöhe¹⁷ werden dann ausschließlich aus den übrigen laufenden Haushaltseinnahmen oder aus einer höheren Nettoneuverschuldung gedeckt werden müssen – eine zusätzliche schwer wiegende Hypothek für künftige Bundeshaushalte.

¹⁷ 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.

Abbildung 13

Sonstige Einnahmen



Der Bundesrechnungshof vertritt seit Jahren die Auffassung, dass Einnahmen aus Vermögensverwertungen grundsätzlich nicht zur allgemeinen Haushaltsfinanzierung eingesetzt werden sollten. Sie sollten vielmehr – entsprechend der haushaltsgesetzlichen Ermächtigung¹⁸ – zum Abbau der bestehenden hohen Verschuldung verwendet werden (vgl. Bemerkungen 1999, Bundestagsdrucksache 14/1667 Nr. 2.3.2). 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 dauerhaft vermindert und damit die finanzwirtschaftlichen Handlungsspielräume für die nachfolgenden Haushalte zusätzlich einengt. 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. Auf den Bundeshaushalt 2005 bezogen bedeutet dies, dass sein Defizit nach den europäischen Berechnungsregeln um rund 0,8 Prozentpunkte höher ausfällt, weil die veranschlagten Beteiligungserlöse defizitunwirksam sind.
- 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 dau-

erhaft zu Haushaltsentlastungen führen. Auch der Finanzplan 2003 bis 2007 enthielt die Aussage, ab dem Jahre 2004 auf Privatisierungserlöse zur Deckung von Ausgaben für die Postbeamtenversorgungskasse zu verzichten. Es ist zu hoffen, dass hier ein Umdenken stattfindet und für die neue Haushalts- und Finanzplanung diese finanzwirtschaftlich richtige Zielsetzung wieder aufgegriffen wird.

2.3.6.2 Wirtschaftlich nachteilige Vermögensverwertungen

Der Bundesrechnungshof sieht bei Vermögensverwertungen, die unter dem Eindruck finanzwirtschaftlicher Zwänge vorgenommen werden, ein hohes Risiko unwirtschaftlichen Handelns.

So stellt der seit Jahren praktizierte Verkauf von Aktien der Postnachfolgeunternehmen an die KfW im Rahmen so genannter **Platzhaltergeschäfte** nach seiner Auffassung 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 allein trägt.

Zu einem unwirtschaftlichen Ergebnis führte nach Auffassung des Bundesrechnungshofes auch die **Verwertung von Forderungen des Bundes gegenüber der russischen Föderation**. Der Bund verzichtete hierbei auf Einnahmen aus zukünftigen russischen Zahlungen in Höhe von 7,35 Mrd. Euro. Die Einnahmen kommen nunmehr den Erwerbern von Anleihen zugute, die an diese Zahlungen gekoppelt sind. Aus der Emission der Anleihen erzielte der Bund Einnahmen in Höhe von 5 Mrd. Euro. Dieser Betrag lag um mehr als 1 Mrd. Euro niedriger als der Barwert der künftigen russischen Zahlungen, berechnet auf der Grundlage der Refinanzierungszinssätze des Bundes. Das Bundesministerium sah die Transaktion gleichwohl als wirtschaftlich an, weil die Emission der Anleihen zu damals gültigen Marktbedingungen stattgefunden habe, das Risiko eines Forderungsausfalls auf den Markt verlagert worden sei und eine höhere Kreditaufnahme als Alternative nicht zur Debatte gestanden habe.

Der Bundesrechnungshof hält es für unabdingbar, bei liquiditätsorientierten Vermögensverwertungen vorab ihre Wirtschaftlichkeit anhand objektiver und nachvollziehbarer Kriterien zu überprüfen. Hierfür reicht es nicht aus, sich auf die Konditionen zu stützen, zu denen der Markt zu einem bestimmten Zeitpunkt zur Aufnahme der Vermögenswerte bereit ist. Vielmehr sind in die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung alle denkbaren Alternativen einzubeziehen und in ihren Vermögensauswirkungen zu bewerten. Die Orientierung an den Refinanzierungskonditionen des Bundes stellt dabei sicher, dass die Mehrkosten gegenüber einer Kreditaufnahme transparent werden. Dies ist nicht zuletzt notwendig, um diese Mehrkosten und mögliche Vorteile einer alternativen Finanzierung gegeneinander abwägen zu können. Bei der Verwertung der Forderungen gegenüber Russland hätte die Abwägung beispielsweise ergeben, dass die Verlagerung des Zahlungsausfallrisikos vom Bund auf den Markt die höheren

¹⁸ Vgl. für den Bundeshaushalt 2005: § 2 Abs. 2 Satz 3 Haushaltsgesetz 2005.

Finanzierungskosten nicht aufwog. Die Refinanzierungskonditionen des Bundes stellen die Referenzgröße dar, nach der beurteilt werden kann, ob alternative Finanzierungsmöglichkeiten im Vergleich teuer erkaufte sind. Politische Entscheidungen über alternative Finanzierungsinstrumente sollten in jedem Fall in voller Kenntnis dieses Wirtschaftlichkeitsaspekts getroffen werden.

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. Sie betrug im Haushaltsabschluss 2004 rund 39,5 Mrd. Euro und lag damit nur knapp unter dem Negativrekord des Jahres 1996.

In den Haushaltsjahren 2002 bis 2004 wurden jeweils Nachtragshaushalte verabschiedet, die für die jeweiligen Haushalte deutlich höhere Nettokreditaufnahmen vorsahen, als ursprünglich geplant waren. Im Haushaltsabschluss ergaben sich dann gegenüber den Sollzahlen wiederum Verbesserungen; insgesamt erreichte die jeweilige Nettoneuverschuldung allerdings erhebliche Größenordnungen (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4

Soll-Ist-Vergleich bei der Nettokreditaufnahme (NKA)

Jahr	Ursprüngliche NKA	NKA gem. Nachtrag	NKA-Ist	Verhältnis Ist ggü. ursprünglichem Soll
	Mrd. Euro	Mrd. Euro	Mrd. Euro	Prozent
2002	21,1	34,6	31,9	164,0
2003	18,9	43,4	38,6	229,6
2004	29,3	43,5	39,5	148,5
2005	22,0			

2.4.1 Entwicklung im Haushaltsjahr 2005

Für das Haushaltsjahr 2005 rechnet die Bundesregierung mit Haushaltsrisiken in der Größenordnung von 12 Mrd. Euro. Die dadurch entstehende Lücke will sie mit „Einmalmaßnahmen unter teilweiser Nutzung bislang gesperrter Kreditermächtigungen“¹⁹ schließen. Einen Nachtrags-

haushalt will sie für das Jahr 2005 nicht vorlegen. Nach dem Haushaltssoll 2005 liegt die Nettokreditaufnahme nur um 0,7 Mrd. Euro unter den Ausgaben für Investitionen. Es ist daher damit zu rechnen, dass bei Inanspruchnahme der gesperrten Kreditermächtigungen (rund 17,7 Mrd. Euro) die Regelverschuldungsgrenze des Artikels 115 Abs. 1 Grundgesetz im Vollzug überschritten wird.

Der Bundesrechnungshof hat bereits in seinen Bemerkungen 1997 (vgl. Bundestagsdrucksache 13/8550 Nr. 2.5.1.2.2) darauf hingewiesen, dass die Bundesregierung den verfassungsrechtlichen Grundsatz zu berücksichtigen hat, nach dem „Verfassungsorgane verpflichtet sind, bei Inanspruchnahme ihrer verfassungsmäßigen Kompetenzen auf die Interessen der anderen Verfassungsorgane Rücksicht zu nehmen“ (vgl. BVerfGE Bd. 45, S. 1 ff., 39). Danach wäre die Bundesregierung verpflichtet gewesen, sich bei der Einschätzung, ob ein Nachtragshaushalt erforderlich sei, mit dem Deutschen Bundestag abzustimmen.

Das Bundesministerium hat demgegenüber eingewandt, es bestehe nach wie vor keine Veranlassung zur Vorlage eines Nachtragshaushalts. Diese dem Initiativrecht der Bundesregierung unterliegende Entscheidung sei auch von der Mehrheit der Abgeordneten des Deutschen Bundestages gestützt worden. Anträge der Oppositionsparteien auf Vorlage eines Nachtragshaushalts seien in den Ausschüssen ablehnend beschieden worden. Zudem bestünden Zweifel, ob das vom Bundesverfassungsgericht entwickelte Gebot der gegenseitigen Rücksichtnahme von Verfassungsorganen bei der Frage, ob und ggf. wann ein Nachtragshaushalt vorzulegen ist, überhaupt einschlägig sei. Hinsichtlich der bewilligten überplanmäßigen Mehrausgaben habe die Bundesregierung ihre Konsultationsverpflichtungen erfüllt.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass angesichts der erheblichen Mehrbelastungen und des daraus voraussichtlich folgenden zusätzlichen Kreditbedarfs die Bundesregierung selbst ein Konsultationsverfahren hätte anstrengen müssen (vgl. § 37 Abs. 1 BHO i. V. m. § 4 Abs. 1 HG 2005). Aus dem Initiativmonopol der Bundesregierung in Bezug auf einen möglichen Nachtragsentwurf kann insoweit auch eine **Pflicht zur Budgetinitiative** erwachsen, zumal wenn – wie im Haushaltsverlauf 2005 – eine Überschreitung der Regelkreditobergrenze droht. Diese begründet gemäß Artikel 115 Abs. 1 Grundgesetz eine besondere Darlegungslast, dass das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht gestört ist und die Überschreitung geeignet ist, die Störung abzuwehren oder zu beseitigen.

2.4.2 Entwicklung ab dem Haushaltsjahr 2006

Nach der aktuellen Finanzplanung bewegt sich die Nettokreditaufnahme trotz eines für die Jahre 2006 bis 2009 zugrunde gelegten jahresdurchschnittlichen Wirtschaftswachstums von jeweils real rund 1,5 % bis 2,0 % zwischen 21,5 Mrd. Euro und 16,0 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 14) und bleibt damit nur knapp unter der verfassungsrechtlichen Regelkreditobergrenze (vgl. Nr. 2.5). Zudem weist

¹⁹ Gemäß § 2 Abs. 9 HG 2005 ist die Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten in Höhe des Betrags gesperrt, in der die Restkreditermächtigungen des Vorjahres 0,5 % der Gesamtausgaben übersteigen.

der Finanzplan ab dem Jahre 2007 eine – als „struktureller Handlungsbedarf“ bezeichnete – jährliche Deckungslücke von jeweils 25 Mrd. Euro aus. Die jährlichen Fortschreibungen der Finanzplanung bilden ein immer deutlicheres Indiz dafür, dass auch eine bessere gesamtwirtschaftliche Entwicklung nicht ausreichen wird, um die Nettokreditaufnahme wieder auf ein finanzwirtschaftliches vertretbares Maß zu führen. Hierzu wird es vielmehr substantieller Konsolidierungsmaßnahmen auf der Ausgaben- und Einnahmenseite bedürfen.

Im Übrigen haben sich die Zweifel des Bundesrechnungshofes bestätigt, dass die Eckdaten der letzten Finanzpläne vor allem in Bezug auf den Abbau der Nettokreditaufnahme wenig belastbar waren (vgl. Abbildung 14). Es erweist sich 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 Haus-

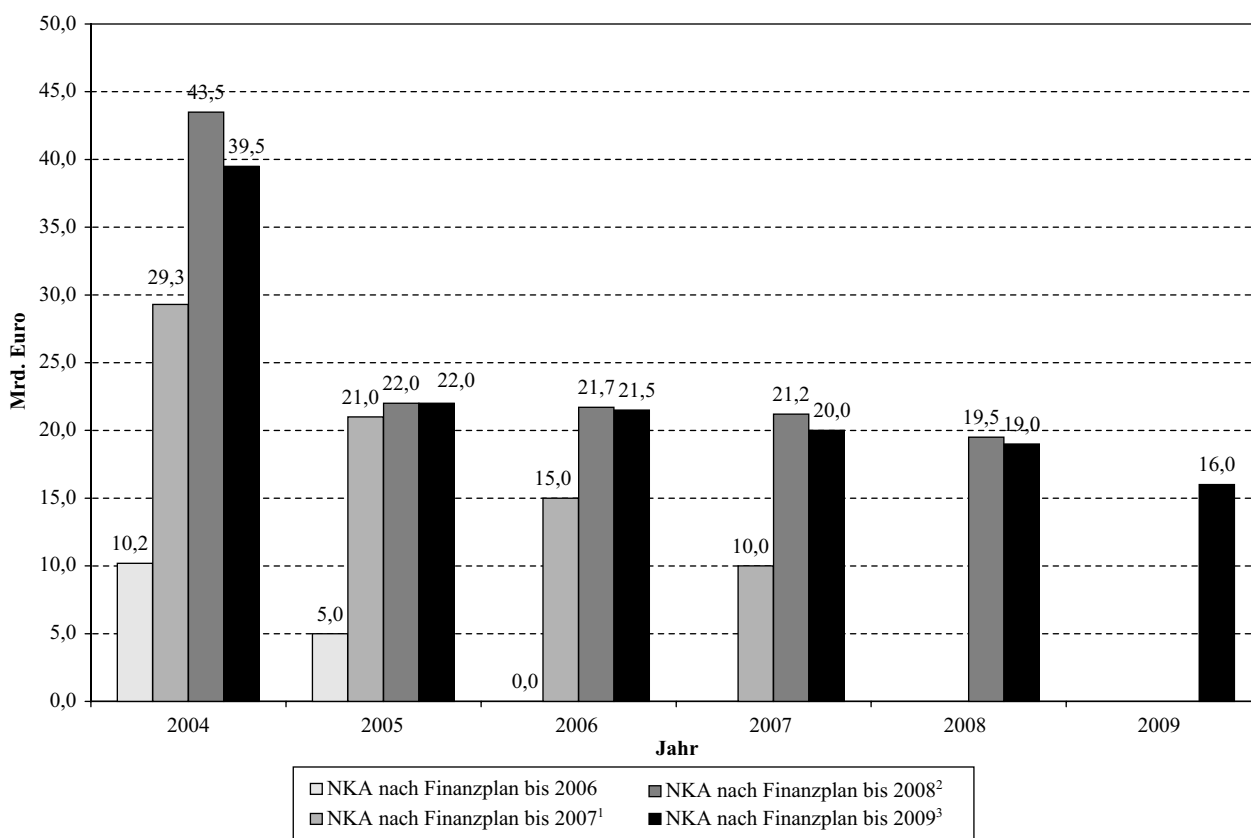
halts- und Finanzplänen nicht beachtet wurden. Eine vorsichtige Planung hätte folgende Vorteile:

- Haushaltsanpassungen mit höherer Neuverschuldung könnten vermieden werden oder fielen zumindest geringer aus.
- Konsolidierungserfordernisse wären frühzeitig und deutlich erkennbar; dadurch würden mittel- und langfristig 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 der Finanzpolitik gefördert.

Insoweit erscheint ein **grundlegendes Umdenken** bei der Aufstellung von Haushalts- und Finanzplänen angezeigt.

Abbildung 14

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



¹ Bundeshaushalt 2004: Ursprüngliches Soll.

² Bundeshaushalt 2004: Soll Nachtrag; Bundeshaushalt 2005: Soll Haushaltsentwurf.

³ Bundeshaushalt 2004: Ist; Bundeshaushalt 2005: Soll; Bundeshaushalt 2006: Soll Haushaltsentwurf.

2.5 Normative Begrenzung der Nettoneuverschuldung

Die zulässige Nettoneuverschuldung wird durch Artikel 115 Abs. 1 Grundgesetz bestimmt. 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) sein²⁰.

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. Gegen das Bundeshaushaltsgesetz 2004 ist derzeit ein **Normenkontrollverfahren** beim Bundesverfassungsgericht anhängig, in dem die Antrag stellenden Fraktionen CDU/CSU und FDP u. a. die Verletzung des Artikels 115 Abs. 1 Grundgesetz geltend machen (vgl. dazu auch Nr. 1.3.1). 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.

Vor dem Hintergrund des Anstiegs der jährlichen Nettoneuverschuldung insbesondere in den letzten Jahren hat der Bundesrechnungshof in seinen Bemerkungen 2004 (Bundestagsdrucksache 15/4200 Nr. 2.6) dargelegt, dass sich die geltende verfassungsrechtliche Regelung des Artikels 115 Grundgesetz als weitgehend **wirkungslos** erwiesen hat, den Schuldenaufwuchs im Bundeshaushalt zu begrenzen. Allein im Zeitraum 1985 bis 2004 hat der Bund rund 509 Mrd. Euro an neuen Krediten zum Haushaltsausgleich aufgenommen, das sind rund 25 Mrd. Euro im Jahresdurchschnitt. In diesem Zeitraum hat die Nettoneuverschuldung mit rund 98 % fast das Volumen der Investitionsausgaben im Bundeshaushalt erreicht. In dersel-

ben Zeitspanne ist die Gesamtwirtschaft um immerhin rund 50 % real gewachsen.

Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes sind für diese Entwicklung vor allem folgende Faktoren ursächlich:

- Der für die Kreditobergrenze maßgebliche haushaltsrechtliche **Investitionsbegriff** ist **zu weit** gefasst mit der Folge, dass die Kreditermächtigung zu hoch ausfällt. Dies gilt vor allem für die Nichtberücksichtigung des Werteverzehrs an hergestellten oder beschafften Investitionen der laufenden Periode (Abschreibungen). Ebenfalls keine investitionsmindernde Berücksichtigung finden Vermögensverwertungen wie der Verkauf von Unternehmensbeteiligungen, die in ihrer Wirkung den Charakter von Desinvestitionen haben.
- Die **Ausnahmeregelung** des Artikels 115 Abs. 1 Grundgesetz wird häufig in Anspruch genommen, um höhere Kredite zu rechtfertigen (seit dem Jahre 1997 viermal). Die vom Bundesverfassungsgericht hierfür entwickelte erhöhte Begründungs- und Darlegungslast bei Überschreiten der Regelkreditobergrenze bildet in der Haushaltspraxis kein wirksames Hindernis für eine höhere Neuverschuldung, wie die Bundeshaushalte 2002 bis 2004 zeigen.
- Einmal aufgenommene Schulden können durch neue Kredite im Rahmen einer so genannten Anschlussfinanzierung getilgt werden. Eine Verpflichtung zu einer **echten Schuldentilgung** ist finanzverfassungsrechtlich nicht vorgesehen.
- 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 zusätzliche Schulden außerhalb der verfassungsmäßigen Kreditbeschränkungen aufzubauen.
- Zudem ist die Verschuldungsregelung des Artikels 115 Grundgesetz nicht kompatibel zu den **Stabilitätsverpflichtungen** Deutschlands nach dem **Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt** (vgl. dazu Nr. 2.8.1).

Mit Blick auf die Verschuldungsentwicklung haben die **Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder am 5. Mai 2004** eine neue nationale Verschuldungsregelung mit „mehr Biss“ empfohlen. Einige Landesrechnungshöfe haben in ihren Jahresberichten diesen Beschluss aufgegriffen und eine stärkere Konsolidierung in ihren Ländern angemahnt²¹.

²⁰ Vgl. Urteil des BVerfG vom 18.04.1989, BVerfGE Bd. 79, S. 311, 334; Urteil des Verfassungsgerichtshofes für das Land NRW vom 02.09.2003, NVwZ 2004, S. 217, 219; Urteil des Berliner Verfassungsgerichtshofes vom 31.10.2003, S. 12 des Urteilsabdrucks; Beschluss der Präsidentenkonferenz der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 07.–09.05.2001 zu TOP 7.2 Nr. 1.

²¹ Vgl. u. a. Jahresbericht 2003 des LRH Sachsen-Anhalt, S. 19–25; Jahresbericht 2004 des LRH Hessen, S. 118–119; Jahresbericht 2004 des LRH Rheinland-Pfalz, S. 13; Jahresbericht 2004 des LRH Saarland, S. 48–52; Jahresbericht 2004 des LRH Sachsen, S. 86–92; Jahresbericht 2004 des LRH Thüringen, S. 84 und Anhang; Jahresbericht 2005 des LRH Berlin, S. 29–31; Jahresbericht 2005 des LRH Hamburg, S. 17–20 und 223–226; Jahresbericht 2005 des LRH Nordrhein-Westfalen, Vorwort S. VI f.; Jahresbericht 2005 des LRH Schleswig-Holstein, S. 14–18 und S. 70–79.

Der Bundesrechnungshof hat in seinen letztjährigen Bemerkungen ebenfalls empfohlen, zumindest auf mittelfristige Sicht in Anlehnung z. B. an die Schweizer Bundesverfassung²² ein grundsätzliches **Verbot der Neuverschuldung** in wirtschaftlichen Normalzeiten normativ zu verankern²³.

Der **Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages** hat diese Anregung aufgegriffen und im Rahmen seiner Beschlussfassung zu den Bemerkungen 2004 das Bundesministerium gebeten zu prüfen, ob die Konsolidierung des Bundeshaushalts durch eine wirkungsvollere normative Begrenzung der verfassungsrechtlichen Möglichkeiten zur Kreditaufnahme unterstützt werden kann.

Der prinzipielle Verzicht auf einen Haushaltsausgleich durch Kreditaufnahme wäre nicht zuletzt ein wesentlicher Beitrag, um langfristig die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte gerade im Hinblick auf die wachsenden intergenerativen Belastungen zu gewährleisten²⁴. Angesichts der gegenwärtigen schwierigen Situation des Bundeshaushalts dürfte eine derartige weitgehende und ehrgeizige Verschuldungsregel allerdings kurzfristig nicht zu realisieren sein. In einem Zwischenschritt sollte jedoch zumindest – wie vom Bundesrechnungshof seit längerem gefordert – der **Investitionsbegriff enger gefasst** werden, um einen weiteren Schuldenanstieg zumindest zu bremsen.

Das Bundesministerium hat ausgeführt, der geltende Investitionsbegriff und seine Auslegung in der Staatspraxis seien durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts abgedeckt. Die geltende Rechtslage stelle im

Übrigen eine sachgerechte Regelung dar, die zugleich dem Erfordernis Rechnung trage, in der Haushaltspraxis umsetzbar zu sein.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass das geltende Regelwerk zur Kreditbegrenzung in der Haushaltspraxis weitgehend versagt hat. Zur Unterstützung der notwendigen Konsolidierungsanstrengungen sollte daher eine wirkungsvollere normative Begrenzung der Nettokreditaufnahmemöglichkeiten angestrebt werden.

2.6 Entwicklung der Verschuldung und des Schuldendienstes

Der Gesamtschuldenstand des Bundes betrug zum Ende des Jahres 2004 rund 860,3 Mrd. Euro. Er setzt sich zusammen aus Schulden des Bundeshaushalts in Höhe von rund 803,0 Mrd. Euro und seiner Sondervermögen in Höhe von rund 57,3 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 15). Die Gesamtverschuldung des Bundes hat sich damit seit dem Beginn der 90er-Jahre (Gesamtschuldenstand 1989: rund 255 Mrd. Euro) mehr als verdreifacht (+ 337 %).

Dem Schuldenzuwachs im Haushaltsjahr 2004 infolge der hohen Nettokreditaufnahme stand nicht – wie in früheren Haushaltsjahren – ein Schuldenrückgang aufgrund von Tilgungen beim Sondervermögen Erblastentilgungsfonds gegenüber. Denn im Haushaltsjahr 2004 hatte die Deutsche Bundesbank 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 beitragen konnte. Eine ähnliche Entwicklung ist im Haushaltsjahr 2005 zu verzeichnen, da der an den Bundeshaushalt abgeführte Bundesbankgewinn mit rund 0,676 Mrd. Euro weit unter dem veranschlagten Soll von 2,0 Mrd. Euro lag.

Aufgrund der hohen jährlichen Nettokreditaufnahmen vor allem seit dem Jahre 2002 sowie den im Finanzplanungszeitraum sich abzeichnenden Kreditaufnahmen wird die Gesamtverschuldung weiter ansteigen. Aus heutiger Sicht ist zum Ende des Finanzplanungszeitraums 2009 mit einem Gesamtschuldenstand des Bundes von über 970 Mrd. Euro zu rechnen (vgl. Abbildung 15).

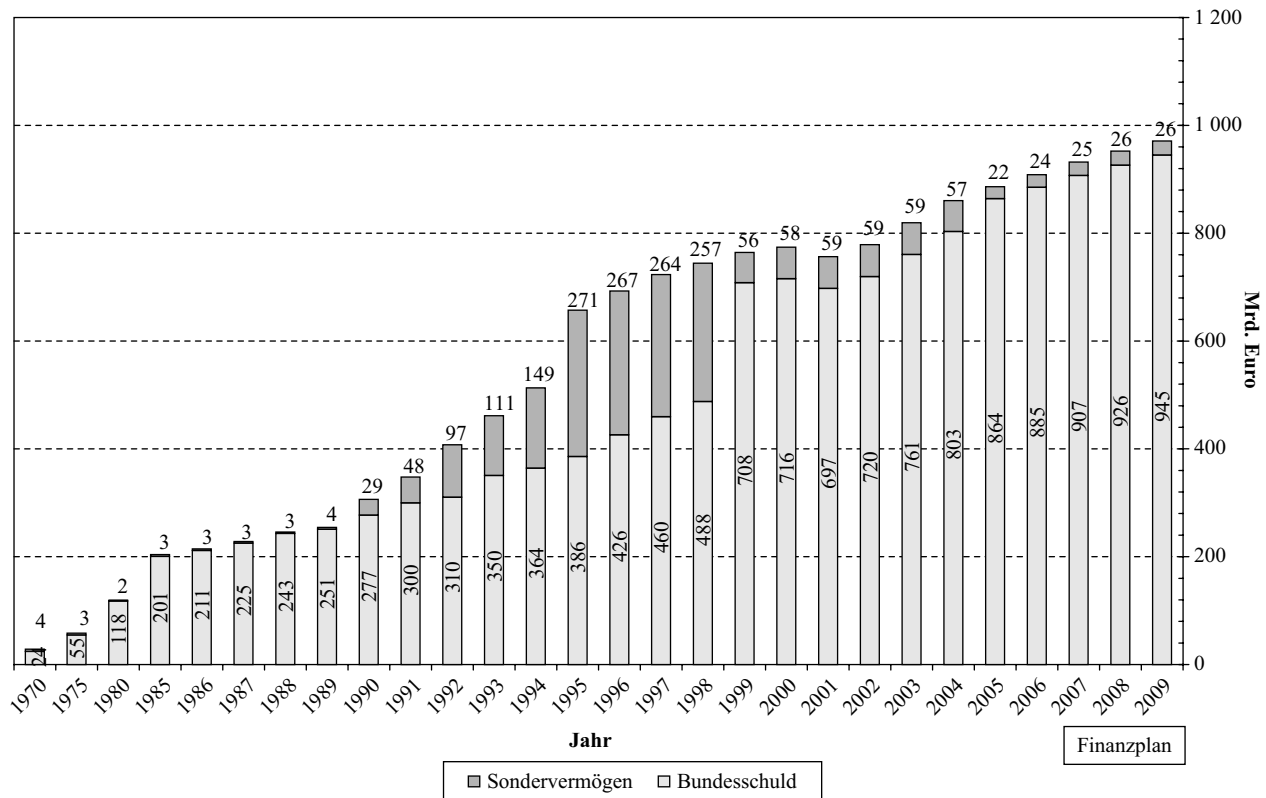
²² In Artikel 126 der Schweizer Bundesverfassung ist im Jahre 2001 eine sog. Schuldenbremse eingeführt worden, nach der die Ausgaben sich grundsätzlich an den im jeweiligen Haushaltsjahr zur Verfügung stehenden ordentlichen Einnahmen zu orientieren haben. Bei Überschreiten sind Mehrausgaben in den Folgejahren zu kompensieren.

²³ Vgl. dazu auch BT-Drs. 15/3721: Entwurf der FDP-Fraktion vom 22.09.2004 zur Änderung des Grundgesetzes (Aufnahme von Stabilitätskriterien in das Grundgesetz) – danach soll ein Haushaltsausgleich ohne Neuverschuldung spätestens zum 31.12.2010 erreicht werden.

²⁴ Vgl. **Deutsche Bundesbank**: Defizitbegrenzende Haushaltsregeln und nationaler Stabilitätspakt in Deutschland, in: Monatsbericht April 2005; S. 23–38: Zur Sicherstellung solider öffentlicher Finanzen wäre danach eine Reform nationaler Haushaltsregeln geboten, nicht zuletzt mit dem Ziel, die Verpflichtung zu strukturell weitgehend ausgeglichenen Haushalten fester zu verankern (S. 35).

Abbildung 15

Verschuldung des Bundes einschließlich seiner Sondervermögen

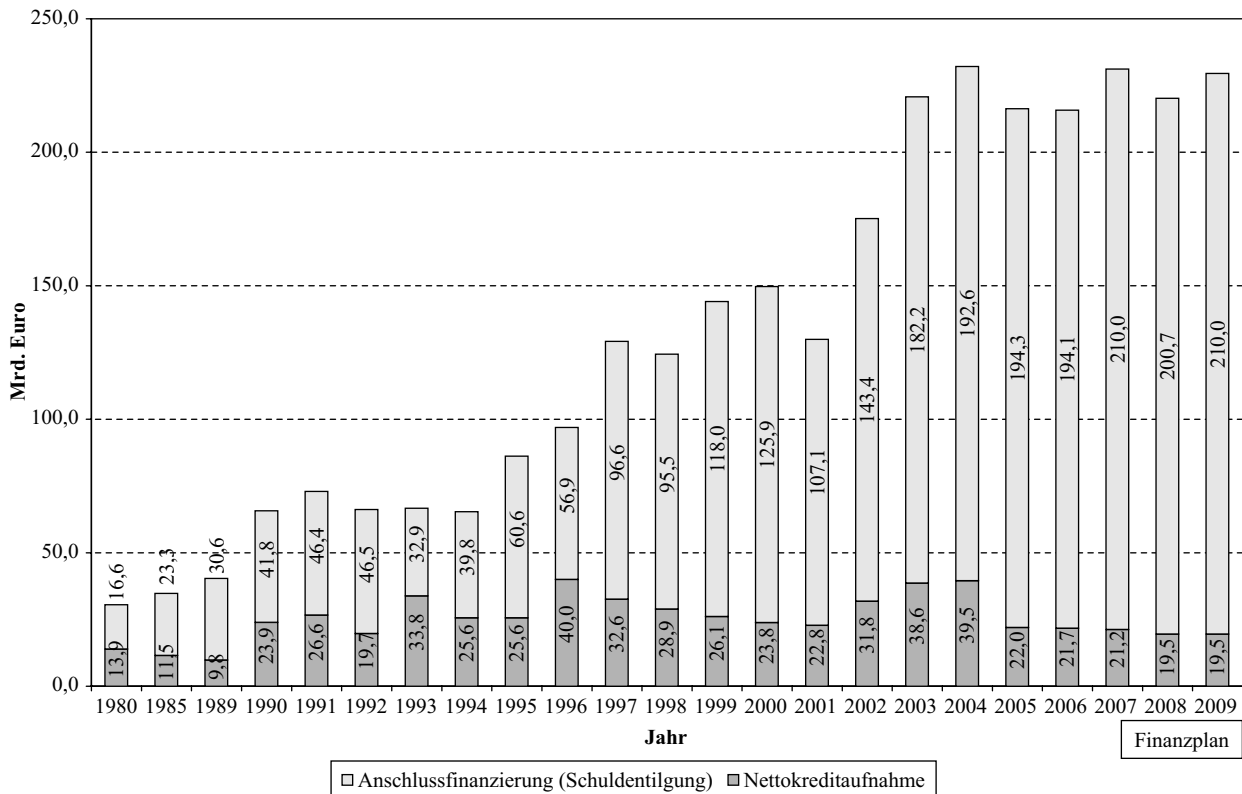


Infolge des hohen Schuldenstandes muss der Bund in erheblichem Umfang Kredite aufnehmen, um die Ausgaben für die Tilgung fällig werdender Kredite früherer Jahre zu finanzieren. Diese so genannte **Anschlussfinanzierung** hat mittlerweile ein jährliches Volumen von zum Teil über 200 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 16). Sie wird wegen der haushaltsgesetzlich vorgeschriebenen Nettoveranschlagung nicht im Haushaltsplan, sondern nur in der Finanzierungsübersicht ausgewiesen. Durch die Anschluss-

finanzierung werden der Schuldenstand und die Zinslast weitergewälzt. Je nach aktuellem Zinsniveau können die Zinsausgaben niedriger oder höher als die bisher geleisteten Zinsen ausfallen. In jedem Fall ist der Bundeshaushalt erheblichen **Zinsänderungsrisiken** ausgesetzt. Bei einer Anschlussfinanzierung 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.

Abbildung 16

Entwicklung der Bruttokreditaufnahme



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

2.7.1 Öffentlicher Gesamthaushalt

Die öffentlichen Haushalte in Bund, Ländern und Gemeinden befinden sich in einer zunehmend angespannten Situation. So hat trotz verschiedener Ansätze zur Konsolidierung 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 gewaltige Summe von mittlerweile rund 1 395 Mrd. Euro (2004) gesteigert (vgl. Abbildung 17). Vor allem seit der Wiedervereinigung ist die Verschuldung geradezu explodiert. Sie lag zum Jahresende 2004 fast dreimal so hoch wie im Jahre 1989 (473 Mrd. Euro). Damit entfällt auf jede Einwohnerin und jeden Einwohner Deutschlands eine Staatsschuld von rund 17 000 Euro. Das ist mehr als doppelt so viel wie im

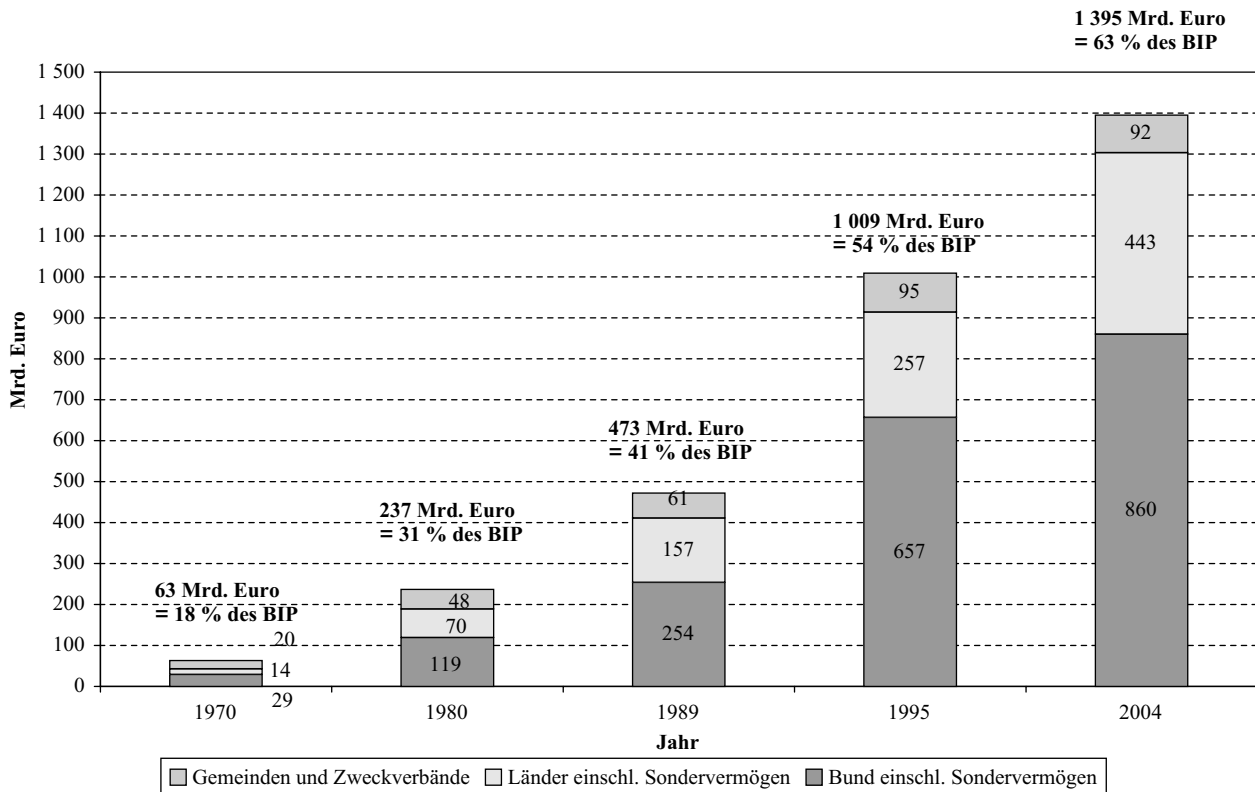
Jahre 1992 (rund 8 400 Euro) und sogar etwa viereinhalb Mal so viel wie im Jahre 1980 (rund 3 800 Euro).

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 mehr als verdoppelt und betrug Ende des Jahres 2004 rund 63 % des BIP. Nach der für den Maastricht-Vertrag maßgeblichen Berechnung fällt die Staatsschuld mit rund 65 % des BIP noch um 2 Prozentpunkte höher aus²⁵ (vgl. Nr. 2.8.1). Für das Haushaltsjahr 2005 ist mit einem weiteren Anstieg der Schuldenquote zu rechnen.

²⁵ Der höhere Schuldenstand von rund 1 437 Mrd. Euro zum Jahresende 2004 beruht insbesondere darauf, dass die Kassenverstärkungskredite und der Münzumsatz einbezogen werden (vgl. dazu Statistisches Bundesamt, Schulden der öffentlichen Haushalte 2004, Fachserie 14, Reihe 5, Erläuterungen Nr. 7).

Abbildung 17

Gesamtverschuldung der öffentlichen Haushalte



2.7.2 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 18). 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 2004 lag die Deckungsquote im Bundeshaushalt mit rund 84 % klar unter der des Durchschnitts der Länder und Gemeinden (rund 92 %).

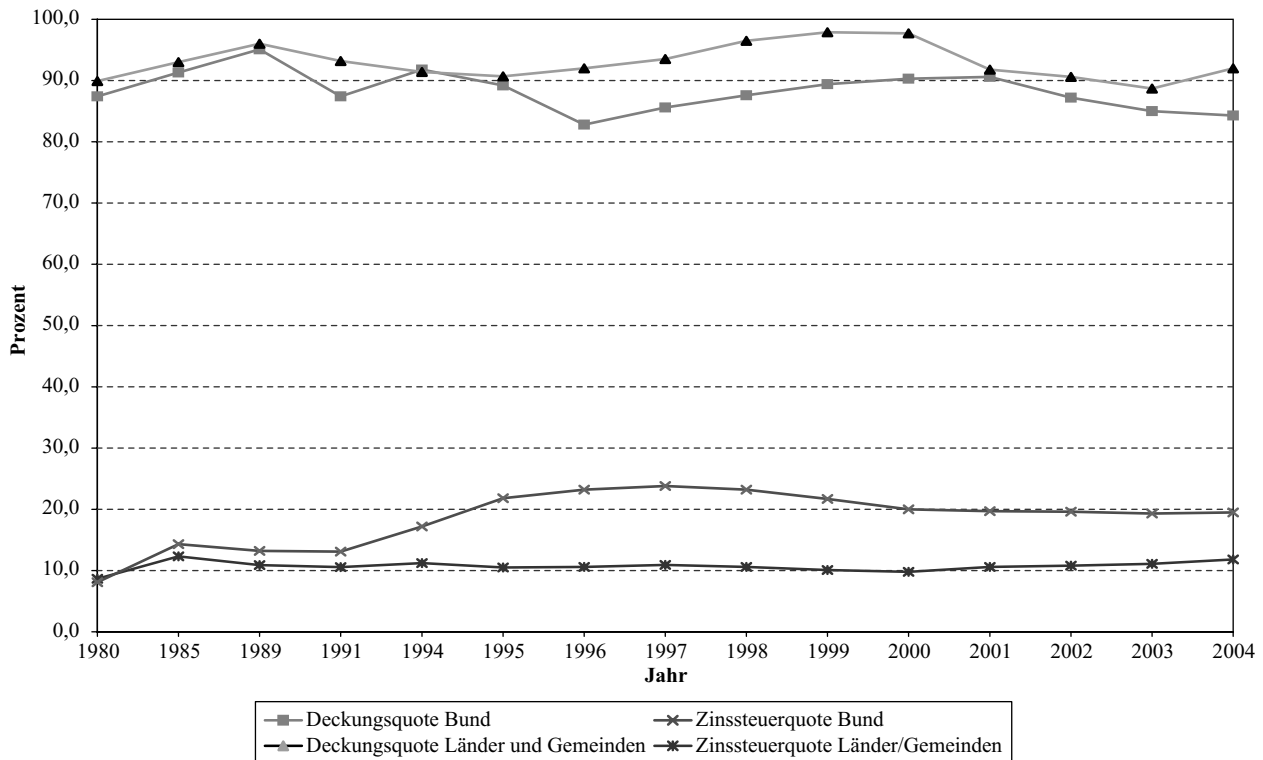
Gemäß Artikel 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 1 Grundgesetz ist bei der Festsetzung der Umsatzsteueranteile davon auszugehen, dass Bund und Länder im Rahmen der laufenden Einnahmen gleichmäßig **Anspruch auf Deckung ihrer notwendigen Ausgaben** haben. Hierbei sind die Deckungsbedürfnisse so abzustimmen, dass ein 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 Län-

dern eine Neufestsetzung der Umsatzsteueranteile zu seinen Gunsten zu erreichen. Bei der Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen ab dem Jahre 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 Vorziehens der letzten Stufe der Steuerreform im Jahre 2004 sowie der Umsetzung der Arbeitsmarktreformen. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes sollte der Bund gegenüber den Ländern darauf drängen, dass verfassungsrechtlich wie finanzwirtschaftlich angezeigte Veränderungen bei der Steuerverteilung angemessen berücksichtigt werden.

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 2004 musste der Bund knapp 20 % seiner Steuereinnahmen für die Zinslast aufwenden, während die Zinssteuerquote im Länderdurchschnitt nur gut halb so hoch war (vgl. Abbildung 18).

Abbildung 18

Deckungs- und Zinssteuerquoten in den Haushalten der Gebietskörperschaften



2.8 Haushaltsdisziplin im Rahmen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion

2.8.1 Gesamtstaatliche Stabilitätsverpflichtungen

2.8.1.1 Referenzwerte und Verfahren bei Verletzung der Stabilitätsverpflichtungen

Gemäß Artikel 104 Abs. 1 des EG-Vertrags²⁶ 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**).

Die Referenzwerte dieser beiden finanzpolitischen Stabilitätskriterien gelten als Obergrenzen, deren Überschreitung nur ausnahmsweise und vorübergehend zulässig ist, z. B. aufgrund eines schwerwiegenden Wirtschaftsabschwungs. Darüber hinaus haben sich die Mitgliedstaaten im **Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt** vom Juni 1997 verpflichtet, mittelfristig nahezu ausgeglichene oder Überschüsse aufweisende Haushalte anzustreben.

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 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

²⁶ Die geänderte Fassung trat am 01.02.2003 in Kraft.

ECOFIN-Rat vor, der mit qualifizierter Mehrheit darüber entscheidet, ob in dem betroffenen Mitgliedstaat ein übermäßiges Defizit besteht. In der Folge richtet der Rat eine Empfehlung an den betroffenen Mitgliedstaat mit dem 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.

2.8.1.2 Entwicklung von Schuldenstand und Staatsdefizit

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

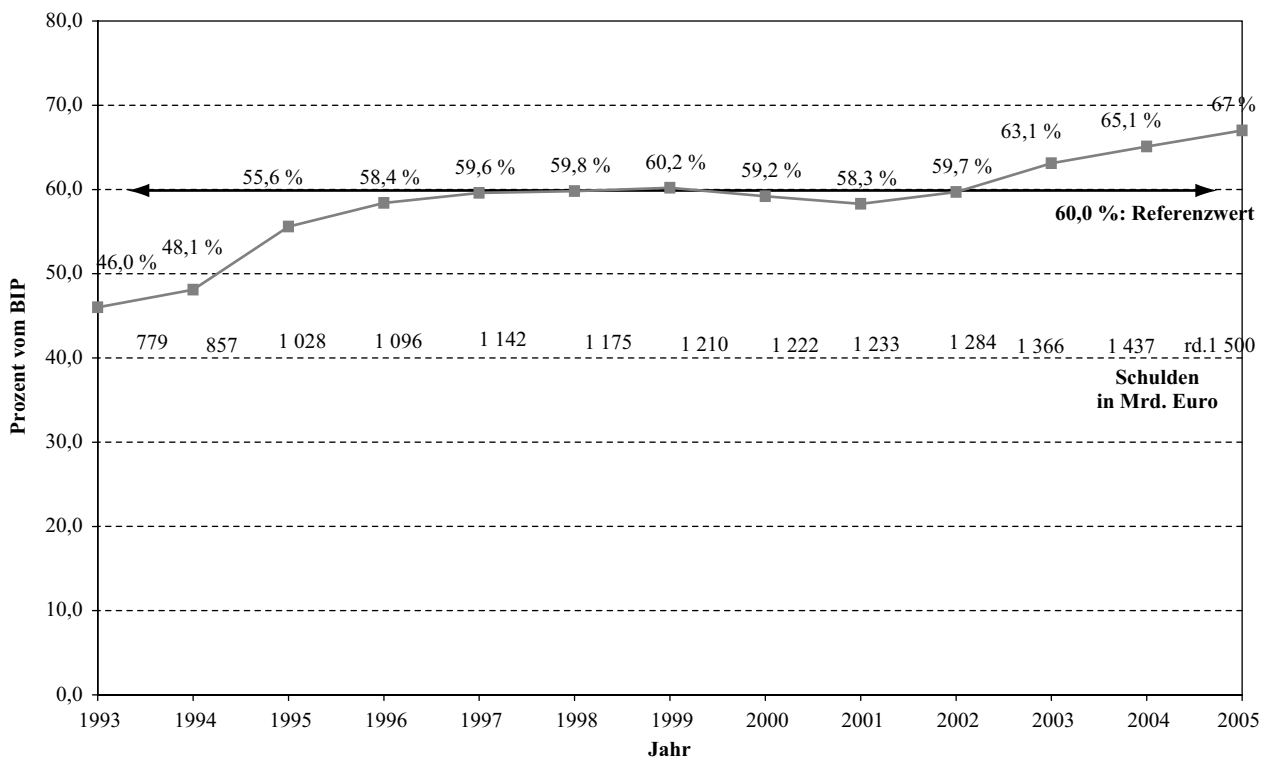
- Der öffentliche **Schuldenstand** hat sich gegenüber 1993 aufgrund der beschriebenen erheblichen Schuldenzuwächse vor allem beim Bund (vgl. Nr. 2.6) er-

heblich 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 2005 voraussichtlich rund 67 % des Bruttoinlandsproduktes betragen (vgl. Abbildung 19).

- Die **Defizitquote** hat sich seit dem Jahre 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 in den Jahren 2003 und 2004 mit 3,8 % bzw. 3,6 % des Bruttoinlandsproduktes sogar deutlich höher als im „Rezessionsjahr“ 1993 mit 3,0 % (vgl. Abbildung 20). Für das Jahr 2005 ist wiederum – und damit zum vierten Mal hintereinander – mit einer deutlichen Überschreitung der Obergrenze von 3 % zu rechnen.

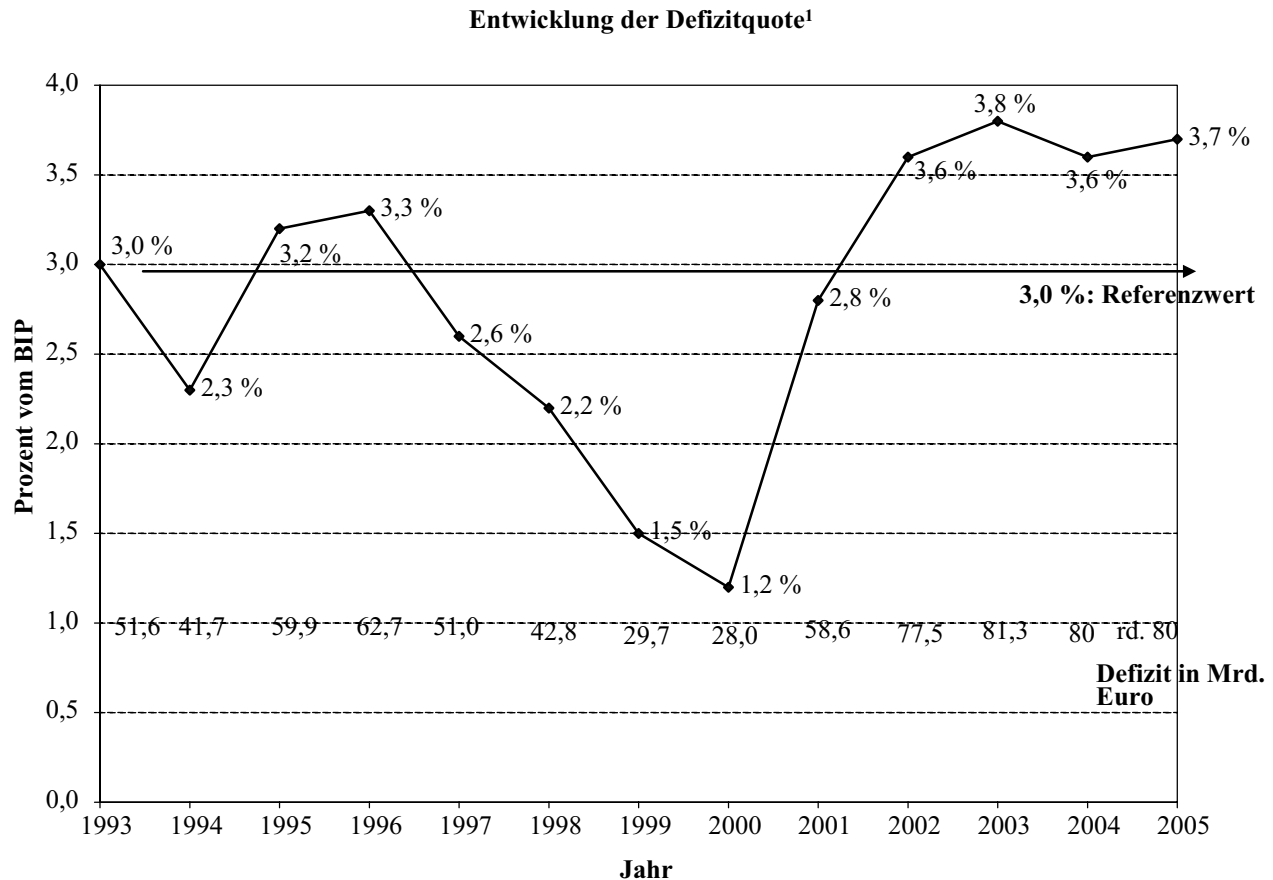
Abbildung 19

Entwicklung der Schuldenquote¹



¹ Unter Berücksichtigung der im Frühjahr 2005 vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Ergebnisse der Revision der VGR; 2005: Schätzung.

Abbildung 20



¹ Unter Berücksichtigung der im Frühjahr 2005 vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Ergebnisse der Revision der VGR; Defizitquote 2000: Ohne Erlöse aus der Versteigerung der Mobilfunklizenzen (rund 50,8 Mrd. Euro); 2005: Schätzung.

Die öffentlichen Haushalte in Deutschland sind nach wie vor weit vom Ziel eines in konjunkturellen Normallagen nahezu ausgeglichenen oder Überschüsse aufweisenden Haushalts entfernt. Der ECOFIN-Rat hat in seiner Stellungnahme vom 17. Februar 2005 zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Deutschlands (Ratsdokument 6497/05) festgestellt, dass der in der Programmaktualisierung vorgezeichnete haushaltspolitische Kurs nicht ausreicht, dieses Ziel innerhalb des Prognosezeitraums bis 2008 zu erreichen. Der Rat ist der Auffassung, dass Deutschland seine Haushaltsanpassungen und Strukturereformen fortsetzen sollte, um mittelfristig einen nahezu ausgeglichenen Haushalt zu erreichen und die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu verbessern.

Der Rat hat Anfang des Jahres 2003 entschieden, dass in Deutschland ein übermäßiges Defizit besteht und dessen Korrektur bis Ende 2004 empfohlen. Der Ende 2003 ge-

troffene Beschluss des Rates zur Aussetzung des Defizitverfahrens wurde durch Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 13. Juli 2004 für nichtig erklärt. Die EU-Kommission ist jedoch zu dem Schluss gelangt, dass es wegen der „einzigartigen Umstände“, die das Urteil geschaffen habe, erforderlich sei, die Frist für die Defizitkorrektur bis Ende 2005 zu verlängern²⁷.

Deutschland hat sich verpflichtet, durch ein Sparpaket das gesamtstaatliche Defizit im Jahre 2005 wieder unter 3 % des BIP zu bringen. Dieses Ziel wird nach Einschätzung der Bundesregierung, die für das Jahr 2005 mit einem Staatsdefizit von rund 3,7 % des BIP rechnet, deutlich verfehlt werden. Auch für die Jahre 2006 und 2007

²⁷ Mitteilung der **Kommission** an den Rat zur Situation Deutschlands und Frankreichs in Bezug auf ihre Verpflichtungen im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit nach dem Urteil des Gerichtshofs vom 14.12.2004, KOM(2004) 813 endg., S. 3.

geht die Bundesregierung davon aus, dass Deutschland mit einem Defizit von 3,4 % bzw. 3,1 % den Referenzwert nicht einhalten wird.

2.8.1.3 Reform des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes

Der Europäische Rat hat auf seiner Frühjahrstagung am 22. März 2005 und 23. März 2005 Vorschlägen des ECOFIN-Rates für eine grundlegende **Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes** zugestimmt, die nach ihrer Umsetzung Ende Juli 2005²⁸ im Wesentlichen folgende Änderungen enthält:

- Das mittelfristige Ziel eines nahezu ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushaltes gilt im Grundsatz fort, kann sich jedoch für Mitgliedstaaten mit niedriger Staatsverschuldung und hohem Potenzialwachstum in einer Spanne von –1 % des Bruttoinlandsprodukts bis zu einem ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalt bewegen.
- Von Mitgliedstaaten, die das mittelfristige Ziel nicht erreicht haben, wird ein um Konjunkturreffekte und Einmalmaßnahmen korrigierter Defizitabbau nach einem Richtwert von jährlich 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts gefordert. In Zeiten günstiger Konjunktur soll der Richtwert überschritten werden; bei ungünstiger Konjunkturlage können die Anstrengungen geringer ausfallen.
- Bei größeren Strukturreformen, die zu langfristigen Kosteneinsparungseffekten führen, darf der Defizitabbau vorübergehend in den Hintergrund treten. Dabei gelten besondere Regelungen für Rentenreformen, durch die ein Mehrglied-System eingeführt wird, zu dem eine gesetzliche, vollständig kapitalgedeckte Säule gehört.
- Der Ausnahmetatbestand des schwerwiegenden Wirtschaftsabschwunges, wonach ein Überschreiten der Defizitquote nicht als übermäßiges Defizit gilt, wurde erweitert. Im Unterschied zur bisherigen Regelung, die auf den Rückgang des realen Bruttoinlandsprodukts von mindestens 2 % innerhalb eines Jahres abstellte, reichen jetzt eine negative Wachstumsrate in beliebiger Größe oder ein Produktionsrückstand über einen längeren Zeitraum bei geringem Wachstum aus.
- „Sonstige einschlägige Faktoren“, die bei der Entscheidung über die Eröffnung eines Defizitverfahrens zu berücksichtigen sind, werden erstmals definiert und indikativ aufgeführt. Neben wirtschafts- und haus-

haltspolitischen Faktoren (z. B. Potenzialwachstum, Bemühungen zur Haushaltskonsolidierung „in guten Zeiten“) spielen hier auch Belastungen der Mitgliedstaaten „aus Finanzbeiträgen zugunsten der internationalen Solidarität“ sowie zur Verwirklichung der Ziele der europäischen Politik, insbesondere der Einigung Europas, eine Rolle.

- Wegen eines übermäßigen Defizits können in der Regel innerhalb von 16 Monaten – anstelle von bisher zehn Monaten – nach der so genannten „Maastricht-Meldung“ vom März bzw. September Sanktionen verhängt werden. Von dem Grundsatz, wonach das übermäßige Defizit im Jahr nach seiner Feststellung abzubauen ist, sind bei Vorliegen „besonderer Umstände“, die sich aus den „sonstigen einschlägigen Faktoren“ ergeben können, Ausnahmen zugelassen worden.
- Bei unerwarteten nachteiligen wirtschaftlichen Ereignissen kann der ECOFIN-Rat seine Empfehlungen verändern und die Frist zum Defizitabbau um ein Jahr verlängern, wenn der betreffende Mitgliedstaat die früheren Empfehlungen erfolglos umgesetzt hat.

Der Bundesrechnungshof hat in einer öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages (19. Januar 2005) zur Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes die Auffassung vertreten, dass das Regelwerk des Paktes nur dann einen Beitrag für stabile Staatsfinanzen leisten kann, wenn folgende Aspekte beachtet werden²⁹:

- Das Regelwerk muss **transparent** und **operational** sein. Es müssen zur Sicherung der Haushaltsdisziplin klare finanzwirtschaftliche Vorgaben bestehen, die nachprüfbar sind. Daher sollte an den finanzpolitischen Referenzwerten festgehalten und auf interpretierbare „weiche“ Faktoren weitgehend verzichtet werden.
- Das Regelwerk muss einen **wirksamen Beitrag** zur Begrenzung der Staatsverschuldung liefern. Hierzu gehören eine verbesserte Transparenz bei der Überwachung der Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten sowie eine stärkere Beachtung des Schuldenstandes bei der Bewertung der Haushaltspolitik.
- Das Regelwerk muss **sanktionsbewehrt** sein, um die Mitgliedstaaten anzuhalten, der Konsolidierungsvorgaben zur Korrektur eines übermäßigen Defizits tatsächlich umzusetzen. Mindestens ebenso wichtig wie der Sanktionsmechanismus ist allerdings, dass im Falle von Regelverletzungen die vorgesehenen Sanktionen auch konsequent angewandt werden.

²⁸ Vgl. Verordnungen Nr. 1055/2005 und 1056/2005 des **Europäischen Rates** vom 27.06.2005, ABl. L 174 vom 07.07.2005, S. 1 und S. 5. Die neuen Regelungen traten jeweils Ende Juli 2005 in Kraft.

²⁹ Vgl. Protokoll des **Finanzausschusses** des Deutschen Bundestages Nr. 15/84, Anlage: Stellungnahme des BRH.

Der Wirtschafts- und Finanzausschuss des Europäischen Parlaments hat im Zusammenhang mit der Umsetzung der Beschlüsse des Europäischen Rates erklärt, dass er mit der Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes unzufrieden sei. Nach seiner Auffassung wären keine Reformen notwendig gewesen, wenn die Mitgliedstaaten ihre Verpflichtungen eingehalten und die Bestimmungen des Paktes beachtet hätten³⁰.

Auch nach den neuen 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 sich die Finanzierungsdefizite bei Bund, Ländern sowie bei den Sozialversicherungssystemen an den Europäischen Stabilitätsvorgaben auszurichten. Damit bleibt auch nach der Lockerung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes die umfangreiche Konsolidierung der öffentlichen Finanzen eine gemeinsame Aufgabe aller staatlichen Ebenen sowie der Sozialversicherungsträger.

2.8.2 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 Nettoneuverschuldung mit dem Ziel ausgeglichener Haushalte an. Der Finanzplanungsrat erhält die Aufgabe, durch Empfehlungen zur Haushaltsdisziplin – insbesondere zu einer gemeinsamen Ausgabenlinie – darauf hinzuwirken, 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.

In den letzten Sitzungen des **Finanzplanungsrates** haben sich Bund, Länder und Gemeinden wiederholt zu ihrer gemeinsamen Verantwortung für die Einhaltung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes bekannt und eine Rückführung des gesamtstaatlichen Defizits auf unter 3 % des Bruttoinlandsproduktes angekündigt. Zugrunde gelegt wird dabei eine Aufteilung des 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 Gemeinden³¹. 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, erscheint fraglich. Zudem trägt die Vereinbarung hinsichtlich der Defizitaufteilung zwischen den Gebietskörperschaften der tatsächlichen Finanzlage des Bundes nicht angemessen Rechnung. Wie schon in den früheren Haushaltsjahren entfiel auch im Jahre 2004 auf den Bund (einschließlich der Sozialversicherungen) wieder deutlich mehr als die Hälfte des ermittelten Staatsdefizits von rund 80 Mrd. Euro. Dieses Verhältnis dürfte sich in den nächsten Jahren kaum zugunsten des Bundes ändern.

Der Bundesrechnungshof hat wiederholt 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 berücksichtigen³². 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 dem vorläufigen Scheitern der Arbeiten der Verfassungskommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung sind nach wie vor wesentliche Punkte nicht geklärt:

- Die Empfehlungen des Finanzplanungsrats sind nicht sanktionsbewehrt. Zudem fehlt es an einem „Frühwarnsystem“ zur frühzeitigen Erkennung von Haushaltskrisen sowie an verbindlichen Vorgaben zur Einhaltung bzw. Wiedererlangung stabilitätskonformer Haushalte³³. Die Länder haben unter Hinweis auf Artikel 109 Abs. 1 Grundgesetz bislang entsprechende Regelungen abgelehnt.

³⁰ Vgl. die Berichte des **Wirtschafts- und Finanzausschusses des Europäischen Parlaments** vom 26.05.2005 (A6-0158/2005 endg.), S. 10 und vom 27.05.2005 (A6-0168/2005 endg.), S. 13.

Auch die **Deutsche Bundesbank** sieht in den vorgeschlagenen Änderungen eine ernste Schwächung des Paktes mit der Gefahr, dass sich die Haushaltsdisziplin in den Mitgliedstaaten weiter lockert und sich die Haushaltsungleichgewichte eher noch vergrößern, vgl. Monatsbericht April 2005; S. 15–21.

³¹ Vgl. Beschluss des **Finanzplanungsrates** vom 21.03.2002 Nr. 5.

³² So auch **Deutsche Bundesbank**: Defizitbegrenzende Haushaltsregeln und nationaler Stabilitätspakt in Deutschland, in: Monatsbericht April 2005, S. 36.

³³ Vgl. Haushaltskrisen im Bundesstaat – Gutachten des **Wissenschaftlichen Beirats** beim Bundesministerium der Finanzen, Band 78, April 2005.

- Es ist nicht festgelegt, 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 Länder zu verteilen ist und – daran anknüpfend – wie mögliche Sanktionszahlungen auf die einzelnen Länder aufzuteilen wären.

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, die gemeinschaftsrechtlichen Stabilitätskriterien umfassend durch innerstaatliche Verfahren umzusetzen (vgl. Nr. 2.8.1). Noch offene Regelungslücken sollten daher schnellstmöglich geschlossen werden. Ungeachtet der vorgesehenen Lockerungen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes hält es der Bundesrechnungshof vor dem Hintergrund des Fortbestehens des Defizitverfahrens gegen Deutschland für dringend erforderlich, innerstaatliche Sanktionen für die Nichteinhaltung von Empfehlungen des Finanzplanungsrates einzuführen, mögliche Verschuldungsquoten der einzelnen Länder 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 eine konsequentere Umsetzung der europäischen Stabilitätsregelungen auf nationaler Ebene gefordert. Auch im Rahmen seiner Beschlussfassung zu den Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2004 hat

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

Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, dass im Rahmen der Beratungen der Bundesstaatskommission weitgehendes Einvernehmen über eine Neuregelung zur Aufteilung eventueller EU-Sanktionen aufgrund übermäßiger Haushaltsdefizite bestanden hat. Danach sollen die Sanktionen zwischen Bund und Ländern im Verhältnis 65 % zu 35 % aufgeteilt werden. Zwischen den Ländern soll die Verteilung zu 65 % verursacherbezogen (Höhe der Neuverschuldung) sowie zu 35 % solidarisch (Höhe der Einwohnerzahl) erfolgen. Aus Sicht des Bundesministeriums ist es wahrscheinlich, dass die Arbeiten zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung fortgesetzt werden. Vor diesem Hintergrund hält das Bundesministerium parallele Gespräche mit den Ländern über diesen Themenkomplex derzeit nicht für sinnvoll.

Der Bundesrechnungshof stimmt mit dem Bundesministerium überein, dass bei einer Wiederaufnahme der Beratungen der Bundesstaatskommission angesichts der bereits geleisteten Vorarbeiten die Fragen zur Ausgestaltung eines Nationalen Stabilitätspaktes dort weiter behandelt und geklärt werden sollten. Mit Blick auf den dringenden Handlungsbedarf in vielen Bereichen des föderalen Zusammenwirkens (vgl. dazu auch Bemerkung Nr. 3) erwartet der Bundesrechnungshof, dass die Arbeiten zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung fortgesetzt werden und – nicht nur hinsichtlich der Wahrung einer gemeinsamen Haushaltsdisziplin – bald konkrete Vorschläge zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern vorgelegt werden.

3 Föderale Aufgaben- und Finanzverteilung neu gestalten

3.0

Die starke Verflechtung der Aufgaben- und Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern hat mit ihren komplexen Verfahren, ihren widerstreitenden Interessen bei gleichzeitiger gegenseitiger Abhängigkeit und ihren im Ergebnis nicht klar zurechenbaren Verantwortlichkeiten zu unwirtschaftlichem staatlichen Handeln geführt. Auch aufgrund der anhaltend besorgniserregenden finanzwirt-

schaftlichen Entwicklung des Bundes und der Länder besteht weiterhin dringender Handlungsbedarf. Die Neugestaltung der föderalen Aufgaben- und Finanzverteilung bleibt auch nach dem Scheitern der Verhandlungen in der Bundesstaatskommission ein vorrangiges Ziel. Bei den künftigen Bemühungen um eine Reform der föderativen Grundbestimmungen wird es insbesondere darauf ankommen, stärker als bisher Aufgabe, Kompetenz und finanzielle Verantwortung zusammenzuführen.

3.1 Verflechtung

Die staatliche Aufgaben- und Finanzverteilung in Deutschland ist geprägt durch ihre starke Verflechtung von Bund und Ländern. Hinzu tritt die Europäische Union als dritte Ebene, die heute nahezu alle Bereiche staatlichen Handelns mitbestimmt.

In der Staatspraxis hat diese Verflechtung zu einer

- Vielzahl an Verantwortlichkeiten,
- unklaren Aufgabenteilungen,
- komplizierten Entscheidungs- und Verwaltungsverfahren und
- zu einem unwirtschaftlichen Ressourceneinsatz geführt.

Der Deutsche Bundestag und der Bundesrat haben deshalb im Oktober 2003 eine gemeinsame Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung (Bundesstaatskommission) eingesetzt. Die Bundesstaatskommission sollte Vorschläge ausarbeiten mit dem Ziel, die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu verbessern, die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zuzuordnen sowie die Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung zu steigern (vgl. Bundestagsdrucksache 15/1685; Bundesratsdrucksache 750/03). Die Bundesstaatskommission konnte sich nicht auf gemeinsame Vorschläge verständigen und hat ihre Arbeiten am 17. Dezember 2004 beendet.

Vor diesem Hintergrund nimmt der Bundesrechnungshof seine diesjährigen Bemerkungen zum Anlass, über ausgewählte Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen in diesem Bereich zusammenfassend zu berichten.

3.2 Föderative Schwachstellen

Schwachstellen in der föderativen Aufgaben- und Finanzverteilung sind nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes sowie des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (Bundesbeauftragter) insbesondere bei der Erhebung und Verwaltung von Gemeinschaftsteuern, bei der Mischfinanzierung, im öffentlichen Personennahverkehr sowie bei Bau und Verwaltung von Straßen zutage getreten.

3.2.1 Vollzug der Steuergesetze

3.2.1.1

Der Bundesrechnungshof sieht die vollständige und rechtzeitige Erhebung der Steuereinnahmen des Bundes sowie die Einheitlichkeit und Gleichmäßigkeit der Besteuerung in Deutschland beeinträchtigt. Er spricht sich deshalb dafür aus, die Verwaltungskompetenz bei den Gemeinschaftsteuern im Rahmen einer Grundgesetzänderung von den Ländern auf den Bund zu übertragen.

3.2.1.2

Der Bundesrechnungshof hat in einer bundesweit angelegten Prüfung die derzeitige Lage der Steuerverwaltung untersucht und hierüber im Oktober 2004 dem Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) berichtet. Im Rahmen dieser Prüfung hat er auch Mängel festgestellt, die ihre Ursache im föderalen Steuersystem haben. Schon in den Jahren zuvor hatte der Bundesrechnungshof in mehreren Prüfungen Schwachstellen bei der Verwaltung von Gemeinschaftsteuern benannt.

Die aufkommenstarken Gemeinschaftsteuern (Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuer) teilen sich Bund, Länder und teilweise auch die Gemeinden. Die Länder verwalten diese Steuern im Auftrag des Bundes, d. h. sie sind zuständig für die Festsetzung und den Einzug der Steuern bei den Steuerpflichtigen. Welche Maßnahmen sie hierzu im Rahmen ihrer Verwaltungshoheit ergreifen, ist grundsätzlich Sache des einzelnen Landes. Nach dem Grundgesetz führt der Bund die Aufsicht über den Vollzug der Gesetze durch die Länder. Er kann hierzu Weisungen an die Länder erlassen. Die Bundesaufsicht erstreckt sich auf Gesetzmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Ausführung der Gesetze.

Über den Umfang der Befugnisse des Bundesministeriums, den obersten Finanzbehörden der Länder Weisungen erteilen zu können, bestehen zwischen dem Bundesministerium, dem Bundesrechnungshof und den Ländern jedoch unterschiedliche Auffassungen. Auch haben sich in der Verwaltungspraxis der Länder im Laufe der Zeit die Aufbau- und Ablauforganisationen, die Personalstrukturen und der Grad der Automation beim Vollzug der Gemeinschaftsteuern unterschiedlich entwickelt, obwohl Bund und Länder die Verwaltungsauffassung über den Gesetzesvollzug regelmäßig und mit großem Aufwand in derzeit rund 50 Bund-Länder-Gremien abstimmen.

3.2.1.3

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes haben diese föderativen Rahmenbedingungen u. a. zu folgenden Schwachstellen beim Steuervollzug geführt:

- Unterschiedliche Bearbeitungsstandards in den Ländern führen bei der Steuerveranlagung zu einer ungleichmäßigen Besteuerung in Deutschland.
- Der Personaleinsatz in den Ländern ist insbesondere in den Prüfdiensten sehr unterschiedlich. Der Prüfungsturnus bei der Betriebsprüfung und die Prüfungsquote bei der Umsatzsteuer-Sonderprüfung unterscheiden sich deshalb von Land zu Land erheblich. Die Gleichmäßigkeit der Besteuerung ist nicht mehr gewährleistet.

- Obgleich Bund und Länder seit über 13 Jahren versuchen, eine gemeinsame Steuerverwaltungssoftware (FISCUS) einzuführen, ist dies bis heute nicht gelungen. Ein länderübergreifender Zugriff der Steuerverwaltungen auf Steuerdaten ist deshalb nicht möglich. Dies führt zu erheblichen Auswirkungen auf die Bekämpfung von Steuerbetrug bei länderübergreifenden Sachverhalten.
- Die Komplexität der Steuergesetze und die begrenzten Ressourcen der Steuerverwaltungen machen den Einsatz von Risikomanagementsystemen notwendig, um IT-gestützt risikoträchtige und damit prüfungswürdige Veranlagungsfälle herauszufiltern. Die Entwicklung und der Einsatz bundeseinheitlicher Risikomanagementsysteme werden durch die föderale Struktur jedoch erschwert. So haben einige Länder bereits eigenständige, sich unterscheidende Systeme entwickelt und zum Teil auch eingesetzt. Außerdem neigen die Länder dazu, ihre Systeme nach dem vorhandenen Personal auszurichten und weniger nach dem Risikopotenzial der Steuerfälle. Der Bundesrechnungshof befürchtet deshalb, dass sich Bund und Länder nur schwer auf ein bundeseinheitliches System werden einigen können. Der Grundsatz einer gleichmäßigen Besteuerung in Deutschland ist auch insoweit gefährdet.
- Der Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei der Auftragsverwaltung der Steuern sind Grenzen gesetzt durch die Eigeninteressen der Länder. Diese stehen den Bundesinteressen entgegen und sind u. a. bestimmt durch das Bestreben der Länder, die landeseigene Wirtschaft mit Hilfe der Besteuerung zu fördern und durch ihre Pflicht, den personellen und sachlichen Aufwand der Auftragsverwaltung der Steuern zu tragen. Darüber hinaus veranlasst der Länderfinanzausgleich sowohl Geber- als auch Nehmerländer, die jeweils eigene Steuerkraft zu schonen.

3.2.1.4

Die beispielhaft aufgezeigten Mängel haben ihre Ursachen insbesondere in den Bereichen Organisation einschließlich Informationstechnik und Personal. Da der Aufsicht des Bundes über die Länder insoweit rechtlich, aber auch tatsächlich enge Grenzen gesetzt sind, erscheint dem Bundesrechnungshof eine grundsätzliche Reform der Ertrags- und Verwaltungshoheit für die Gemeinschaftsteuern vordringlich. Der Bundesrechnungshof unterstützt aus diesen Gründen den Vorschlag des Bundesministeriums, die Verwaltungskompetenz bei den Gemeinschaftsteuern im Rahmen einer Grundgesetzänderung von den Ländern auf den Bund zu übertragen. Da die Personal- und Sachkosten für diese Bundessteuerverwaltung dann vom Bund übernommen werden, müsste die Verteilung der Steuereinnahmen auf Bund, Länder und Gemeinden neu festgelegt werden.

3.2.2 Mischfinanzierungen

3.2.2.1

Der Bundesbeauftragte hat empfohlen, die gemeinsame Finanzierung staatlicher Aufgaben durch Bund und Länder nach Artikel 91a, 91b und 104a Abs. 4 Grundgesetz kritisch zu überdenken. Ziel soll sein, das bisherige System der Mischfinanzierung aufzugeben, jedenfalls aber zu entflechten.

3.2.2.2

Bei den Gemeinschaftsaufgaben (Artikel 91a und b Grundgesetz) wirkt der Bund bei der Erfüllung der Aufgaben der Länder in den Bereichen Hochschulbau, regionale Wirtschaftsstruktur, Agrarstruktur und Küstenschutz, Bildungsplanung und Förderung der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung mit und trägt einen Teil der Ausgaben. Finanzhilfen (Artikel 104a Abs. 4 Grundgesetz) gewährt der Bund den Ländern insbesondere für die Förderung des Wohnungs- und Städtebaus. Die Finanzierung einer Aufgabe durch Bund und Länder (Mischfinanzierung) weicht von den allgemeinen Verfassungsgrundsätzen einer getrennten Aufgabenwahrnehmung und der jeweils gesonderten Finanzierungszuständigkeit von Bund und Ländern ab.

3.2.2.3

Auf der Grundlage von Querschnittsprüfungen des Bundesrechnungshofes begründet der Bundesbeauftragte seine Empfehlung mit den gewichtigen Problemen dieser Finanzierungsform in der Praxis. Mischfinanzierungen stellen sich aus seiner Sicht als verhältnismäßig starre und dauerhafte Mitfinanzierungen des Bundes für Aufgaben der Länder dar. Den Verfahren fehle es durchweg an Flexibilität, um auf unterschiedliche Bedarfslagen (und deren Wegfall) angemessen reagieren zu können. So folgten die Mittelansätze des Bundes lediglich den allgemeinen haushaltspolitischen Zielsetzungen im Rahmen seiner Eckwerte zur Haushalts- und Finanzplanung. Sachliche Gesichtspunkte, z. B. hochschulstrategische Aspekte bei der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau, spielten dagegen kaum eine Rolle. Zudem richte sich die Aufteilung auf die Länder nach relativ konstanten Verteilungsschlüsseln. Insgesamt sieht der Bundesbeauftragte das Bild geprägt von vielen Beteiligten bei Bund und Ländern ohne eindeutig zurechenbare Verantwortlichkeiten sowie ein Geflecht gegenseitiger Abhängigkeiten und Subventionswettläufe.

3.2.2.4

Der Bundesbeauftragte hat deshalb empfohlen, die Mischfinanzierungen grundsätzlich zu überdenken und an deren Stelle entweder eine Umverteilung des Steueraufkommens nach Artikel 106 Grundgesetz und/oder Anpassungen des allgemeinen Finanzausgleichs nach Artikel 107 Grundgesetz zu erwägen. Eine Rückkehr zur Regelfinanzierung von Länderaufgaben über Artikel 106

und 107 Grundgesetz, d. h. über eine aufgabenangemessene Finanzausstattung aller Gebietskörperschaften durch Beteiligung am Steueraufkommen, führt nach seiner Auffassung bei allen Beteiligten in Bund und Ländern zu einem besseren Ressourceneinsatz und stärkt die Eigenverantwortung der Länder. Ziel müsse sein, dass die Aufgaben möglichst einfach, transparent und frei von wenig wirksamen Vorgaben sowie unnötigen Abstimmungs- und Lenkungsverfahren erledigt werden könnten.

3.2.2.5

Auch die Bundesregierung hat sich in der Bundesstaatskommission für eine Reduzierung und Flexibilisierung von Mischfinanzierungen ausgesprochen (z. B. Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe „Hochschulbau“ sowie der Finanzhilfen zur „sozialen Wohnraumförderung“ und zur „Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden“). Wie aus der Stellungnahme des Bundesministeriums weiter hervorgeht, sieht sie für andere Bereiche jedoch weiterhin Bedarf für eine Mischfinanzierung. So verweist das Bundesministerium für die beiden Gemeinschaftsaufgaben „Agrarstruktur und Küstenschutz“ sowie „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ insbesondere auf die Koordinierungsfunktion der Gemeinschaftsaufgabe in diesen Bereichen. Eine Koordinierung durch den Bund sei insbesondere notwendig, um die Durchsetzung deutscher Interessen bei der weitgehend harmonisierten Agrarpolitik in der EU sicherzustellen und Subventionswettläufe bei der regionalen Wirtschaftsförderung zu verhindern.

3.2.2.6

Der Bundesbeauftragte und der Bundesrechnungshof werten es als positives Signal, dass die Bundesregierung (und das Bundesministerium) die grundsätzliche Reformbedürftigkeit des Systems der Mischfinanzierungen anerkennen. Sie sehen insoweit Übereinstimmung in dem Ziel, Strukturunterschiede flexibel, einfach und unter bestmöglichem Einsatz der vorhandenen Ressourcen zu beseitigen und die Länder entsprechend ihrer jeweiligen Leistungsfähigkeit in ihrer Eigenverantwortung zu stärken. Sie verkennen dabei nicht, dass aufgrund der weitgehenden Vergemeinschaftung der Agrar-, Beihilfen- und Regionalpolitik eine wirksame Koordinierung und Einbringung deutscher Interessen in die EU von wesentlicher Bedeutung ist. Eine wirksame Bund-Länder-Koordinierung setzt aus Sicht des Bundesbeauftragten und des Bundesrechnungshofes jedoch nicht zwingend eine Mitfinanzierung dieser Politikbereiche durch den Bund voraus. Dies zeigen andere Bereiche der Bund-Länder-Koordinierung in EU-Angelegenheiten, wie z. B. bei den EU-Agrarmarktausgaben.

3.2.3 Kommunalen Straßenbau und öffentlicher Personennahverkehr

3.2.3.1

Weitere Probleme der föderativen Verflechtung, die letztlich nur durch einen Neuschnitt der Finanzierungsverant-

wortung zwischen Bund und Ländern vermieden werden können, sind auch im Bereich des kommunalen Straßenbaus und öffentlichen Personennahverkehrs zutage getreten.

3.2.3.2

Der Bund gewährt für den kommunalen Straßenbau und den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) Finanzhilfen in Höhe von jährlich rund 1,3 Mrd. Euro auf der Grundlage des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG). Kommunen und Träger des ÖPNV haben diese Mittel in der Vergangenheit häufig für Zwecke eingesetzt, die mit den Zielen des GVFG nicht vereinbar sind. Die Landesrechnungshöfe hatten wiederholt festgestellt, dass Kommunen und Träger des ÖPNV bei der Auswahl sowie der Ausführung von Maßnahmen unwirtschaftlich handeln und gegen die Zweckbindung des GVFG verstoßen. Der Bundesrechnungshof führt diese Mängel vor allem auf das aufwendige Verwaltungsverfahren der GVFG-Finanzierung, mangelnde Eigenverantwortung der Beteiligten sowie fehlende Erfolgskontrollen zurück. Zudem hat er beanstandet, dass der Bund bisher keine Rechtsgrundlage durchgesetzt hat, die ihm eine Rückforderung zweckwidrig verwendeter GVFG-Mittel ermöglicht.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb in seinem Bericht vom 2. November 2004 empfohlen, die nach dem GVFG vom Bund an die Länder gewährten Finanzhilfen in die Überlegungen zur Neugestaltung der Finanzbeziehungen einzubeziehen und die Mischfinanzierung in diesem Bereich zu beenden.

3.2.4 Fernstraßen

3.2.4.1

Der Bundesbeauftragte hat sich in seinem Gutachten vom 11. Oktober 2004 zur Neuordnung der Verwaltung im Bundesfernstraßenbau dafür ausgesprochen, die im Grundgesetz festgelegten Aufgaben in diesem Bereich neu zu verteilen. Der Bund soll sich auf Bau und Betrieb der Bundesautobahnen beschränken. Die Länder sollen die bisherigen Bundesstraßen übernehmen.

3.2.4.2

Die Länder bauen und verwalten die Bundesautobahnen und die Bundesstraßen im Auftrag des Bundes, der dafür keine eigene Straßenbauverwaltung vorhält. Bei der Gründung der Bundesrepublik Deutschland dienten neben dem damals noch lückenhaften Autobahnnetz die Bundesstraßen dem Fernverkehr. Die Länge des Autobahnnetzes hat sich seit dem Jahre 1950 versechsfacht und damit weitgehend die Fernverkehrsfunktion übernommen. Dagegen erfüllen die Bundesstraßen heute in erster Linie regionale Verkehrsfunktionen und sind für die Fernverkehrsaufgabe des Bundes nicht mehr von Bedeu-

tung. Zudem gestaltet sich die überkommene Aufgabenverteilung im Fernstraßenbau wegen der unterschiedlichen Interessen von Bund und Ländern zunehmend problematischer. Die Länder verfolgen insbesondere mit dem Bau von Ortsumgehungen im Zuge von Bundesstraßen vorrangig regionale und landespolitische Ziele auf Kosten des Bundes.

3.2.4.3

Der Bundesbeauftragte schlägt daher vor, die Verwaltung der Autobahnen und Bundesstraßen neu zu ordnen. Der Bund sollte sich auf die Zuständigkeit für die Bundesautobahnen in eigener Verwaltung beschränken, die Länder sollten die bisherigen Bundesstraßen mit einer Länge von rund 41 000 km übernehmen und dafür einen angemessenen Finanzausgleich erhalten. Dieser könne sich an den für Bau, Betrieb und Unterhaltung erforderlichen Ausgaben des Bundes für die Bundesstraßen orientieren und nach Auffassung des Bundesbeauftragten den Ländern nicht-zweckgebunden zur Verfügung gestellt werden. Die Länder müssten sich dann künftig stärker rechtfertigen, wenn sie selbstständig entscheiden könnten, ob sie Finanzmittel für den Straßenbau oder für andere sinnvolle Zwecke (im Verkehrsbereich oder anderen Politikfeldern) einsetzen. Dies könne zu einer Effizienzsteigerung beitragen und eine sachgerechte Aufgabenteilung zwischen Bundes- und Landesaufgaben ermöglichen. Die Zusammenführung von Aufgabe, Verantwortung und Kompetenz würde zu Entbürokratisierung, Transparenz und Effizienzsteigerung führen.

3.2.4.4

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen hat in seiner Stellungnahme den Vorschlag des Bundesbeauftragten als einen möglichen Weg gesehen, der weiter verfolgt werden könnte. Allerdings hat es die festgestellten Schwachstellen lediglich auf eine Vollzugsschwäche bei der Auftragsverwaltung zurückgeführt, die ohne einen Systemwechsel zu beheben seien (vgl. Bemerkung Nr. 66).

Grundsätzlich anerkannt hat das Bundesministerium die Vorteile der empfohlenen Neuordnung. Sie liegen aus seiner Sicht darin begründet, dass die Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Ländern klarer verteilt, Effizienzgewinne in der Mittelverwendung ermöglicht und Sonderinteressen der Länder im Bundesfernstraßenbau zurückgedrängt werden. Allerdings sieht es in der Ausgestaltung des finanziellen Ausgleichs an die Länder Schwierigkeiten. Einerseits verschlechtere sich bei einer nicht-zweckgebundenen Zuweisung der Mittel die Ausgabenstruktur des Bundeshaushalts weiter. Diesen Gesichtspunkt gelte es auch bei den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zum GVFG (vgl. voranstehend Nr. 2.3) zu berücksichtigen. Andererseits bestehe bei einer zweckgebundenen, investiven Zuweisung das Risiko, dass sich bei der Ermittlung des den

Ländern zu gewährenden Ausgleichs eine „Betonierung“ von übermäßigen Ausgabepositionen ergebe und damit der Haushaltsgesetzgeber Steuerungsmöglichkeiten verliere.

3.2.4.5

Der Bundesbeauftragte und der Bundesrechnungshof begrüßen, dass das Bundesministerium die Vorteile der empfohlenen Neuordnung anerkennt. Hinsichtlich der vom Bundesministerium vorgetragenen Bedenken bezüglich Höhe und Form des finanziellen Ausgleichs an die Länder teilen sie seine Auffassung, dass eine „Betonierung“ von Ausgabepositionen und ein übermäßiger Ausgleich vermieden werden müssen. Letztendlich liegt gerade hierin die politische Verantwortung der am Entscheidungsprozess Beteiligten in Bund und Ländern, zu einem vernünftigen und angemessenen Interessenausgleich zu gelangen. Dass sich bei einem nicht-zweckgebundenen Ausgleich an die Länder die Ausgabenstruktur des Bundeshaushalts weiter verschlechtert, ist dabei eine Folge, deren tieferliegende Ursachen aber nicht durch einen Verzicht auf die notwendige Neuordnung des Fernstraßenbereichs, sondern nur durch grundlegende Schritte zur Gesundung der finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes (vgl. Bemerkung Nr. 2) zu beseitigen sind.

3.3 Entflechtung

Der Bundesrechnungshof und der Bundesbeauftragte betrachten vor dem Hintergrund ihrer beispielhaft genannten Prüfungs- und Beratungserkenntnisse die Neugestaltung der föderalen Aufgaben- und Finanzverteilung auch nach dem Scheitern der Verhandlungen in der Bundestaatskommission als ein vordringliches Ziel. Sie verkennen dabei nicht, dass die notwendige Anpassung des föderativen Systems an die veränderten Bedingungen staatlichen Handelns und Wirtschaftens für den Verfassungsgesetzgeber eine Herausforderung darstellt, die aufgrund der erforderlichen Zwei-Drittel-Mehrheit im Deutschen Bundestag und im Bundesrat nur durch den gemeinsamen Willen und die gemeinsame Anstrengung aller Beteiligten zu meistern ist. Der Verfassungsgesetzgeber und damit die Politik müssen entscheiden, ob und welche Kompetenzen und Verpflichtungen (Rechtsetzung, Vollzug, Finanzierung) dem Bund und/oder den Ländern zu übertragen sind.

Aufgabe des Bundesrechnungshofes und des Bundesbeauftragten kann es deshalb nicht sein, umfassende Vorschläge für eine Föderalismusreform zu machen. Gleichwohl obliegt es ihnen in ihrer Funktion als Berater des Verfassungsgesetzgebers (Bundestag und Bundesrat) darauf hinzuweisen, dass nach ihrer Auffassung die derzeitige Aufgaben- und Finanzverteilung mit ihren komplexen Verfahren, ihren widerstreitenden Interessen bei gleichzeitiger gegenseitiger Abhängigkeit und ihren im Ergebnis nicht klar zurechenbaren Verantwortlich-

keiten zu unwirtschaftlichem staatlichen Handeln führt. Auch aufgrund der anhaltend besorgniserregenden finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes (vgl. Bemerkung Nr. 2) sowie der Länder besteht dringender Handlungsbedarf. Der Bundesrechnungshof sieht hierdurch letztendlich auch die Grundsätze der Selbstständigkeit und Unabhängigkeit der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern sowie deren Eigenstaatlichkeit beeinträchtigt. Denn die beispielhaft beschriebenen Verflechtungen engen die jeweils eigenen Entscheidungsspielräume in beträchtlichem Maße ein. Sie laufen damit dem Ziel von Artikel 109 Abs. 1 Grundgesetz entgegen, Einflussnahme und Abhängigkeiten zwischen Bund und Ländern zu vermeiden und so die Eigenverantwortlichkeit des jeweiligen Haushaltsträgers zu stärken.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes und des Bundesbeauftragten wird es bei den künftigen Bemühungen um eine Reform der föderativen Grundbestimmungen insbesondere darauf ankommen, stärker als bisher Aufgabe, Kompetenz und finanzielle Verantwortung zusammenzuführen. Wo Einheitlichkeit gewünscht und geboten ist, kann dies – auch im Vollzugsbereich – auf der Ebene des Bundes sein; wo Unterschiedlichkeit gewünscht und möglich ist, kann dies auf der Ebene der Länder sein. Aufgabenzuteilung, Aufgabenerledigung und Aufgabenfinanzierung müssen Hand in Hand gehen. Dies bedeutet, dass alle Gebietskörperschaften durch Beteiligung am Steueraufkommen mit den Finanzen auszustatten sind, die sie für die Erfüllung der ihnen zugewiesenen Aufgaben benötigen.

Teil II

Feststellungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung

Bundesministerium des Innern (Einzelplan 06)

4 Unzureichender Einsatz Interner Revisionen in der Bundesverwaltung

4.0

Die Interne Revision besitzt in den Behörden der Bundesverwaltung noch nicht den notwendigen Stellenwert. Vielfach wird sie in ihrer Funktion als Leitungsinstrument nicht verstanden. Dies sowie fehlerhafte Risikoanalysen der Behörden führen zu Mängeln bei Organisation, Arbeitsplanung und Einsatz der Internen Revisionen.

Der Bundesrechnungshof hat Empfehlungen formuliert, die dazu beitragen sollen, die Einrichtung Interner Revisionen und ihren nachhaltig wirksamen Einsatz zu fördern.

4.1

Die Interne Revision ist ein Instrument der Behördenleitung zur Führung und Steuerung sowie zur Analyse und Kontrolle von Risiken. Sie unterstützt die Wahrnehmung der Dienst- und Fachaufsicht, trägt dem Transparenzgebot Rechnung und fördert die „Verwaltungshygiene“. Sie prüft insbesondere auch Anwendung und Wirksamkeit der internen Kontroll- und Steuerungssysteme der Behörden wie Vieraugenprinzip, Zeichnungsvorbehalte oder Controlling. Eine ihrer wichtigsten Funktionen liegt in der Prävention, da alle behördlichen Abläufe, Prozesse und Entscheidungen der Internen Revision zugänglich und somit „revisionsbedroht“ sind.

Der Lenkungsausschuss Verwaltungsorganisation der Bundesregierung hatte im Jahre 1998 die Einrichtung Interner Revisionen in der Bundesverwaltung befürwortet. Eine weitere Grundlage für ihren Aufbau stellt die Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung dar.

4.1.1

Der Bundesrechnungshof prüfte querschnittlich Einsatz und Wirkungsweise Interner Revisionen in der Bundesverwaltung. Er legte dabei eine aus seinen Erfahrungen, der behördlichen und betrieblichen Praxis sowie der wissenschaftlichen Literatur abgeleitete Sollvorstellung zugrunde:

- Die Interne Revision soll der Behördenleitung als Führungs- und Steuerungsinstrument direkt zugeordnet

sein. Die Leitung soll die Interne Revision so ausgestalten, wie es ihrem spezifischen Informations-, Kontroll- und Steuerungsbedürfnis entspricht. Die Prüfungstätigkeit erstreckt sich grundsätzlich auf alle Bereiche einer Behörde. Insbesondere prüft die Interne Revision die Betriebs- und Geschäftsabläufe, das Risikomanagement und das Interne Kontrollsystem. Darüber hinaus kann die Interne Revision Aufgaben der Korruptionsprävention übernehmen. Vorgesetzte Behörden sollen bei ihrer Dienst- und Fachaufsicht auch auf eine ordnungsgemäße und effektive Revisionsarbeit achten.

- Notwendige Grundlage der Entscheidung über die Einrichtung und Arbeit einer Internen Revision ist eine Risikoanalyse. Darin erfasst und bewertet die Behörde die ihrer Arbeit innewohnenden Risiken hinsichtlich der möglichen Schadenshöhe und ihrer Eintrittswahrscheinlichkeit. Die so erkannten Risiken sind den bestehenden Elementen des Internen Kontrollsystems gegenüberzustellen, um daraus behörden spezifisch die Einsatzbereiche einer Internen Revision zu ermitteln. Das Ergebnis der Risikoanalyse ist zugleich Grundlage für deren Arbeitsplanung.
- Für die Interne Revision ist ein jährlicher Arbeitsplan zu erstellen. Er sollte die durchzuführenden Prüfungen sowie eine Zeit- und Kapazitätsplanung enthalten und ist von der Behördenleitung zu genehmigen. Er ist Auftrag und Grundlage für die Arbeit der Internen Revision. Zum Ende eines (Arbeitsplan-)Jahres verfasst die Interne Revision für die Behördenleitung einen Jahresbericht über sämtliche von ihr durchgeführten Prüfungen mit den wesentlichen Ergebnissen.
- Eine Interne Revision sollte ihre Arbeit nach einem klar strukturierten Muster organisieren. Sie kündigt ihre Prüfungen grundsätzlich vorher an. Anschließend ermittelt sie die Sachverhalte, bewertet diese und erörtert ihre Prüfungsfeststellungen mit den geprüften Organisationseinheiten. Über die Ergebnisse fertigt sie ihren Prüfbericht. Die Interne Revision sollte nicht selbst in die Aufgabenerledigung der Behörde eingebunden sein, um Befangenheit zu vermeiden und Unabhängigkeit zu wahren. Ihre Aufgaben, Pflichten und Befugnisse sind in einer behördeninternen Verwaltungsvorschrift zu regeln. Sie sollte insbesondere uneingeschränkter Zugang zu allen für die Prüfungen notwendigen Informationen haben. Ihre angemessene personelle Ausstattung richtet sich nach den für die

Arbeit der Behörde ermittelten Risiken. Zu den Aufgaben einer Internen Revision gehört auch eine Wirkungskontrolle. Dabei ist nachzuhalten, ob und wie ihre Vorschläge und Empfehlungen umgesetzt werden und ob die beabsichtigten Wirkungen eintreten.

4.1.2

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass in vielen Behörden der Bundesverwaltung das Grundverständnis für Aufgaben und Arbeitsweise einer Internen Revision noch unzureichend ist. Sie wird insbesondere nicht als Leitungsinstrument erkannt. Vielfach trafen die Behörden Entscheidungen über die Einrichtung einer Internen Revision oder die Inhalte der Arbeitspläne, ohne vorher die mit ihrer Arbeit verbundenen Risiken zu analysieren. Mitunter zogen sie aus Risikoanalysen auch falsche Schlüsse.

Die Bundesministerien begleiten die Behörden ihres jeweiligen Geschäftsbereichs in unterschiedlichem Umfang beim Aufbau Interner Revisionen. In einigen Fällen trugen vorgesetzte Behörden durch gezielte Vorgaben und Hilfestellungen zum Aufbau wirksamer Strukturen bei. In anderen Fällen wurden die Behörden nicht unterstützt. Teilweise erhielt der nachgeordnete Bereich so enge Vorgaben, dass die Behördenleitungen das Leitungsinstrument nur noch eingeschränkt einsetzen konnten.

Die organisatorische Anbindung der Internen Revisionen ist uneinheitlich. Eine Mehrheit der Behörden hatte sich für eine Interne Revision als Stabsstelle bei der Behördenleitung entschieden. Ihre Ansiedlung „in der Linie“ ist aber nicht nur auf Einzelfälle beschränkt. Der Bundesrechnungshof stellte wiederholt fest, dass Interne Revisionen in die Aufgabenerledigung ihrer Behörde eingebunden wurden. Auch die Abgrenzung zwischen der Internen Revision, den Aufgaben der Korruptionsprävention und dem Internen Kontrollsystem war häufig unklar.

Die Internen Revisionen verfügten nicht alle über einen mit der Behördenleitung abgestimmten jährlichen Arbeitsplan. Wo ein solcher vorlag, richtete sich sein Inhalt nur selten an einer planmäßigen Analyse der bestehenden Risiken aus. Die Behörden verfügten überwiegend nicht über Dienstanweisungen oder Verfahrensordnungen für ihre Internen Revisionen. Vereinzelt griffen nachgeordnete Behörden auf Erlasse oder Dienstvorschriften der jeweiligen Bundesministerien zurück.

Die personelle Ausstattung der geprüften Internen Revisionen folgte keinem erkennbaren Schema. Einige kleine Behörden im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern (Bundesministerium) verzichteten auf die Einrichtung eigener Interner Revisionen und delegierten die Prüfungstätigkeit stattdessen an andere Behörden. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Aus- und Fortbildung der Angehörigen der Internen Revisionen des nachgeordneten Bereichs ganz überwiegend den Behörden überlassen wurde. Nur in Einzelfällen sorgten die Bundesministerien für einheitliche Standards in ihrem Geschäftsbereich.

Der Bundesrechnungshof fand keine Hinweise auf eine planmäßige Evaluierung der Effizienz und Arbeitsweise Interner Revisionen. Auch deren Jahresberichte dienten – soweit sie gefertigt wurden – nicht erkennbar als Grundlage für eine gezielte und systematische Wirkungs- und Systemkontrolle.

4.2

Der Bundesrechnungshof betrachtet die Interne Revision als Instrument zur Unterstützung der Behördenleitung. Er sieht in der Arbeit Interner Revisionen einen bedeutsamen Beitrag für eine wirtschaftliche und ordnungsgemäße Verwaltung. Er hält es für wichtig, die Internen Revisionen zu stärken, ihre Wirksamkeit zu fördern und zu ihrer Akzeptanz beizutragen.

Da in der Bundesverwaltung keine übergreifenden Ziele und Funktionen der Internen Revisionen festgelegt sind, bestehen bei den Behörden teilweise unklare oder falsche Vorstellungen. Die Interne Revision wird vielfach nicht als Steuerungs- und Kontrollinstrument der Behördenleitung verstanden. Der Bundesrechnungshof erkennt hierin eine wesentliche Ursache für ihren häufig nicht optimalen Einsatz.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, seine Sollvorstellungen zu berücksichtigen und die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, damit die Internen Revisionen in den Behörden der Bundesverwaltung zu einem noch wirksameren und nachhaltigeren Instrument entwickelt werden können. Er sieht sachgerechte Risikoanalysen dabei als zentralen Baustein an. Jede Behörde soll sie vornehmen, um spezifische Risikopotenziale und deren Eintrittswahrscheinlichkeit zu erkennen und festzustellen, ob die bisherige Handhabung des Instruments Interne Revision angemessen ist. Den vorgesetzten Behörden hat der Bundesrechnungshof nahe gelegt, ihre Fach- und Dienstaufsicht auch auf die Interne Revision zu beziehen.

Aufgrund seiner Prüfungsergebnisse hat der Bundesrechnungshof angeregt, das Muster einer Revisionsordnung zu entwickeln und Anleitungen für eine geeignete Risikoanalyse zu geben. Hierbei kommt nach seiner Einschätzung dem Bundesministerium als dem für Organisationsfragen federführenden Ressort eine maßgebliche Rolle zu, um den Behörden eine Hilfestellung und Orientierung zu geben.

4.3

Das Bundesministerium hat den Ausführungen des Bundesrechnungshofes zu den Aufgaben und Zielen von Internen Revisionen zugestimmt und sich auch den Sollvorstellungen zu deren Einsatz, Arbeitsverfahren und Wirkungsweise angeschlossen. Nach Auffassung des Bundesministeriums ist es nicht zwingend, die Interne Revision als Stabsstelle zu organisieren und unmittelbar der Leitung zu unterstellen. Es habe selbst die Linienorganisation gewählt und damit gute Erfahrungen gemacht.

Zu der Anregung des Bundesrechnungshofes, eine Muster-Revisionsordnung für die Bundesverwaltung zu entwickeln und Anleitungen für eine geeignete Risikoanalyse zu geben, hat das Bundesministerium darauf verwiesen, dass die im Ausschuss für Organisationsfragen (AfO) vertretenen Bundesressorts im Mai 2004 die Erstellung eines solchen Handbuchs als vorerst nicht zielführend angesehen hätten.

4.4

Der Bundesrechnungshof regt an, seine Erkenntnisse und Empfehlungen zu Aufgaben, Zielen und Arbeitsweisen der Internen Revisionen ihrem Einsatz in der Bundesverwaltung zugrunde zu legen. Eine Interne Revision ist – unter Berücksichtigung behördenspezifischer Gegebenheiten – grundsätzlich leitungsnah zu organisieren.

Der vom Bundesministerium zitierte Beschluss des AfO ist überholt, da sich der AfO seinerzeit auf die noch laufende Prüfung des Bundesrechnungshofes bezog, deren Ergebnisse zunächst abgewartet werden sollten. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, Einsatz und Wirkung Interner Revisionen zu fördern. Dazu hält er es für erforderlich, als Hilfestellung und Orientierung für die Behörden eine Muster-Revisionsordnung für die Bundesverwaltung zu entwickeln und Anleitungen für eine geeignete Risikoanalyse zu erarbeiten.

5 Sportwissenschaftliche Forschungsvorhaben ohne Zuständigkeit gefördert und unzureichend überwacht (Kapitel 0618 Titel 686 01)

5.0

Das Bundesministerium des Innern hat dem Bundesinstitut für Sportwissenschaft Forschungsaufgaben zugewiesen, für die der Bund in diesem Umfang nicht zuständig ist. Die Aufgaben des Bundesinstitutes für Sportwissenschaft waren nicht eindeutig beschrieben. Es förderte Forschungsvorhaben, ohne das erhebliche Bundesinteresse nachvollziehbar zu prüfen und zu begründen. Das Bundesinstitut für Sportwissenschaft überwachte die Forschungsprojekte nur unzureichend. Es forderte die Ergebnisse erst nach entsprechenden Hinweisen des Bundesrechnungshofes an und wertete diese auch dann nur unzureichend aus.

5.1

Die im Grundgesetz nicht ausdrücklich geregelte Sportförderung liegt grundsätzlich in der Zuständigkeit der Länder. Eine Sportförderung des Bundes kann sich allenfalls auf Bereiche wie die gesamtstaatliche Repräsentation oder Auslandsbeziehungen und damit auf die Förderung des Spitzensports beziehen.

Das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) hat dem Bundesinstitut für Sportwissenschaft (Bundesinstitut) die Aufgabe übertragen, „die wissenschaftliche Zweckforschung auf dem Gebiet des Sports zu fördern (Ressortforschung). Die Forschungsförderung erstreckt sich insbesondere auf ... den Spitzensport einschließlich Nachwuchsförderung und Talentsuche ...“ sowie auf „Fragestellungen, die für die Bundesrepublik Deutschland als Ganzes von Bedeutung sind und die nicht durch ein Bundesland allein wirksam gefördert werden können“.

Ressortforschung ist darauf gerichtet, Entscheidungshilfen zu gewinnen, um die Fachaufgaben eines Bundesministeriums sachgemäß erfüllen zu können. Die angestrebten Forschungsergebnisse müssen für die Gesetzgebung oder die Verwaltungsaufgaben des Bundes umsetzbar sein. Dagegen dient Forschungsförderung dem Erkenntnisgewinn Dritter. Der Bund darf sich daran finanziell nur beteiligen, wenn er verfassungsrechtlich zuständig ist und ein erhebliches Bundesinteresse an den Forschungsergebnissen vorliegt.

Das Bundesinstitut gewährte Zuwendungen an Hochschulinstitute sowie Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, die sportbezogene Themen erforschten. Hierfür standen dem Bundesinstitut jährlich etwa 1,9 Mio. Euro zur Verfügung. Einige ausgewählte Ergebnisse veröffentlichte das Bundesinstitut in einer seiner Schriftenreihen. Andere Ergebnisse veröffentlichten die Zuwendungsempfänger selbst, ohne dabei, wie vorgeschrieben, auf die Bundesförderung hinzuweisen. Es war nicht erkennbar, dass das Bundesministerium die Ergebnisse in Gesetze, Verordnungen oder verwaltungsinterne Richtlinien umsetzte.

In jährlichen Informationsschreiben wies das Bundesinstitut darauf hin, dass Forschungsprojekte nur gefördert werden können, wenn ein erhebliches Bundesinteresse bestehe. Dieses liege insbesondere bei einem Bezug zum „Leistungssport“ vor. Die eingehenden Förderanträge ließ das Bundesinstitut durch externe Gutachterinnen und Gutachter beurteilen. Diese bestimmten anschließend mit dem Bundesinstitut die Auswahl der zu fördernden Vorhaben. Auf das erforderliche Bundesinteresse an den Vorhaben ging das Bundesinstitut erst danach in standardisierten Prüfvermerken erkennbar ein. Diese enthielten keine näheren Begründungen, bestätigten aber das Vorliegen eines erheblichen Bundesinteresses durchgängig. Den Handlungsbedarf des Bundes, alternative Lösungsmöglichkeiten oder die Wirtschaftlichkeit der Vorhaben legte das Bundesinstitut nicht dar. Ein Bezug zum „Spitzensport“ war bei der Mehrzahl der Förderentscheidungen nicht erkennbar. So förderte das Bundesinstitut etwa Forschungen zum Alterssport, zur Bewegungswelt von Kindern und Jugendlichen oder zu den Sportbeschlüssen des DDR-Politbüros.

Bei der Durchführung der Projekte waren die inhaltlich-fachlichen und administrativen Aufgaben nicht miteinander koordiniert. So nahm das Bundesinstitut Auszahlungen

vor, ohne dabei die fachlichen Voraussetzungen zu prüfen. Es stimmte bei den Forschungsvorhaben die Termine und Inhalte der Ergebnisberichte nicht mit denen der Verwendungsnachweise ab.

Eine Eingangskontrolle für Berichte und Verwendungsnachweise führte das Bundesinstitut nicht durch. Es bemerkte bzw. beanstandete Verzögerungen von bis zu mehreren Jahren nicht. Erst nach den Hinweisen des Bundesrechnungshofes forderte es die noch ausstehenden Berichte an und wertete die vorliegenden Ergebnisse aus. Von 65 im Jahre 2001 beendeten Projekten lagen in 33 Fällen auch im April 2004 noch keine Schlussberichte vor. Von den 32 vorliegenden Berichten hatte das Bundesinstitut 15 fachlich noch nicht bearbeitet. Damit hatte das Bundesinstitut nur ein Viertel der drei Jahre zuvor beendeten Projekte ausgewertet.

Generell führte das Bundesinstitut keine Erfolgskontrolle durch. Es überprüfte nicht, ob die Forschungsvorhaben die nach den Zuwendungsbestimmungen vorzugebenden Ziele erreicht hatten.

5.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesministerium dem Bundesinstitut Aufgaben übertragen hat, die die Finanzierungszuständigkeit des Bundes überschreiten. Allgemeine Nachwuchsförderung und Talentsuche sind nicht der Spitzensportförderung zuzuordnen. Auch hat der Bund keine allgemeine Zuständigkeit für sportbezogene Fragestellungen.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das Bundesministerium nicht eindeutig festgelegt hat, ob das Bundesinstitut Aufgaben der Ressortforschung oder der Forschungsförderung wahrnehmen soll. Der Bund hat keine Gesetzgebungszuständigkeit im Sport. Die Verwaltungskompetenzen beschränken sich auf Fragen des Spitzensports. Eine Grundlage für Ressortforschung ist daher nur in einem eng begrenzten Rahmen vorhanden. An einer Umsetzung etwaiger Forschungsergebnisse in Maßnahmen des Bundesministeriums fehlt es. Die Veröffentlichung einiger Ergebnisse durch das Bundesinstitut ist nicht ausreichend. Die Veröffentlichungen auch durch die Zuwendungsempfänger deuten überdies darauf hin, dass eher der Erkenntnisgewinn Dritter und damit Forschungsförderung das Ziel der Zuwendungen war.

Der Bundesrechnungshof hat hinsichtlich der Antragsprüfung bemängelt, dass das Bundesinstitut bei den Forschungsvorhaben lediglich einen Bezug zum „Leistungssport“ verlangt hat. Es hat damit seine Förderkompetenzen überschritten, da nach der Aufgabenbeschreibung ein Bezug zum wesentlich enger gefassten „Spitzensport“ gefordert wird. Das Bundesinstitut ist auf das erhebliche Bundesinteresse erst zu einem Zeitpunkt erkennbar eingegangen, nachdem es mit den externen Gutachterinnen und Gutachtern bereits die Auswahl getroffen hatte. Die dokumentierten Begründungen waren wegen ihrer standardisierten Formulierungen ohne nähere

Inhalte unzureichend. Ein erhebliches Bundesinteresse war deshalb vielfach nicht erkennbar. Die geförderten Vorhaben können vielleicht im Sinne einer Grundlagenforschung den allgemeinen Erkenntnisgewinn der Zuwendungsempfänger in den jeweiligen Fachdisziplinen erweitern. Dies ist aber nicht Aufgabe des Bundesministeriums.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das Bundesinstitut die Forschungsvorhaben unzureichend begleitet und überwacht hat. Das Bundesinstitut sollte die Zusammenarbeit zwischen dem fachlichen und dem administrativen Bereich verbessern. Es muss einwandfrei feststellen können, ob die Zuwendungsempfänger die Bundesmittel ordnungsgemäß verwendet und die Forschungsvorhaben die vorgesehenen Ergebnisse erzielt haben. Besonders bedenklich ist, dass das Bundesinstitut über Jahre die Ergebnisse der Forschungen nicht angefordert und ausgewertet hat. Die erst nach den Hinweisen des Bundesrechnungshofes und auch dann noch unzulänglich betriebene Nachverfolgung lässt auf mangelndes Interesse an den Forschungsergebnissen schließen.

5.3

Das Bundesministerium teilt die Auffassung, dass für den Sport grundsätzlich die Länder zuständig sind. Allerdings bestünden Förderkompetenzen des Bundes bei allen Themen, an denen aus gesamtstaatlicher Sicht sowie aufgrund übergeordneter sportpolitischer Gesamtzusammenhänge Erkenntnis- und Handlungsbedarf bestehe. Das Bundesministerium hat eingeräumt, z. B. für die Förderung des Nachwuchsbereichs keine originäre Zuständigkeit zu besitzen. Im Interesse künftiger Leistungsfähigkeit deutschen Spitzensports sei der Bund aber an der Schnittstelle zwischen Nachwuchs- und Spitzensport gefordert. Außerdem müsse der Bund in Würdigung der gesamtgesellschaftlichen Bedeutung des Breitensports auch in diesem Bereich die Rahmenbedingungen verbessern helfen. Das Bundesministerium hat weiter angeführt, dass die Finanzierungszuständigkeiten durch die Spitze des Bundesministeriums zu „konturieren“ seien.

Das Bundesministerium hat bestätigt, dass die Aufgabenbeschreibung für das Bundesinstitut missverständlich sei. Es hat eine Klarstellung zugesagt. Neben der Forschungsförderung sei aber auch die Ressortforschung für das Bundesministerium unverzichtbar. Es benötige wissenschaftliche Erkenntnisse zur konzeptionellen Vorbereitung politischer und administrativer Entscheidungen in der Sportpolitik.

Das Bundesministerium hat den Vorwurf zurückgewiesen, das Bundesinteresse werde nur unzureichend geprüft. Das Bundesinstitut berate mögliche Antragsteller für ein Förderverfahren bereits im Vorfeld. So würden in der Regel keine Anträge für Vorhaben eingereicht, denen es am erheblichen Bundesinteresse fehle. Das Bundesministerium hat zudem versichert, dieses liege in allen Förderfällen vor. Dies gelte auch bei den Förderungen, bei denen

kein unmittelbarer Bezug zum Spitzensport gegeben sei. Künftig werde das Bundesinstitut das erhebliche Bundesinteresse aber genauer darlegen.

Das Bundesministerium hat angekündigt, die Abstimmungen innerhalb des Bundesinstitutes zu verbessern. Die Terminüberwachung sei inzwischen durch ein neues Informationssystem gewährleistet.

Die Rückstände bei der Anforderung und Auswertung von Forschungsberichten hat das Bundesministerium auf Personalreduzierungen und -wechsel zurückgeführt. Die Rückstände seien inzwischen weitgehend abgearbeitet. Die Forschungsergebnisse würden in der Regel bereits weit vor Abgabe des Abschlussberichtes zwischen dem Bundesinstitut, dem Zuwendungsempfänger und sonstigen Stellen umfassend erörtert. Außerdem fließe der Erkenntnisgewinn aus den geförderten Projekten in viele Maßnahmen ein, die zur Sportförderpolitik des Bundesministeriums gehörten.

5.4

Der Bundesrechnungshof hält die vom Bundesministerium angekündigte Überarbeitung der vom Bundesinstitut wahrzunehmenden Aufgaben für dringend geboten. Er sieht dabei eine Ausdehnung der Forschungsförderung über den Spitzensport hinaus als eine unzulässige Erweiterung der verfassungsmäßigen Grenzen der Zuständigkeit des Bundes im Sport an. Ein Recht des Bundesministeriums, seine Befugnisse nach eigenem Ermessen zu bestimmen, besteht nicht.

Der Bundesrechnungshof schließt sich den Einschätzungen des Bundesministeriums zur Notwendigkeit der Ressortforschung nicht an. Die Ressortforschung ist haushaltsrechtlich nur vertretbar, wenn die angestrebten Ergebnisse vom Ressort umgesetzt werden. Die allgemeine Aussage, Erkenntnisgewinne aus geförderten Projekten seien in die Sportförderpolitik eingeflossen, hat das Bundesministerium in keinem Fall belegt. Es forderte über Jahre nicht einmal die ausstehenden wissenschaftlichen Ergebnisse ein. Personalengpässe beim Bundesinstitut können solche lang anhaltenden Mängel nicht überzeugend erklären.

Die vom Bundesministerium behauptete frühzeitige und intensive Prüfung des erheblichen Bundesinteresses ist weder durch die eingesehenen Unterlagen noch im Ergebnis der Entscheidungsprozesse belegt. Das Bundesinstitut sollte das Bundesinteresse an einer Förderung im Bewilligungsverfahren frühzeitig und präzise begründen. Hinsichtlich der Beanstandungen bei der Überwachung der Projekte erwartet der Bundesrechnungshof, dass das Bundesministerium seine Zusicherung einhält, die Mängel kurzfristig zu beseitigen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Aufgaben des Bundesinstitutes eindeutig und verfassungskonform klarzustellen und die Mängel des Förderverfahrens nachhaltig abzustellen.

6 Notwendigkeit und Angemessenheit von Bundesleistungen für Dienststelle des Landes Berlin überprüfen

(Kapitel 0640 Titel 632 33)

6.0

Das Bundesministerium des Innern erstattet dem Land Berlin seit mehr als 50 Jahren die Aufwendungen für die „Deutsche Dienststelle für die Benachrichtigung der nächsten Angehörigen von Gefallenen der ehemaligen Deutschen Wehrmacht“ in Höhe von etwa 19 Mio. Euro jährlich. Die Rechtsgrundlagen für ihre Tätigkeit sind teilweise überholt, die Aufgaben sind nicht klar beschrieben. Das Bundesministerium des Innern sollte untersuchen, ob die Aufgaben nach Art und Umfang noch erforderlich und die Erstattungsleistungen des Bundes der Höhe nach notwendig und angemessen sind. Dies ist umso dringlicher, da der Bund eine Übernahme der Dienststelle beabsichtigt.

6.1

Nach dem Zweiten Weltkrieg beauftragten die Alliierten die „Wehrmachtsauskunftsstelle für Kriegerverluste und Kriegsgefangene“, Auskünfte über deutsche Wehrmachtsangehörige und ausländische Kriegsgefangene zu erteilen. Aufgrund ihres Alliiertenstatus wurde die WAST seinerzeit als Behörde des Landes Berlin weitergeführt. Sie trägt heute den Namen „Deutsche Dienststelle für die Benachrichtigung der nächsten Angehörigen von Gefallenen der ehemaligen Deutschen Wehrmacht (WAST)“. Die WAST hat etwa 400 Beschäftigte und gehört zur Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales des Landes Berlin.

Der Bund verpflichtete sich im Jahre 1951 in einer vertraglichen Vereinbarung, dem Land Berlin die Personal- und Sachausgaben der WAST zu erstatten. Die jährlichen Aufwendungen des Bundesministeriums des Innern (Bundesministerium) betragen heute etwa 19 Mio. Euro.

Die WAST verfügt über umfangreiche Datensammlungen, mit denen sie insbesondere Auskünfte zu Wehrmachtsangehörigen erteilen kann. Nach ihren jährlichen Berichten an das Bundesministerium bearbeitet die WAST u. a.

- Kriegsgräberangelegenheiten,
- Sterbefallanzeigen,
- Dienstzeitbescheinigungen,
- Kriegsgefangenschaftsnachweise,
- Auskünfte zur Aufklärung nationalsozialistischer Gewaltverbrechen und zu Zwangsarbeitern sowie
- Auskünfte zu Angelegenheiten der Kriegsopferversorge.

Die Aufgaben der WAST sind in der Vereinbarung aus dem Jahre 1951 nicht im Einzelnen festgelegt. Die Vereinbarung verweist nur allgemein auf die damals maßgebenden Vorschriften, ohne diese im Einzelnen zu benennen. Nach den Recherchen des Bundesrechnungshofes wird die WAST in einigen Gesetzen, Rechtsverordnungen, Verwaltungsvorschriften und Erlassen erwähnt. Aufgaben werden ihr in diesen Vorschriften aber nur ausnahmsweise zugewiesen. Ein Teil der ursprünglichen Rechtsgrundlagen ist heute überholt. Die Rechtsgrundlage für den Gräberlistenabgleich, der rund 22 % der Bearbeitungsfälle der WAST ausmacht, ist seit 25 Jahren entfallen.

Weder das Bundesministerium noch die WAST verfügen über eine Aufgabenbeschreibung, aus der die wahrzunehmenden Tätigkeiten und deren Rechtsgrundlagen hervorgehen.

In der Vereinbarung aus dem Jahre 1951 behielt sich der Bund vor, der Dienststelle neue Aufgaben zuzuweisen oder ihre Tätigkeit einzuschränken. Das Land verpflichtete sich, alle organisatorischen und personellen Maßnahmen durchzuführen, die der Bund für erforderlich hält. Von diesen Rechten machte der Bund bis heute keinen Gebrauch. Das Bundesministerium nahm keinen Einfluss darauf, welche Aufgaben die WAST im Einzelnen zu erfüllen hatte. Es regte auch keine organisatorischen oder personellen Maßnahmen gegenüber dem Land Berlin an.

Die WAST hat dem Bundesministerium jährlich über die Zahl der von ihr bearbeiteten Fälle zu berichten. Nach diesen Berichten hatte die WAST in den vergangenen Jahrzehnten zwischen 500 000 und 550 000 Bearbeitungsfälle jährlich zu erledigen. Der Bundesrechnungshof stellte im Jahre 2001 fest, dass die WAST dabei nicht nur ihre Posteingänge, sondern auch hausinterne Recherchen mitzählte.

Nach den Beanstandungen des Bundesrechnungshofes änderte die WAST ihre Bearbeitungserfassung dahingehend, dass sie die Posteingänge in Form von Strichlisten erfasste. Die Zahl der gemeldeten Bearbeitungsfälle verringerte sich dadurch ab dem Jahre 2002 um 30 %. Allerdings waren das Arbeitsaufkommen und der Ablauf der Bearbeitung im Einzelfall aus den Aufzeichnungen nicht zu erkennen.

Der Arbeitsschwerpunkt der WAST verlagerte sich seit ihrer Gründung. Während ursprünglich Auskünfte über das Schicksal von Wehrmachtsangehörigen überwogen, sind heute vorwiegend Aufgaben im Zusammenhang mit Kriegsgräbern wahrzunehmen. Für die Kriegsgräber ist nicht das Bundesministerium, sondern im Inland das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sowie im Ausland das Auswärtige Amt zuständig.

6.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesministerium bis heute nicht Art und Umfang der Auf-

gaben der WAST bestimmt hat. Eine hinreichend genaue und den heutigen Bedürfnissen angepasste Aufgabenbeschreibung nach Bundes- und Ressortzuständigkeiten liegt nicht vor. Aus rechtlichen wie aus organisatorischen und personalwirtschaftlichen Gründen ist es aber erforderlich, die Aufgaben der WAST zu ermitteln und zu beschreiben.

Der Bundesrechnungshof hat auf erhebliche Schwachstellen bei der Erfassung der Bearbeitungsfälle hingewiesen. Der Rückgang der Bearbeitungsfälle um 30 % deutet darauf hin, dass die dem Bundesministerium zuvor gemeldeten Fallzahlen stark überhöht waren. Auch nach der Bereinigung der Eingangsstatisik hat die WAST die Erfassungsmängel nicht vollständig behoben. Der Bundesrechnungshof hat deshalb das Bundesministerium aufgefordert, die sachgerechte Erfassung der Bearbeitungsfälle der WAST sicherzustellen.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das Bundesministerium aus dem Rückgang der Bearbeitungsfälle bisher nicht die notwendigen organisatorischen und personalwirtschaftlichen Konsequenzen gezogen hat. Der Bundesrechnungshof hat deshalb in Frage gestellt, ob die Erstattungen an das Land Berlin für die WAST im bisherigen Umfang notwendig und angemessen sind.

6.3

Nach Auffassung des Bundesministeriums sind die Aufgaben der WAST hinreichend bestimmt. Es hat dabei insbesondere auf das „Gesetz über die Verarbeitung personenbezogener Daten bei der WAST“ des Landes Berlin verwiesen. Dieses Gesetz enthalte eine präzise Aufzählung der Aufgaben und stelle eine ausreichend bestimmte Rechtsgrundlage für die grundrechtsrelevante Tätigkeit der WAST dar. Das Bundesministerium habe deshalb keinen Bedarf für eine bundesrechtliche Regelung gesehen. Dies sei für eine Überprüfung von Art und Umfang der Tätigkeit der WAST nicht nötig und führe nur zu unnötiger Bürokratie.

Die WAST habe ihre originäre Aufgabe, den zuständigen Standesämtern Sterbefälle von Wehrmachtsangehörigen anzuzeigen, noch nicht abgeschlossen. Vorher unzugängliche Archivdaten aus Osteuropa habe sie erst seit dem Jahre 1990 bearbeiten können. Die WAST liefere im Übrigen im Rahmen der Kriegsgräberfürsorge Informationen an den Volksbund Deutsche Kriegsgräberfürsorge.

Den Rückgang der gemeldeten Bearbeitungsfälle hat das Bundesministerium mit Änderungen der statistischen Erfassung begründet. Diese seien auf eine Verschiebung der Arbeitsschwerpunkte zurückzuführen. Der Arbeitsumfang habe sich dadurch aber nicht gleichermaßen verändert. Um die Bearbeitungsvorgänge besser zu erfassen, werde es prüfen, ob ein elektronisches Vorgangsbearbeitungsprogramm eingeführt werden könne.

Für eine abschließende Überprüfung und Bewertung der Organisation und Personalausstattung der WAST habe das

Bundesministerium noch für das Jahr 2005 eine Organisationsprüfung des Bundesverwaltungsamtes vorgesehen. Das Bundesministerium könne aber gegenwärtig zu diesen Fragen keine Stellungnahme abgeben.

Nach Mitteilung des Bundesministeriums ist beabsichtigt, die WAST in den Geschäftsbereich der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien zu übernehmen.

6.4

Die Ausführungen des Bundesministeriums zur Aufgabenbestimmung für die WAST können die Bedenken des Bundesrechnungshofes nicht ausräumen. Das angeführte Berliner Gesetz hat nicht den Zweck, die Aufgaben der WAST gesetzlich festzulegen. Es regelt nur die Befugnis der WAST, personenbezogene Daten zu bestimmten im Gesetz genannten Zwecken zu verarbeiten. Zudem kann ein Landesgesetz nicht Aufgaben des Bundes gesetzlich festschreiben. Der Bundesrechnungshof hält eine präzise und verbindliche Festlegung der Aufgaben einer Behörde mit mehr als 400 Beschäftigten auch für den von der Bundesregierung angestrebten Bürokratieabbau für unverzichtbar. Das Bundesministerium sollte dabei angesichts des Zeitablaufs seit Kriegsende überprüfen, welche Aufgaben in welchem Umfang noch erfüllt werden müssen.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Forderung, vor einer Organisationsuntersuchung durch das Bundesverwaltungsamt die Aufgaben der WAST möglichst umgehend kritisch zu analysieren und zu beschreiben. Anschließend ist der Personalbedarf nach anerkannten Methoden zu ermitteln.

Es ist nicht überzeugend, wenn das Bundesministerium den deutlichen Rückgang der gemeldeten Bearbeitungsfälle, der auf die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes zurückzuführen ist, hauptsächlich mit einer Verlagerung der Aufgabenschwerpunkte erklären will. Das Bundesministerium kann in Anbetracht des von der WAST verwendeten „Strichlistensystems“ weder deren Aufgabenschwerpunkte noch die damit verbundenen Arbeitsabläufe einschätzen.

In der angekündigten Einführung eines neuen Vorgangsbearbeitungsprogramms sieht der Bundesrechnungshof einen ersten Schritt, Angaben über die im Rahmen der Zuständigkeit des Bundes zu bewältigenden Arbeitsmengen zu erhalten. Mit den dort erfassten Daten müssen die Aufgabenschwerpunkte und die Arbeitsabläufe nachvollziehbar sein.

Der Bundesrechnungshof hält es für notwendig, Aufgaben, Organisation und Personalbedarf der WAST umgehend zu klären. Erst danach ist es denkbar, über die vom Bundesministerium in Aussicht gestellte Überführung der WAST in die Zuständigkeit des Bundes zu entscheiden. Der Bund setzt sich sonst der Gefahr aus, Beschäftigte in nicht benötigtem Umfang zu übernehmen.

7

Bundespolizei lässt Einsparpotenzial in Küchen und Kantinen seit Jahren ungenutzt (Kapitel 0625)

7.0

Die Bundespolizei betreibt an den Standorten ihrer Abteilungen und Schulungseinrichtungen 20 Großküchen mit eigenem Personal. Die Großküchen werden seit Jahren unwirtschaftlich betrieben. Trotz wiederholter Aufforderungen hat das Bundesministerium des Innern die Bewirtschaftung nicht verbessert. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes könnte der Bundeshaushalt durch eine optimierte Bewirtschaftung der Großküchen um jährlich mindestens 5 Mio. Euro entlastet werden.

7.1

Die Bundespolizei betreibt 20 Großküchen mit eigenem Personal. Davon befinden sich elf an den Standorten der Bundespolizeiabteilungen und neun an Standorten von Schulungseinrichtungen. Die Bundespolizeiabteilungen bestehen u. a. aus großen Polizeieinheiten, die für umfangreiche Einsätze, z. B. den Schutz von Gasttransporten, benötigt werden.

An den meisten Standorten mit Großküchen gibt es zusätzlich auch privat betriebene Kantinen. Diese Kantinen bieten unabhängig von den Großküchen Speisen, Getränke und Handelswaren an. Die Bundespolizei stellt den Kantinenbetreibern die Räume und Einrichtungsgegenstände unentgeltlich zur Verfügung und trägt die Betriebskosten.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 2003 mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Magdeburg Verpflegungseinrichtungen der Bundespolizei und stellte fest, dass Großküchen nicht ausgelastet waren. An den Standorten der Bundespolizeiabteilungen hatte sich infolge organisatorischer Veränderungen in den Jahren 1992 und 1998 die Zahl der Beschäftigten und damit auch die Zahl der Essensteilnehmer verringert. Auch Großküchen an den Schulungsstandorten waren nicht ausgelastet. So kann die Großküche des Aus- und Fortbildungszentrums (AFZ) Nord 400 Personen täglich verpflegen. In den Jahren 2001 bis 2003 hatte diese Einrichtung jedoch durchschnittlich nur 100 Tagesverpflegungen ausgegeben, war also lediglich zu 25 % ausgelastet. Die Bundespolizei passte die Zahl der Küchenkräfte nicht in vollem Umfang der geringeren Auslastung an.

Jede Großküche beschaffte die Waren selbst und verwaltete sie ohne IT-Unterstützung. Für die Essenszubereitung verwendeten die Großküchen nur selten vorbereitete Lebensmittel wie beispielsweise geschälte Kartoffeln oder geputztes Gemüse (Convenienceprodukte). Häufig waren sie auch in den Zeiten schwacher Nachfrage, wie am späten Nachmittag, geöffnet.

Nach den Berechnungen des Bundesrechnungshofes betrugen im Jahre 2003 die Personal- und Lebensmittelkosten für eine übliche Tagesverpflegung aus der Großküche

des AFZ Nord 29 Euro. Bei vergleichbar großen, verpachteten Polizeiküchen der Länder kostete eine übliche Tagesverpflegung 8 Euro bis 12 Euro.

Bereits im Jahre 1994 hatte die Bundesregierung in ihrem „Fortschrittsbericht über die Missbrauchsbekämpfung und Anpassung von öffentlichen Leistungen an veränderte Rahmenbedingungen“ die Bundespolizei aufgefordert zu prüfen, ob Kantinen und Großküchen zusammengelegt und dadurch Einsparungen erzielt werden könnten. Die Bundespolizei prüfte dies jedoch zunächst nicht.

Der Bundesrechnungshof hatte in den vergangenen Jahren mehrfach Empfehlungen ausgesprochen, wie die Großküchen besser bewirtschaftet werden können. In den Jahren 1996 und 1999 hatte er dem Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) empfohlen, entsprechend der geringeren Zahl der Essensteilnehmer weniger Küchenpersonal einzusetzen. Das Bundesministerium verwies jeweils darauf, dass es ein neues Konzept für die Großküchen erarbeite. Den Personalbestand verringerte es nur in Einzelfällen. Im September 2001 legte die Bundespolizeidirektion Koblenz (Direktion) einen im Auftrag des Bundesministeriums erstellten Bericht vor. Darin empfahl sie u. a., die Küchen IT-unterstützt zu bewirtschaften und verstärkt Convenienceprodukte zu verwenden. Die Öffnungszeiten sollten auf den Bedarf der Essensteilnehmer ausgerichtet und die Küchen in den Zeiten schwacher Nachfrage geschlossen werden. Die Arbeitszeiten der Küchenkräfte sollten beispielsweise durch Teilzeitarbeit den Öffnungszeiten angepasst werden. Diese optimierte Bewirtschaftung ermögliche einen reduzierten Personaleinsatz und verringere damit die Personalausgaben. Durch eine zentrale Beschaffung der Waren könnten die Großküchen zudem Sachmittel einsparen. Die Direktion schlug weiterhin vor, die Großküchen und Kantinen an den Schulungsstandorten zusammenzulegen und privat betreiben zu lassen. Dies spare erhebliche weitere Personalausgaben ein.

Das Bundesministerium folgte den Vorschlägen der Direktion nicht und setzte im Juni 2003 eine neue Projektgruppe ein, die wiederum Verbesserungsvorschläge für die Großküchen erarbeiten sollte. Diese Projektgruppe lehnte es in ihrem Bericht vom September 2004 ab, die Großküchen von Privaten betreiben zu lassen. Sie war der Auffassung, ein privater Kantinenbetreiber könne die Verpflegung der Bundespolizei nicht in allen Einsatzlagen und zu jeder Tages- und Nachtzeit sicherstellen.

7.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesministerium trotz wiederholter Aufforderung in den vergangenen zehn Jahren die Bewirtschaftung der Großküchen bis heute nicht wesentlich verbessert hat.

Er hat empfohlen, die Vorschläge der Direktion zum Betriebsablauf in den Großküchen an den Standorten der Bundespolizeiabteilungen und der Schulungseinrichtungen umzusetzen. Nach Einschätzung des Bundesrech-

nungshofes könnte der Bundeshaushalt dadurch um jährlich mindestens 5 Mio. Euro entlastet werden. Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof angeregt, die Großküchen und Kantinen an den Standorten der Schuleinrichtungen zusammenzulegen und ggf. auch durch Private bewirtschaften zu lassen.

7.3

Das Bundesministerium hat anerkannt, dass die Verpflegung der Bundespolizei-Kräfte neu organisiert werden muss. Die Verbesserungsvorschläge der Direktion hätten allerdings standortspezifische oder einsatztaktische Besonderheiten nicht ausreichend berücksichtigt. Deshalb habe man erneut eine Projektgruppe eingesetzt. Den Abschlussbericht aus dem Jahre 2004 müsse die Projektgruppe aufgrund von Stellungnahmen der Fachreferate der Abteilung Bundespolizei im Bundesministerium überarbeiten. Bis zum Jahresende 2005 werde eine neue Verpflegungskonzeption fertig gestellt sein.

7.4

Der Bundesrechnungshof beanstandet weiterhin, dass das Bundesministerium eine neue Verpflegungskonzeption für die Bundespolizei nicht mit dem erforderlichen Nachdruck verfolgt, obwohl die Großküchen seit Jahren unwirtschaftlich betrieben werden. Der Bundesrechnungshof hält es für dringend erforderlich, die Bewirtschaftung der Großküchen an den Standorten der Bundespolizeiabteilungen und der Schuleinrichtungen zu verbessern. Er bleibt darüber hinaus bei seiner Empfehlung, an den Standorten der Schuleinrichtungen die Großküchen und Kantinen zusammenzulegen und eine Bewirtschaftung durch Private in die Überlegungen einzubeziehen. Das Bundesministerium sollte sicherstellen, dass die Optimierung des Großküchenbetriebes nicht weiter verzögert wird.

8 Weit überhöhte Honorare für eGovernment-Berater (Kapitel 0602)

8.0

Das Bundesministerium des Innern hat die Planung seiner Strategie zur Koordinierung der eGovernment-Initiative „BundOnline 2005“ im Jahre 2001 an ein Beratungsunternehmen ohne EU-weiten Wettbewerb vergeben. Der Auftragswert belief sich auf etwa 1,5 Mio. Euro. Die gezahlten Honorare waren doppelt so hoch wie damals am Beratermarkt üblich. Das Bundesministerium des Innern verlängerte zunächst den Vertrag aufgrund einer vereinbarten Option und erteilte später mehrfach Folgeaufträge in Höhe von insgesamt 6,5 Mio. Euro. Dadurch entstand dem Bund bis zum Jahre 2002 ein Mehraufwand von über 2,2 Mio. Euro.

8.1

Die Bundesregierung hatte im September 2000 angekündigt, bis Ende 2005 alle internetfähigen Dienstleistungen des Bundes online zur Verfügung zu stellen. Im Juli 2001 beauftragte das Bundeskabinett das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium), diese „BundOnline 2005“ genannte eGovernment-Initiative zu koordinieren. Daraufhin erteilte das Bundesministerium einem Beratungsunternehmen in freihändiger Vergabe den Auftrag, bis Oktober 2001 einen Umsetzungsplan zu erarbeiten. Die Vergabeart begründete das Bundesministerium damit, in Deutschland seien nur drei Beratungsunternehmen (eine Aktiengesellschaft und zwei Gesellschaften mit beschränkter Haftung) in der Lage gewesen, den Umsetzungsplan so kurzfristig zu erstellen. Eines der Unternehmen habe kein Angebot abgegeben. Ein zweites, dessen Angebot deutlich kostengünstiger gewesen sei, habe bei seiner Präsentation einen weniger leistungsstarken Eindruck als das ausgewählte Unternehmen vermittelt. Obwohl sich der Auftragswert auf etwa 1,5 Mio. Euro belaufen sollte, sei ein EU-weites Vergabeverfahren nicht notwendig gewesen; bei dem Umsetzungsplan habe es sich um eine Entwicklungsleistung eines „freiberuflich tätigen Unternehmens“ gehandelt.

Der Vertrag mit dem Beratungsunternehmen war bis zum Jahresende 2001 befristet, beinhaltete aber eine Verlängerungsoption, auf deren Grundlage das Beratungsunternehmen noch vor Ende 2001 weitere Aufträge über 200 000 Euro erhielt. Im Jahre 2002 erteilte das Bundesministerium nochmals drei Aufträge für weitere Leistungen mit einer Vergütung von mehr als der vierfachen Höhe des Ursprungsvertrages (insgesamt 6,5 Mio. Euro). Die Berater sollten nunmehr die zentrale Koordination von „BundOnline 2005“ durch das Bundesministerium, insbesondere durch Vorbereitung und Durchführung von Ressortbesprechungen, durch Erstellen von Präsentationsunterlagen sowie durch Steuerung und Hilfestellung bei BundOnline-Projekten vor Ort unterstützen.

Das mit dem Beratungsunternehmen vereinbarte Bruttobonorar betrug rund 2 600 Euro pro Berater und Tag. Demgegenüber beliefen sich die durchschnittlichen Honorare für vergleichbare Leistungen nach Angaben der Dachverbände der Unternehmensberatungen zu dieser Zeit auf 1 300 Euro bis 1 350 Euro pro Beratertag.

Fast zeitgleich mit den Folgeaufträgen an das Beratungsunternehmen führte das für die Beschaffungen im gesamten Geschäftsbereich des Bundesministeriums zuständige Beschaffungsamt im Mai 2002 ein europaweites Vergabeverfahren für Projektunterstützungskräfte durch. Diese sollten die Bundesverwaltung bei der Realisierung ihrer Online-Dienstleistungen im Internet unterstützen. An dem Vergabeverfahren nahm auch das bislang vom Bundesministerium beauftragte Unternehmen als Bieter teil. Sein Angebot schied jedoch aus, da es preislich am höchsten und in der Leistungsbewertung niedriger lag.

8.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesministerium die Leistungen im Juli 2001 ohne EU-weiten Wettbewerb vergeben hat. Dabei handelte es sich um typische Dienstleistungen der Beratung sowie der Leitungs- und Einführungsunterstützung einer ministeriellen Projektleitung auf dem Gebiet der Organisation und der Informations- und Kommunikationstechnik.

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass die vom Bundesministerium gewählte Vergabeart sich nicht mit der Eilbedürftigkeit der vergebenen Leistungen begründen lässt; der Bedarf ist so früh bekannt gewesen, dass das Bundesministerium die Vergabe der notwendigen Beratungsdienstleistungen hinreichend vorbereiten und unmittelbar nach der Kabinettsentscheidung europaweit hätte durchführen können. Der Hinweis, bei dem Auftrag habe es sich um die Leistung eines „freiberuflich tätigen Unternehmens“ gehandelt, kann den Verzicht auf einen angemessenen Wettbewerb nicht rechtfertigen, weil alle drei zum Angebot aufgeforderten Unternehmen aufgrund ihrer Rechtsform nicht freiberuflich tätig waren. Ein Vergabeverfahren für die weiteren, noch vor Ende 2001, insbesondere aber im Jahre 2002 zu vergebenden Leistungen hätte zu deutlich günstigeren Konditionen geführt, wie das Ergebnis eines vergleichbaren Vergabeverfahrens des Beschaffungsamtes zeigte. So ist das vereinbarte Tagesbruttobonorar von rund 2 600 Euro pro Berater rund doppelt so hoch wie die am Markt durchschnittlich gezahlten Beratungshonorare und damit weit überhöht gewesen. Aus der Differenz zwischen dem vom Bundesministerium vereinbarten und am Markt gezahlten Honorar errechnen sich für das Jahr 2002 Mehrausgaben von über 2,2 Mio. Euro; sie hätten über eine EU-weite Vergabe der IT-Projektberatungsdienstleistungen deutlich vermindert werden können.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, künftig Dienstleistungen grundsätzlich im offenen Verfahren zu vergeben. Außerdem hat er das Bundesministerium gebeten, die Haftungs- und Regressfrage hinsichtlich der freihändigen Vergaben zu überhöhten Preisen in den Jahren 2001 und 2002 zu prüfen.

8.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, die erforderlichen Beratungsleistungen hätten vor der Vergabe aufgrund der insgesamt in der Bundesverwaltung fehlenden eGovernment-Expertise nicht abschließend und eindeutig beschrieben werden können. Man habe erstmals einen ganzheitlichen und nachhaltigen Ansatz zur Reorganisation der Geschäftsprozesse der Bundesverwaltung durch Einsatz von IT verfolgen wollen, für den allein Unternehmen mit spezifischem Know-how in Frage gekommen seien. Erfahrungen mit großen eGovernment-Projekten anderer Staaten und vergleichbare Referenzen für die geplanten deutschen Aktivitäten hätten nur die damals zur Angebotsabgabe aufgeforderten Unternehmen gehabt. Die Terminsetzung durch den Kabinettsbeschluss von Ende Juli

2001 mit einem Realisierungszeitraum von nur zweieinhalb Monaten habe eine kurzfristige Entscheidung erforderlich gemacht.

Ein Vergabeverfahren für die Beratungsleistungen sei erst ab einem im November 2001 gefassten Kabinettsbeschluss über die Umsetzung des Programms möglich gewesen. Die weiteren Vertragsverlängerungen bis Ende 2002 seien erforderlich gewesen, weil man im Januar 2002 die Verzögerungen bei dem parallel laufenden Vergabeverfahren der Projektunterstützungskräfte für die dezentralen Aufgaben nicht habe absehen können. Da das Bundesministerium das geplante Finanzierungsprogramm gegenüber dem Bundesministerium der Finanzen nicht habe durchsetzen können, hätte ein anderes Beratungsunternehmen oder eine Unterbrechung der Arbeiten zum Stillstand der Initiative führen können. Nachdem die Finanzierung auf eine Ressortumlage umgestellt worden sei, habe das Beratungsunternehmen in besonderem Maße die für den Projekterfolg wichtigen Leitungsebenen der Bundesverwaltung von „BundOnline 2005“ überzeugen müssen.

Die in den Jahren 2001 und 2002 vereinbarte Höhe der Beraterhonorare sei wegen Leistungen unterschiedlicher Qualität nicht mit denjenigen der Gewinner des Vergabeverfahrens des Beschaffungsamtes im Jahre 2002 vergleichbar. So habe das Beratungsunternehmen des Bundesministeriums entscheidungsrelevante Parameter wie Art und Anzahl der Dienstleistungen, IT-Ausstattung und Finanzbedarf in der Bundesverwaltung ermittelt. Danach habe es ein gemeinschaftliches Vorgehen für die gesamte Bundesverwaltung und eine Umsetzungsstrategie erarbeiten sowie die Überzeugungsarbeit auf Leitungsebene unterstützen müssen. Diesen Auftrag habe das Beratungsunternehmen durch eigene Beurteilung und planerische Entscheidungen erfüllt. Die gezahlten Honorare hätten den im Jahre 2002 durchschnittlich erreichten Honoraren für Strategieberatung auf Leitungsebene entsprochen. Außerdem habe sich der Branchenumsatz im Jahre 2001 auf einem Allzeithoch befunden, das erst im Laufe des Jahres 2002 abgenommen habe. Zu den Gründen, weshalb das Beratungsunternehmen im EU-weiten Vergabeverfahren des Beschaffungsamtes nicht zum Zuge gekommen ist, hat sich das Bundesministerium nicht näher geäußert; die Leistungsfähigkeit dieses Unternehmens sei aber – lasse man den Angebotspreis außer Acht – mit Platz 2 bewertet worden.

Das Bundesministerium hat schließlich mitgeteilt, es habe eine referatsübergreifende Arbeitsgruppe eingesetzt, die die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes – hier die Haftungs- und Regressfrage – eingehend untersuche. Die Ergebnisse lägen noch nicht vor.

8.4

Die Einlassung des Bundesministeriums kann nicht überzeugen, denn die Reorganisation von Geschäftsprozessen und entsprechende IT-Unterstützung sind für die Bundesverwaltung keineswegs neu. Selbst bei einer nicht abschließend oder nicht eindeutig beschreibbaren Leistung hätte der Auftrag in einem EU-weiten Verhandlungsver-

fahren mit Vergabebekanntmachung vergeben werden müssen. Dem Bundesministerium ist es auch nicht gelungen, den Verzicht auf ein Vergabeverfahren mit besonderer Dringlichkeit der Leistung schlüssig zu begründen; seine Aufgabe, die Umsetzung der von ihm selbst betriebenen eGovernment-Initiative „BundOnline 2005“ zu koordinieren, war ihm nicht erst seit dem Kabinettsbeschluss Ende Juli 2001, sondern bereits seit September 2000 bekannt. Auch die Einlassung, die Tätigkeiten seiner Berater seien mit denen aus dem EU-weiten Vergabeverfahren des Beschaffungsamtes im Jahre 2002 nicht vergleichbar, überzeugt nicht. Weit überwiegend sind sie nicht einer „Strategieberatung auf Leitungsebene“, sondern reinen Unterstützungstätigkeiten oder Kernaufgaben der Ministerialverwaltung zuzuordnen. Die hierfür gezahlten Honorare lagen weit über entsprechenden Durchschnittshonoraren. Durch die Einbrüche am Markt der „New Economy“ im Jahre 2001 hätten im Jahre 2002 deutlich günstigere Preise vereinbart werden können.

Der Bundesrechnungshof bleibt deshalb bei seiner Auffassung, dass sich durch eine rechtzeitige europaweite Ausschreibung der Beratungsdienstleistungen für das Jahr 2002 Mehrausgaben in Millionenhöhe hätten vermeiden lassen.

9 Bedarf an kostspieliger externer Beratungsleistung unzureichend ermittelt (Kapitel 0602)

9.0

Das Bundesministerium des Innern hat den Bedarf an externer Beratungsleistung im Zusammenhang mit der Koordinierung der bis Ende des Jahres 2005 laufenden eGovernment-Initiative „BundOnline 2005“ vor der Auftragserteilung unzureichend ermittelt und später nicht sachgerecht überprüft. Anders als vorgesehen wurden die Berater nicht überwiegend, sondern nur zu 30 % in den Bundesbehörden vor Ort eingesetzt. Für die bis Ende des Jahres 2004 abgerechneten Beratungsleistungen lagen dem Bundesministerium des Innern keine Bestätigungen der jeweiligen Bundesbehörden vor.

9.1

Das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) hat im September 2002 auf der Grundlage eines EU-weiten Vergabeverfahrens zwei Rahmenverträge mit Beratungsunternehmen abgeschlossen, die die Umsetzung der eGovernment-Initiative „BundOnline 2005“ in den Ressorts koordinieren sowie inhaltlich und organisatorisch unterstützen sollten. In den Jahren 2002 bis 2004 zahlte das Bundesministerium 17,0 Mio. Euro für die vereinbarten Beratungsdienstleistungen. Es rechnet für das Jahr 2005 mit weiteren Ausgaben von 7,5 Mio. Euro und wird damit bis Ende des Jahres 2005 insgesamt 24,5 Mio. Euro aufgewendet haben. Diese Ausgaben werden über eine

Umlage der betroffenen Bundesbehörden anhand eines mit den Ressorts abgestimmten Verteilerschlüssels finanziert.

Nach den Vergabeunterlagen sollten die 27 eingesetzten Berater bis zu 80 % ihrer Leistungen in den Bundesministerien und deren nachgeordneten Behörden vor Ort erbringen. Den Beratungsbedarf hatte das Bundesministerium im Jahre 2001 im Rahmen eines ersten Umsetzungsplans für „BundOnline 2005“ geschätzt. Auf dieser Grundlage erteilte es jeweils monatliche Einzelaufträge, in denen die notwendigen Personentage und Reisekostenpauschalen aufgrund von Schätzungen festgelegt sowie eine Vergütungsobergrenze vereinbart wurden.

Die Vergütungen für die Beraterleistungen wurden nach Aufwand zu festen Stunden- oder Tagessätzen zuzüglich Reisekostenpauschalen gezahlt. Sie wurden monatsweise auf der Grundlage von so genannten „Leistungsnachweisen“, die dem Bundesministerium vorgelegt wurden, abgerechnet.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass

- der für die Unterstützung der zentralen Koordinierungstätigkeiten erforderliche Beratungsbedarf des Bundesministeriums unzureichend ermittelt war,
- die Berater nur 30 % ihrer Beratungsleistungen vor Ort erbrachten und
- das Bundesministerium die sachliche und rechnerische Richtigkeit selbst bestätigte, ohne die Bundesbehörden, die die Beraterdienstleistungen in Anspruch genommen hatten, zu beteiligen.

9.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesministerium den in den Rahmenverträgen und den monatlichen Einzelaufträgen vorgegebenen Beratungsbedarf unzureichend ermittelt hat. Die Tatsache, dass die Berater mit nur 30 % deutlich weniger als vorgesehen Beratungsleistungen vor Ort erbrachten, lässt darauf schließen, dass auch solche Tätigkeiten abgerechnet wurden, die von dem erteilten Auftrag nicht erfasst waren. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, umgehend zu prüfen, in welchem Umfang noch ein Bedarf bei den Bundesbehörden an einer Vor-Ort-Betreuung besteht. Auf diesem Wege können die Kosten für die externe Beratung insgesamt und deren Anteil für die zentrale Koordinierung von „BundOnline 2005“ gesenkt werden.

Zudem hat das Bundesministerium die sachliche Richtigkeit des weit überwiegenden Anteils der abgerechneten Beraterleistungen selbst bescheinigt und deren Bezahlung angeordnet, ohne die erforderlichen Teilbescheinigungen der betreuten Bundesbehörden eingeholt zu haben. Das Bundesministerium konnte so nicht hinreichend beurteilen, welche Beraterleistungen vor Ort beispielsweise für das im Jahre 2003 abgerechnete Ausgabenvolumen von 2,5 Mio. Euro tatsächlich erbracht wurden. Der Bundes-

rechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, künftig darauf zu achten, dass Abrechnungen für Beraterleistungen vor Ort nur dann sachlich richtig gezeichnet und Haushaltsmittel an die beauftragten Unternehmen ausgezahlt werden, wenn entsprechende Teilbescheinigungen der Behörden vorliegen, die die Beraterleistungen in Anspruch genommen haben.

9.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es habe den Umfang der voraussichtlich monatlich oder auch quartalsweise erforderlichen Unterstützung durch die Berater mit seinen Einzelaufträgen bestimmt. Eine Vergütungsobergrenze sähen die mit den Beratungsunternehmen geschlossenen Rahmenverträge für Unterstützungsleistungen nicht vor. Die in der Bundesverwaltung gebräuchlichen und auch mit den Beratern geschlossenen standardmäßigen IT-Dienstleistungsverträge ließen eine nach Aufwand bestimmte Vergütung grundsätzlich zu. Der Bedarf an Unterstützungsleistungen sei im Mai 2004 bei den Ressorts abgefragt worden; kein Ressort habe einen geringeren Betreuungsbefehl gemeldet.

Der Anteil vor Ort durchgeführter Betreuungen sei nicht maßgeblich für die den Ressorts erbrachten Beratungsleistungen. Der Erfüllungsort der zu erbringenden Unterstützungsleistungen könne dahingestellt bleiben. Ausschlaggebend sei die als „Direkte Ressortbetreuung“ nachgewiesene Leistung, die auch die Betreuung der Ressorts am Arbeitsplatz im Bundesministerium umfasse. Die Vor-Ort-Präsenz ergebe sich aus den Anforderungen der Ressorts. Entscheidend sei, wo der Berater die besten Bedingungen für seine Tätigkeit vorfinde. Im Übrigen hätten die Berater im Jahre 2005 einen Vor-Ort-Anteil von mehr als 50 % erreicht. Er entspreche der laut Ausschreibung bezweckten Bandbreite der Verfügbarkeit von 40 % bis max. 80 %. Nunmehr steuerten das Bundesministerium und die Ressorts den Einsatz der Berater flexibel und unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten mit dem Ziel, die Beratungsleistung bei den einzelnen Projekten wirksam werden zu lassen. Ein starrer Vor-Ort-Einsatz der Berater ohne Erfordernis könne unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten in keinem Fall gerechtfertigt werden.

Das Bundesministerium stimmte dem Bundesrechnungshof darin zu, dass Teilbescheinigungen der betreuten Bundesbehörden für die Feststellung der sachlichen Richtigkeit geeignet sind, den wirtschaftlichen Einsatz der Mittel und die gebotene Leistung besser beurteilen zu können. Seit Januar 2005 seien die Ressorts aufgefordert, eine Teilbescheinigung der sachlichen Richtigkeit für die Arbeitsaufwände der Beratungsfirmen zu erstellen, die diese im Rahmen der „Direkten Ressortbetreuung“ im Auftrag der Ressorts erbringen. Das Bundesministerium übernehme nur noch die Zeichnung der Teilbescheinigungen zur sachlichen Richtigkeit für denjenigen Arbeitsaufwand, der von den Beratern querschnittlich erbracht worden sei.

9.4

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass sich der Vor-Ort-Anteil der Beraterleistungen drei Jahre nach dem Vergabeverfahren zu Beginn des Jahres 2005 auf mehr als 50 % erhöht hat. Nach neuen Statistiken des Bundesministeriums entfallen nunmehr auch nur noch rund 15 % der Beratertätigkeiten auf die „Direkte Ressortbetreuung“ an Arbeitsplätzen im Bundesministerium. Darüber hinaus hat das Bundesministerium ab August 2004 den Umfang der Betreuung selbst um 10 % reduziert.

Der Bundesrechnungshof sieht wesentliche Probleme der Beauftragung externer Berater im Zusammenhang mit der zentralen Koordinierung von „BundOnline 2005“ damit aber noch nicht gelöst: Die Zuordnung derjenigen Leistungen bleibt fraglich, die die Berater indirekt für die Ressorts, aber am Arbeitsplatz im Bundesministerium erbringen. Sie werden unverändert pauschal und ohne nähere Konkretisierung der „Direkten Ressortbetreuung“ zugeordnet. Viele der Ressortansprechpartner haben auf Nachfrage bestätigt, die Bundesbehörden als eigentliche Auftraggeber könnten nicht beurteilen, wie viele und welche Beratungsleistungen für sie erbracht werden. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hat sich auch mit dem Ergebnis der Ressortbefragung vom Mai 2004 zum Bedarf an Unterstützungsdienstleistungen nicht feststellen lassen, inwieweit der bisherige Beratungsbedarf korrekt bemessen war. Die Ressorts haben dort lediglich mitgeteilt, ob die bisherige Betreuung ausreichend war oder ob ein geringerer oder zusätzlicher Bedarf an externer Beratung bestand. Sie konnten nicht beurteilen, welche konkreten Beratungsleistungen für sie am Arbeitsplatz der Berater im Bundesministerium erbracht wurden. Das Bundesministerium sollte künftig detaillierte Aufträge erteilen. Damit würde nicht nur deutlich, welche Aufgaben für die so genannte „Direkte Ressortbetreuung“ am Arbeitsplatz im Bundesministerium oder direkt bei den Behörden vor Ort zu leisten sind. Das Bundesministerium kann damit auch überprüfen, in welchem Umfang der bisherige Beratungsbedarf für die Ressorts weiterhin erforderlich ist. Durch detaillierte Aufträge bedarf es auch keiner Festlegung von Vergütungsobergrenzen. Je genauer der Aufwand bei der jeweiligen Beauftragung bestimmt wird, desto eher ist auch eine Abrechnung nach Aufwand möglich.

Die vom Bundesministerium ab Januar 2005 von den Behörden erbetenen Teilbescheinigungen zum Beraterinsatz vor Ort erscheinen grundsätzlich geeignet, einen besseren Überblick über die Richtigkeit der eingereichten Rechnungen zu erhalten. Für Beraterleistungen, die an Arbeitsplätzen im Bundesministerium erbracht werden, hat das Bundesministerium anhand der von den Beratern vorzulegenden Tätigkeitsnachweise entsprechende Teilbescheinigungen zu erteilen. Es kann damit die Verantwortung dafür übernehmen, dass die Leistungen korrekt und vollständig erbracht wurden.

10 Bisher kein ausreichender Bedarf der Bundesverwaltung an zentralen IT-Komponenten (Kapitel 0602 Titel 532 08)

10.0

Für zentrale IT-Komponenten, die die Bundesbehörden bei der Bereitstellung ihrer Dienstleistungen im Internet gemeinsam nutzen sollten, ist kein ausreichender Bedarf feststellbar gewesen. Bis Ende des Jahres 2005 waren für zentrale IT-Infrastrukturen, die alle Bundesbehörden unterstützen sollen, 34 Mio. Euro eingeplant, obwohl weder verlässliche Daten über die Nutzung noch Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen vorlagen. Das für den IT-Einsatz der Bundesverwaltung ressortübergreifend zuständige Bundesministerium des Innern hat das Ziel, durch einen breiten Einsatz der zentralen Systeme Synergien zu nutzen und Mehrfachentwicklungen zu vermeiden, nicht konsequent verfolgt.

10.1

Das Bundeskabinett hat im November 2001 beschlossen, zentrale IT-Infrastrukturen aufzubauen, die alle Bundesbehörden bei der Bereitstellung ihrer internetfähigen Dienstleistungen unterstützen sollen. Es beauftragte das für den IT-Einsatz der Bundesverwaltung ressortübergreifend zuständige Bundesministerium des Innern (Bundesministerium), die dafür notwendigen zentralen Strukturen schaffen zu lassen. Seitdem wurden folgende informationstechnische Systeme, so genannte Basiskomponenten, und zu deren Betreuung spezielle Organisationseinheiten, so genannte Kompetenzzentren, zentral eingerichtet:

- ein „Contentmanagement-System – Government Site Builder“, um das jeweilige Internetangebot zu verwalten,
- eine „Virtuelle Poststelle“ für hohe Anforderungen an die Datensicherheit,
- ein eigener „Formularserver“ für alle zentral vorgehaltenen elektronischen Formulare und
- eine elektronische „Zahlungsverkehrsplattform – ZVP“.

Mit den vereinheitlichten informationstechnischen Infrastruktursystemen verfolgte das Bundesministerium u. a. das Ziel, Synergien und damit erhebliche Einsparpotenziale in der Bundesverwaltung zu realisieren. Es sollten Größenvorteile genutzt sowie Mehrfachentwicklungen verhindert werden. Um diese Ziele zu erreichen, sollten die Basiskomponenten umfassend in der Bundesverwaltung eingesetzt werden.

Zum jeweiligen Bedarf und zur künftigen Nutzung der Basiskomponenten lagen dem Bundesministerium auch nach mehreren Ressortabstimmungen und intensiver Präsentation keine verbindlichen Absichtserklärungen der Ressorts vor. Ungeachtet dessen sollten bis Ende des Jahres 2005 rund 34 Mio. Euro für die Basiskomponenten

sowie die angeschlossenen Kompetenzzentren ausgegeben werden.

Daneben konnte das Bundesministerium zu Beginn des Jahres 2004 für keine der Basiskomponenten die haushaltsrechtlich vorgeschriebenen Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen vorlegen, die verlässliche Aussagen zu den Kosten der Entwicklung sowie zu dem erwartenden Nutzen ermöglichen.

10.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesministerium das mit den Basiskomponenten verfolgte und in den Planungsunterlagen dargestellte Ziel, Synergien zu realisieren, Mehrfachentwicklungen zu vermeiden und über eine Systemvereinheitlichung Wissen zu bündeln, nicht konsequent umgesetzt hat. Zu lange hat es nicht geklärt, inwieweit die Basiskomponenten von den Bundesbehörden tatsächlich und damit wirtschaftlich eingesetzt werden.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, aussagekräftige Kennzahlen für den Bedarf der Basiskomponenten für alle Bundesbehörden zu ermitteln sowie die Gesamtkosten und den Gesamtnutzen der Basiskomponenten in Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen darzustellen und diese entsprechend der Einführung der Basiskomponenten fortzuschreiben.

10.3

Das Bundesministerium hat entgegnet, es habe den Bedarf an Basiskomponenten seit Beginn der Initiative „konsequent erhoben und laufend aktualisiert“. Es habe bereits im August 2001 auf die Notwendigkeit einer strukturierten Analyse der wesentlichen Komponenten verwiesen und unter Beteiligung der Ressorts ermittelt, welche technischen Komponenten diese benötigten und wo durch eine gemeinsame Entwicklung Synergien erschlossen werden könnten. Den zahlenmäßigen Bedarf habe es zu Beginn der Initiative mit dem Ergebnis geschätzt, dass die Bundesverwaltung die Basiskomponenten mindestens 580-mal verwenden werde. Mit dieser Schätzung sollten die Einsätze aber nicht verbindlich geplant, sondern in erster Linie die am dringendsten benötigten technischen Lösungen identifiziert werden. Zudem hätten sich die Ressorts im Oktober 2001 gegen eine verbindliche Regelung ausgesprochen. Weiter sei das Bundesministerium vom Kabinett im November 2001 beauftragt worden, die Basiskomponenten unverzüglich bereitzustellen und deren Betrieb sicherzustellen. Ein Konzept für die Entwicklung und den Einsatz der Basiskomponenten, nach dem auch der spezifische Bedarf im Jahre 2002 erhoben werden sollte, habe es unmittelbar im Anschluss an den Kabinettsbeschluss vorgestellt.

Das Bundesministerium hat eingeräumt, dass eine breite Verwendung mit den bisherigen Nutzungszahlen noch nicht erreicht sei. Es gehe aber davon aus, dass die Einsätze stetig steigen würden. Bis zum Ende des Jahres 2005 würden die Basiskomponenten insgesamt 84-mal verwendet bzw. sei deren Einsatz sicher geplant. Hinzu kämen 56 voraussichtliche Einsätze. Der Bundesrechnungshof verkenne, dass das Bundesministerium das Ziel einer verbindlichen Regelung und deren tatsächliche Umsetzung zum Einsatz der Basiskomponenten stets verfolgt habe. Das Bundesministerium habe im März 2005 einen Kabinettsbeschluss zum verbindlichen Einsatz der Basiskomponenten herbeigeführt und damit die Voraussetzungen für einen standardisierten Einsatz der Basiskomponenten geschaffen.

Daneben habe es entgegen den Feststellungen des Bundesrechnungshofes Wirtschaftlichkeitsüberlegungen den Realisierungsentscheidungen vorangestellt. So habe es im Rahmen der Finanzbedarfsabschätzung erhoben, welche Ausgaben beim Einsatz von zentral bzw. dezentral entwickelten Komponenten anfielen; darauf basierend sei die Realisierung von zentralen Komponenten im Ressortkreis beschlossen worden. Seit Ende des Jahres 2004 lägen Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen vor, nach denen die Kosten den Nutzen weit überstiegen. Dies sei darauf zurückzuführen, dass der Nutzen nicht zentral bei demjenigen, der die Basiskomponente zur Verfügung stelle, sondern dezentral mit den vor Ort erbrachten Online-Dienstleistungen erzielt werde. Die Basiskomponenten seien aber wirtschaftlich, sobald sie 40-mal eingesetzt würden. Welche Kriterien diesem Schwellenwert zugrunde liegen, hat das Bundesministerium nicht mitgeteilt.

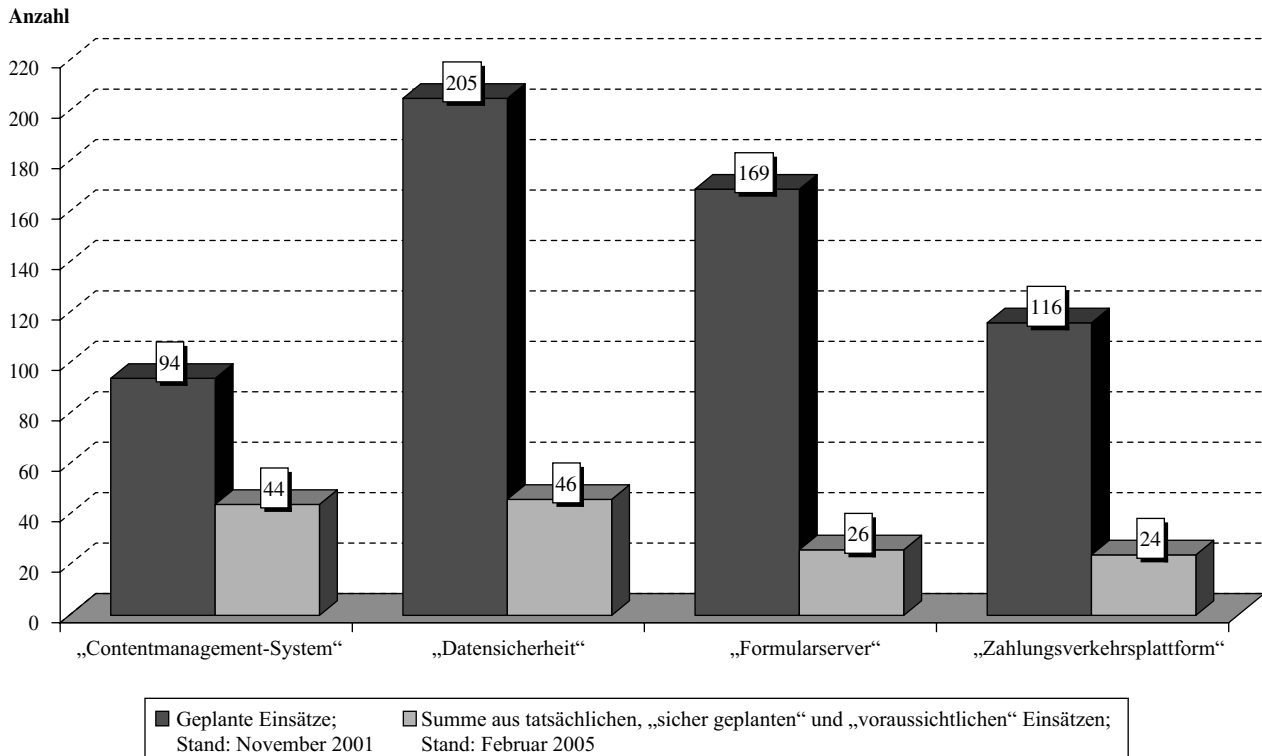
10.4

Der Bundesrechnungshof hält die Zielsetzung für richtig, mit der Einrichtung zentraler informationstechnischer und organisatorischer Infrastrukturen Synergien zu realisieren und Mehrfachentwicklungen zu vermeiden. Daraus resultierende Wirtschaftlichkeitspotenziale müssen auch nicht bereits demjenigen zugute kommen, der sie zugunsten oder als Grundlage für eGovernment-Anwendungssysteme anderen Dienstleistern bereitstellt. Zentrale Investitionsausgaben lassen sich aber nur rechtfertigen, wenn die zentralen Komponenten so umfassend eingesetzt werden, dass der erwartete dezentrale Nutzen die Kosten deutlich übersteigt.

Der Bundesrechnungshof bleibt dabei, dass das Bundesministerium wesentliche Schritte bei der Planung der Basiskomponenten versäumt hat. Weit hinter den Erwartungen des Bundesministeriums zurückgebliebene Nutzerzahlen deuten darauf hin, dass die Bundesverwaltung bislang kaum Bedarf an Basiskomponenten hat (vgl. Abbildung).

Abbildung

Ursprünglich geplante und derzeit absehbare Nutzung der Basiskomponenten von „BundOnline2005“



Das Bundesministerium hätte bereits bei der Vorbereitung des Kabinettschlusses im November 2001 absichern müssen, dass die Basiskomponenten in der Bundesverwaltung nicht nur breit eingesetzt werden, sondern auch der Bedarf an Basiskomponenten verbindlich geklärt ist, um Größenvorteile nutzen zu können. Mit Schätzungen auf der Grundlage einer groben Analyse der wesentlichen Komponenten lassen sich Ausgaben in Millionenhöhe nicht hinreichend rechtfertigen.

Zudem ist nicht geklärt, inwieweit der vor Ort erwartete Nutzen der Basiskomponenten die bisher angefallenen Kosten kompensieren kann. Das Bundesministerium ist mit einer Finanzbedarfsabschätzung nicht der haushaltsrechtlich gebotenen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung gerecht geworden, mit der die Kosten einschließlich interner Personal- und Sachkosten und der Nutzen, wie z. B. verkürzte Bearbeitungszeiten, vollständig transparent zu machen sind.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesministerium die Nutzerzahlen der Basiskomponenten sowie der angeschlossenen Kompetenzzentren im Jahre 2006 verbindlich ermittelt. Darauf basierend sollte es alsbald

die Wirtschaftlichkeit der Basiskomponenten unter Berücksichtigung des vor Ort zu erzielenden Nutzens nachweisen und den Schwellenwert für den wirtschaftlichen Einsatz nachvollziehbar belegen. Sofern sich die Wirtschaftlichkeit des Einsatzes der Basiskomponenten nicht nachweisen lässt, sollte das Bundesministerium prüfen, inwieweit ein Weiterbetrieb vertretbar und ob dessen Finanzierung sichergestellt ist. Hierbei wäre auch zu untersuchen, durch welche Maßnahmen sich die Nutzerzahlen nachdrücklich erhöhen lassen.

11 Schleppende Rückforderung von Lastenausgleichsleistungen bei Schadensausgleich in ehemaligen Vertreibungsgebieten

11.0

Leistungen nach dem Lastenausgleichsgesetz sind durch die Ausgleichsverwaltung zurückzufordern, wenn die Betroffenen einen Schadensausgleich in den ehemaligen Vertreibungsgebieten erhielten.

Das Bundesausgleichsamt hat versäumt, der Ausgleichsverwaltung eine zeitnahe und umfassende Regelung für die Geltendmachung solcher Rückforderungsansprüche an die Hand zu geben. Zudem hat es die Rechtsentwicklungen in einer Reihe von mittel- und osteuropäischen Staaten nicht dokumentiert. Dem Bundeshaushalt entstanden zumindest Zinsverluste, die vermeidbar gewesen wären. Da inzwischen ein Großteil der Lastenausgleichsvorgänge archiviert ist, bleiben Rückforderungen bisher auf wenige Verfahren beschränkt.

11.1

Aufgrund der veränderten politischen Lage in den mittel- und osteuropäischen Staaten sind dort vereinzelt im Zusammenhang mit der Vertreibung von Deutschen früher erlassene Enteignungsdekrete und -gesetze aufgehoben oder geändert worden. Teilweise führen diese Rechtsänderungen zu einem Anspruch auf Schadensausgleich für Vertreibungsschäden. Ein solcher Ausgleich begründet Rückforderungsansprüche des Bundes gegen Betroffene, die nach dem Lastenausgleichsgesetz Entschädigungen erhalten hatten.

Der Bundesrechnungshof prüfte, wie das Bundesausgleichsamt (Bundesamt) in Fällen des Ausgleichs von Vermögensschäden in ehemaligen Vertreibungsgebieten vorgeht. Er stellte fest, dass das Bundesamt seit den Jahren 1992/1993 deutliche Hinweise auf eine Entschädigungsregelung in Ungarn sowie auf Möglichkeiten für Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler aus Polen hatte, über ihr zurückgelassenes, nicht enteignetes Vermögen wieder frei verfügen zu können (sog. polnische Belegenheitsfälle).

Für die ungarischen Fälle verfügte das Bundesamt im Juni 1992, dass die Akten besonders zu kennzeichnen sind, falls Unterlagen zur Vorlage bei ungarischen Behörden angefordert werden. Nähere Anweisungen zur Durchführung von Rückforderungsverfahren ergingen nicht. Zehn Jahre später wandte sich das Bundesamt über das Bundesministerium der Finanzen und das Auswärtige Amt an das ungarische Landesentschädigungsamt mit der Bitte, die Namen und Adressen der Empfängerinnen und Empfänger ungarischer Entschädigungsleistungen in der Bundesrepublik Deutschland zu übermitteln. Die ungarische Seite machte in einer Zwischennachricht datenschutzrechtliche Bedenken geltend, sodass bislang keine Rückforderungen wegen Schadensausgleich möglich waren.

Zu den polnischen Belegenheitsfällen erteilte das Bundesamt erstmals im Juli 2001 an die Ausgleichsverwaltung eine grundsätzliche Anweisung, wie solche Fälle aufgegriffen und Lastenausgleich zurückgefordert werden sollen, die es im November 2002 ergänzte und präzierte. Die Ausgleichsämter wurden dabei angewiesen, im Zuge der Archivierung ihre Akten zu prüfen, ob es sich um Fälle mit möglichem Schadensausgleich und ggf. einzuleitendem Rückforderungsverfahren handelt. Rückforderungen blieben bislang auf wenige Fälle beschränkt.

Die verspätet erlassenen Regelungen führten zu verzögerten Einnahmen für den Bundeshaushalt.

Inzwischen haben die Ausgleichsämter etwa 1,8 Millionen der 3,0 Millionen betroffenen Lastenausgleichsvorgänge archiviert. Rund die Hälfte der archivierten Fälle entfällt auf Deutsche, die ehemals in Polen gelebt hatten. Allein im Zeitraum von 1980 bis 1992, in dem die Lastenausgleichsverwaltung auch eine Vielzahl polnischer Belegenheitsfälle bearbeitete, sind insgesamt 1,9 Mrd. Euro an Lastenausgleichsleistungen gewährt worden, von denen ein nicht bezifferbarer Betrag an aus Polen kommende Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler ausbezahlt worden ist. Das Bundesamt konnte nicht darlegen, wie die Rückforderungsfälle wirtschaftlich sinnvoll aufgegriffen werden können.

Aus den Akten des Bundesamtes war nicht erkennbar, ob es in einer Reihe von mittel- und osteuropäischen Staaten die seinerzeit noch nicht abgeschlossenen Rechtsentwicklungen weiter verfolgt hat. Teilweise endeten die entsprechenden Akten vor Jahren mit Einträgen wie „nicht bekannt ist ...“, wie die Regelung gehandhabt wird“, „ob und wann der Gesetzesentwurf verabschiedet wird, ist nicht bekannt“, oder mit nicht beantworteten Anfragen zu Rechtsänderungen.

11.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass dem Bundesamt eine zeitnahe und umfassende Regelung für die Bearbeitung von Fällen fehlt, in denen Vermögensschäden in ehemaligen Vertreibungsgebieten ausgeglichen werden, für die die Betroffenen Lastenausgleich erhalten hatten. Das Bundesamt hat der Ausgleichsverwaltung bei den polnischen und den möglichen ungarischen Rückforderungsfällen nicht rechtzeitig Verfahrenregelungen zum Aufgreifen solcher Fälle an die Hand gegeben. Bis zur Anfrage an das ungarische Entschädigungsamt und der Regelung zum Aufgriff der polnischen Rückforderungsfälle vergingen mehrere Jahre nach Kenntnis der Sachlage. Dadurch haben es die Ausgleichsämter versäumt, vor der Archivierung ihrer Akten Rückforderungsmöglichkeiten zu prüfen. Mögliche Rückforderungen von Lastenausgleichsleistungen konnten deshalb nicht zeitnah geltend gemacht werden, mit der Folge, dass mindestens vermeidbare Zinsverluste eingetreten sind. Die Archivierung erschwert es, Fälle aufzufinden, und führt zugleich zu unnötiger Mehrarbeit.

Daneben hat der Bundesrechnungshof bemängelt, dass das Bundesamt für die Rückforderung von Lastenausgleich bedeutsame Rechtsentwicklungen in anderen mittel- und osteuropäischen Staaten nur unzureichend dokumentiert hat. Ein umfassender Überblick über die Rechtsentwicklungen in den damaligen Vertreibungsstaaten konnte den Akten nicht entnommen werden. Dadurch bleibt offen, ob und inwieweit Rückforderungsmöglichkeiten im Zusammenhang mit dem Lastenausgleich bestehen.

11.3

Das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) hat sich nicht geäußert. Das Bundesministerium der Finanzen, das die Dienstaufsicht im Einvernehmen mit dem Bundesministerium ausübt, hat sich die Stellungnahme des Bundesamtes zu Eigen gemacht. Das Bundesamt hat in seiner Stellungnahme darauf verwiesen, dass die Ausgleichsämtner vordringlich die Rückforderungsverfahren wegen Vermögensschäden im Beitrittsgebiet bearbeitet hätten und damit voll ausgelastet gewesen seien. Ein Zinsverlust für den Bund sei nicht entstanden, weil Rückforderungen wegen Schadensausgleichs in den Vertreibungsgebieten nicht zusätzlich hätten erledigt werden können.

Weil der Anteil der polnischen Belegenheitsfälle relativ gering sei, habe man die Archivierung dieser Akten nicht ausgesetzt. Wegen der Befürchtung, es könnte zu politischen Verwicklungen im Verhältnis zu Polen führen, würden polnische Fälle von Amts wegen grundsätzlich nicht mehr aufgegriffen.

Detaillierte Regelungen zum Aufgriff ungarischer Fälle seien nicht erlassen worden, weil hier nicht ohne weiteres auf einen Schadensausgleich geschlossen werden könne. Da aus Ungarn keine Informationen erhältlich seien, sei die Ausgleichsverwaltung auf die gesetzliche Anzeigepflicht angewiesen, um von den einschlägigen Fällen Kenntnis zu erhalten.

Angesichts der geringen Zahl von Rückforderungen in den Vertreibungsgebietsfällen reiche es aus, wenn auch künftig lediglich konkreten Entwicklungen im Restitutions- bzw. Entschädigungsrecht der ehemaligen Vertreibungsstaaten nachgegangen werde. Entscheidend sei, dass die Betroffenen verpflichtet seien, den Schadensausgleich zu melden und nicht die Erfassung einschlägiger Rechtsentwicklungen. Diese Anzeigepflicht schränke zudem die Pflicht der Ausgleichsverwaltung ein, rückforderungserhebliche Sachverhalte zu ermitteln. Im Übrigen habe das Bundesamt die Rechtsentwicklung in den mittel- und osteuropäischen Ländern ausreichend beobachtet.

Das Bundesamt hat sich zu der fehlenden, zeitnahen und umfassenden Regelung an die Ausgleichsverwaltung nicht geäußert.

11.4

Die behauptete Auslastung der Ausgleichsämtner mit Beitrittsgebietsfällen hätte das Bundesamt nicht hindern dürfen, die Erfassung und Durchführung von Rückforderungsverfahren wegen Schadensausgleich in Vertreibungsgebieten zeitnah und umfassend zu regeln. Die Ausgleichsämtner hätten mit Hilfe einer Aufgriffsregelung des Bundesamtes ohne großen zusätzlichen Aufwand bei der Archivierung der Akten die polnischen Belegenheitsfälle und alle übrigen Vorgänge, die für eine – ggf. spä-

tere – Rückforderung von Lastenausgleichsleistungen in Frage kommen, aussondern können. Die Akten wären dann nicht im Lastenausgleichsarchiv in der Masse der Akten untergegangen und stünden für Rückforderungsmaßnahmen sofort bereit. Allein schon durch den dadurch bedingten Mehraufwand werden Rückforderungen verzögert und Zinsverluste verursacht. Gegen den Einwand des Bundesamtes, die polnischen Belegenheitsfälle machten einen relativ geringen Anteil aus, sprechen die gezahlten Lastenausgleichsleistungen. Da die Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedlern aus Polen nicht enteignet wurden und sie dorthin frei einreisen können, gibt es Schadensausgleiche. Entsprechend dem Lastenausgleichsgesetz ist deshalb gewährter Schadensausgleich zurückzufordern. Etwaige außenpolitische Erwägungen können die Ausgleichsverwaltung von dieser Verpflichtung nicht entbinden, solange die gesetzlichen Regelungen fortbestehen.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Einschätzung, dass die Anfrage an die ungarische Behörde bereits einige Jahre früher hätte gerichtet werden müssen, um Rückforderungen bei Schadensausgleich zügig geltend machen zu können. Jede Verzögerung birgt mit zunehmender Zeitdauer die Gefahr, dass berechnete Ansprüche nicht mehr oder schwerer durchsetzbar sind.

Der Hinweis auf die Verpflichtung Betroffener, einen Schadensausgleich anzuzeigen, kann nicht entschuldigen, dass dem Bundesamt der Überblick über die Rechtsentwicklungen in ehemaligen Vertreibungsstaaten fehlt. Ohne Kenntnis der Rechtsentwicklungen kann die Ausgleichsverwaltung nicht beurteilen, ob Schäden in einzelnen Ländern ausgeglichen werden und dadurch Rückforderungsansprüche nach dem Lastenausgleichsgesetz entstehen. Die bestehende Anzeigepflicht entbindet die Ausgleichsverwaltung nicht von ihrer Amtsermittlungspflicht. Das Bundesamt hat dafür zu sorgen, dass der Bundeshaushalt die ihm nach dem Lastenausgleichsgesetz zustehenden Einnahmen erhält. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass Schadensausgleiche pflichtgemäß gemeldet werden. Dies zeigen auch die bisherigen Rückforderungsvorgänge, die ganz überwiegend die Ausgleichsverwaltung selbst einleitete und nicht auf Meldungen der Ausgleichsempfängerinnen und Ausgleichsempfänger zurückzuführen waren. Hinzu kommt, dass bereits im Zuge der Archivierung eine Aufgriffsregelung notwendig ist, um späteren Mehraufwand für das Auffinden entsprechender Akten zu vermeiden und um zeitnahe Rückforderungen geltend zu machen.

Das Bundesamt bleibt trotz der Auslastungsprobleme aufgefordert, eine umfassende Regelung für gegenwärtige und künftige Rückforderungen wegen Schadensausgleich in ehemaligen Vertreibungsgebieten zu erlassen sowie weiterhin die Entwicklung des Restitutions- und Entschädigungsrecht in den mittel- und osteuropäischen Staaten zu beobachten und zu dokumentieren.

Bundesministerium der Finanzen
(Einzelplan 08)

12 Fach- und Finanzverantwortung zusammenführen

12.0

Der Bundeshaushalt berücksichtigt das Verursacherprinzip nicht in allen geeigneten Bereichen. Fach- und Finanzverantwortung fallen vielfach auseinander. So werden Mittel im Bundeshaushalt bislang ganz überwiegend dort veranschlagt, wo die Ausgaben anfallen. Es bleibt grundsätzlich unberücksichtigt, wer sie verursacht hat oder wem die Leistungen und entstehende Folgekosten zuzurechnen sind. Damit fehlen Anreize, Aufgaben und Leistungen kritisch zu hinterfragen, ob und in welchem Umfang sie notwendig sind und ob sie in der erforderlichen Qualität erbracht werden.

Der Bundesrechnungshof sieht in der konsequenten Zusammenführung von Fach- und Finanzverantwortung eine Möglichkeit, wirtschaftliches Handeln zu fördern und eine nachhaltige Aufgabenkritik zu unterstützen.

12.1

Die von der Bundesregierung angestrebte Verwaltungsmodernisierung zielt u. a. darauf ab, das Handeln des öffentlichen Sektors im Binnen- und Außenverhältnis verstärkt an den erzielten Wirkungen auszurichten. Wichtige Ansatzpunkte hierfür sind Transparenz, Dezentralisierung und Verantwortung. Leistungsbeziehungen sowie Kosten und Ergebnisse der Verwaltung sind in möglichst großem Umfang transparent zu machen und den Verursachern zuzuordnen. Die vielfach getrennte Fach- und Finanzverantwortung soll zusammengeführt und durch eine abgestufte, weitgehend delegierte Kosten- und Ergebnisverantwortung ergänzt werden.

Die Bundesregierung sieht in der Einführung betriebswirtschaftlicher Instrumente eine wichtige Voraussetzung für die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung. So soll die vom Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) betreute standardisierte Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) des Bundes u. a. die Transparenz von Kosten und Leistungen verbessern. Damit sollen wirtschaftliches Verhalten gefördert sowie eine möglichst klare und unmittelbare Ressourcenverantwortung ermöglicht und unterstützt werden.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Bundesregierung das Verursacherprinzip und die Zusammenführung von Fach- und Finanzverantwortung noch nicht in allen geeigneten Bereichen umgesetzt hat. So richtet sich die Veranschlagung von Mitteln im Bundeshaushalt bislang noch ganz überwiegend danach, wo die Ausgaben anfallen. Es bleibt grundsätzlich unberücksichtigt, wer sie

verursacht hat oder wem die Leistungen zuzurechnen sind. Damit fehlen Anreize, Aufgaben und Leistungen im Hinblick auf ihre Notwendigkeit, ihren Umfang und ihre Qualität kritisch zu hinterfragen.

12.1.1

Im Bundeshaushalt werden Mittel, die einzelne Ressorts für eigene Vorhaben in Anspruch nehmen können, teilweise an zentraler Stelle veranschlagt. So weist der Einzelplan 60 seit dem Nachtragshaushalt 1993 z. B. Mittel für Beratungsleistungen externer Dritter für bestimmte Untersuchungen und Pilotprojekte aus. Es ist nicht festgelegt, welche Stellen in der Bundesverwaltung diese Mittel in Anspruch nehmen werden. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die zentral und „anonym“ veranschlagten Mittel teilweise unwirtschaftlich verwendet wurden. Behörden bemühten sich häufig mit Erfolg, Mittel aus dem gemeinsamen Topf zu erhalten, auch wenn ihre Projekte nicht vordringlich oder noch nicht planungsreif waren. Vielfach verfügten sie über eigene Haushaltsmittel, die sie jedoch nicht einsetzten.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, benötigte Haushaltsmittel möglichst direkt im Haushalt der jeweiligen Behörde zu veranschlagen und so Fach- und Finanzverantwortung zusammenzuführen. Die zentrale Veranschlagung von Haushaltsmitteln verwischt die Kostenverantwortung der einzelnen Behörden und kann zu Mitnahmeeffekten führen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher, Mittel nur in begründeten Ausnahmefällen zentral im Bundeshaushalt einzustellen.

12.1.2

In der Bundesverwaltung erbringen Behörden verschiedenartige Leistungen für andere Stellen des Bundes. Dabei weisen in der Regel die leistenden Behörden die Ausgaben in ihren Haushalten aus. Die Empfänger müssen in den meisten Fällen die Kosten nicht tragen. So bietet die Bundesakademie für öffentliche Verwaltung als zentrale Dienstleistungsbehörde innerhalb ihres Standardprogramms Fortbildung für Angehörige der öffentlichen Verwaltung an, ohne dass deren Dienststellen die damit verbundenen Kosten tragen müssen. Teilweise übernimmt sie zudem die Reisekosten der Teilnehmerinnen und Teilnehmer.

Auch das Bundesverwaltungsamt und das Bundesamt für Finanzen¹ erbringen eine Reihe von Dienstleistungen für

¹ Im Rahmen der Neuausrichtung der Bundesfinanzverwaltung wird mit Beginn des Jahres 2006 das bisherige Bundesamt für Finanzen in vier Nachfolgeeinrichtungen aufgeteilt. Dienstleistungsaufgaben werden dann insbesondere vom „Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen“ und vom „Zentrum für Informationsverarbeitung“ wahrgenommen.

andere Behörden. Eine Kostenerstattung durch die Auftrag gebenden Behörden ist nicht durchgehend vorgesehen. Ähnlich verhält es sich mit den Flugbereitschaften des Bundesministeriums der Verteidigung und der Bundespolizei oder bei Statistiken, die das Statistische Bundesamt im Auftrag der federführenden Fachressorts erstellt.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes mangelt es an einem Sparanreiz, wenn die Behörde, die die Leistungen empfängt, nicht die dafür anfallenden Kosten zu tragen hat. Zudem erhält die leistende Behörde einen Wettbewerbsvorteil vor anderen, externen Anbietern, weil ihre Leistungen als kostenlos erscheinen. Damit fehlt aber auch ein wichtiges Steuerungsinstrument, um das Angebot und die Qualität der Leistung an den tatsächlichen Bedarf anzupassen und zu verbessern. Der Bundesrechnungshof fordert daher, die Leistungsströme innerhalb der Bundesverwaltung und zwischen einzelnen Behörden sichtbar zu machen und zu bewerten. Mittel für Aufträge an andere Behörden sollten grundsätzlich beim Besteller veranschlagt und der leistenden Behörde erstattet werden. Durch eine solche Verrechnung innerhalb des Bundeshaushalts würde das Verursacherprinzip nachhaltig gestärkt. Dabei sollte die Verrechnung auf solche Leistungen beschränkt werden, die die abnehmende Behörde beeinflussen kann, die sie aktiv veranlasst. Denkbar ist auch ein Leistungskatalog, in dem alle verrechenbaren Leistungen ab einer relevanten Größenordnung abschließend aufgeführt wären.

12.1.3

Bedeutende Kosten werden im Bundeshaushalt derzeit unzureichend oder gar nicht dargestellt und somit auch nicht den Verursachern zugeordnet. Wenn Behörden beispielsweise Liegenschaften des Bundes nutzen, veranschlagen sie nach der bisherigen Haushaltspraxis nur Mittel für Bewirtschaftung und Unterhaltung (Nebenkosten). Kalkulatorische Kosten, z. B. Abschreibungen auf die Substanz und Zinsen für das eingesetzte Kapital, werden nicht berücksichtigt. Die Behörden werden so nicht mit allen von ihnen verursachten Kosten belastet. Damit fehlt für sie der Anreiz, möglichst sparsam und wirtschaftlich mit der Ressource Liegenschaften umzugehen.

Der Bundesrechnungshof hatte aufgrund früherer Prüfungen gefordert, die Liegenschaften besser zu verwalten und wirtschaftlicher zu nutzen. Dazu sollten geeignete Verfahren entwickelt werden (vgl. Bemerkungen 1998, Bundestagsdrucksache 14/29 Nr. 19). Die neu gegründete Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Anstalt) bekam nun insbesondere die Verwaltung von Dienstliegenschaften des Bundes nach kaufmännischen Gesichtspunkten übertragen. Grundsätzlich soll die Anstalt bis Ende des Jahres 2010 das Eigentum an allen Dienstliegenschaften des Bundes erlangen und mit einem „Einheitlichen Liegenschaftsmanagement“ professionell verwalten. Die Anstalt und die nutzenden Behörden sollen ein Vermieter-Mieter-Verhältnis eingehen. Für die Behörden wird es

dann grundsätzlich keinen Unterschied mehr machen, ob sie Bundesliegenschaften oder fremd angemietete Liegenschaften nutzen. Die Anstalt belastet sie für die genutzten Gebäude oder Einrichtungen verursacherorientiert mit Mieten, die sie in ihren Haushalten zu veranschlagen haben.

Der Bundesrechnungshof hat das der Anstalt übertragene „Einheitliche Liegenschaftsmanagement“ grundsätzlich befürwortet. Durch ein übergreifendes Liegenschaftsmanagement können Wirtschaftlichkeitspotenziale bei der Nutzung und Verwaltung der Dienstgebäude erschlossen werden. Er hat in der gesteigerten (Finanz-)Verantwortung der die Bundesliegenschaften nutzenden Behörden einen wesentlichen Anreiz zu wirtschaftlichem Verhalten gesehen.

12.1.4

Der Bundesrechnungshof hat auch bei den Versorgungsausgaben des Bundes die Notwendigkeit gesehen, das Verursacherprinzip zu stärken. Derzeit bewirtschaftet das Bundesministerium die zentral im Einzelplan 33 hierfür veranschlagten Mittel. Seit dem Haushaltsjahr 1999 werden diese nachrichtlich den Ressorts zugeordnet, aus deren Dienst die Versorgungsempfänger in den Ruhestand getreten sind.

Die geänderte Darstellung führte zu einer höheren Transparenz der Versorgungsausgaben. Allerdings werden sie, wie bisher, zentral veranschlagt und sind zudem gegenseitig deckungsfähig. Daher tragen die Ressorts auch weiterhin nicht unmittelbar die finanziellen Lasten für die von ihnen veranlassten Versorgungsausgaben.

Der Bundesrechnungshof hatte empfohlen, in den Haushaltskapiteln der einzelnen Behörden Beiträge für die künftigen Versorgungsansprüche der aktiven Beamtinnen und Beamten zu veranschlagen, um jede Behörde verursacher- und zeitgerecht mit Pensionsaufwendungen zu belasten.

Das Bundesministerium des Innern legte im Juni 2003 einen Entwurf für ein Erstes Gesetz zur Änderung des Versorgungsrücklagegesetzes vor. Die Ressortabstimmung wurde im Juli 2004 mit einem überarbeiteten Entwurf fortgesetzt. Der Gesetzentwurf sah u. a. vor, für alle ab einem Stichtag neu eingestellten Beamtinnen und Beamten, Soldatinnen und Soldaten sowie Richterinnen und Richter in der Bundesverwaltung im jeweiligen Haushalt Versorgungsrückstellungen zu veranschlagen. Diese sind dem Sondervermögen „Versorgungsfonds des Bundes“ zuzuführen, aus dem später die Versorgungszahlungen geleistet werden sollen. Die Ressortabstimmung zu diesem Gesetzentwurf konnte bislang nicht beendet werden, sodass auch noch kein Beschluss des Kabinetts vorliegt.

Der Bundesrechnungshof hat das Bestreben der Bundesregierung begrüßt, Versorgungsausgaben für neu zu berufende Bedienstete künftig nicht mehr aus dem laufenden Haushalt, sondern aus einem Sondervermögen zu zahlen.

Der Aufbau eines solchen Sondervermögens ist auch im Sinne des Verursacherprinzips, weil jede Behörde und jedes Ressort die erforderlichen Beiträge aus ihren Haushaltsmitteln leisten müsste. Damit würden die Personalkosten erstmals vollständig im Bundeshaushalt abgebildet und konkret zugeordnet. Der Bundeshaushalt würde transparenter und die Verantwortung der einzelnen Behörden gestärkt. Die Gesetzesvorbereitenden Arbeiten sollten deshalb weitergeführt und der Entwurf dem Parlament alsbald zur Entscheidung vorgelegt werden.

12.2

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, eine möglichst verursacherorientierte Veranschlagung im Bundeshaushalt in weiteren Bereichen einzuführen. Ein gestärktes Verursacherprinzip trägt nach seiner Einschätzung wirksam dazu bei, Aufgaben und Verfahren kritisch zu reflektieren. Nur konkret zugeordnete Ausgaben und Kosten im Sinne einer zusammengeführten Fach- und Finanzverantwortung bieten hinreichende Anreize für wirtschaftliches Handeln und sparsamen Ressourcenverbrauch.

Da die Einführung der KLR in den Behörden weiter voranschreitet, sollten die von ihr bereitgestellten Daten verstärkt für die Zusammenführung von Fach- und Finanzverantwortung und zur Festigung des Verursacherprinzips genutzt werden. Der Bundesrechnungshof hat hier noch einen deutlichen Nachholbedarf gesehen. Demgegenüber hat er bei den Ressorts und Behörden bislang keine ausgeprägte Bereitschaft erkannt, diese Bestrebungen aktiv zu unterstützen.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb angeregt, der Zusammenlegung von Fach- und Finanzverantwortung neue Impulse zu geben. Dabei hat er bereits bestehende Ansätze, wie das „Einheitliche Liegenschaftsmanagement“ oder die Veranschlagung einer Versorgungsrücklage, bestärkt. Die Verfahren sollten alsbald in den Wirkbetrieb gehen oder umgesetzt werden. Darüber hinaus sollten weitere Bereiche identifiziert werden, in denen das Verursacherprinzip und eine dezentrale Ressourcenverantwortung stärker verankert werden können. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte das Bundesministerium die Bemühungen, Mittel verstärkt verursacherorientiert zu veranschlagen, durch ein wirksames Projektmanagement mit Zielvorgaben und zeitlichen Meilensteinen unterstützen.

12.3

Das Bundesministerium hat betont, es sei Hauptaufgabe der KLR, die Verknüpfung von Verwaltungsleistungen und Ressourcenverbrauch transparent zu machen. Neben ihrer Funktion als behördeninternes Steuerungsinstrument diene sie in vielen Behörden bereits zur Berechnung von Kosten als Grundlage von Gebührenfestsetzungen.

Im Rahmen des Pilotprojekts Produkthaushalt werde erprobt, inwieweit Daten aus der KLR für eine stärker ergebnisorientierte Haushaltswirtschaft nutzbar zu machen sind.

Dem Anliegen des Bundesrechnungshofes, die erforderlichen Mittel verursacherorientiert zu veranschlagen, werde im Bereich des Liegenschaftsmanagements mit der Gründung der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben Rechnung getragen. Das Bundesministerium erwarte hiervon eine Effizienzsteigerung infolge einer Aufgabenkritik und dem möglichen Vergleich mit anderen Leistungsanbietern.

12.4

Der Bundesrechnungshof sieht sich durch die Hinweise des Bundesministeriums in seiner Forderung bestärkt, den Ressourcenverbrauch für Aufgaben der Bundesverwaltung möglichst transparent zu gestalten und in allen geeigneten Fällen die Fach- und Finanzverantwortung zusammenzuführen. Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das Bundesministerium die Möglichkeiten einer verursacherorientierten Veranschlagung weiter verfolgt, um einen wirtschaftlichen Umgang mit Haushaltsmitteln zu fördern. Der Bundesrechnungshof regt an, grundsätzlich darauf zu verzichten, Mittel zentral zu veranschlagen. Kosten für zentrale Einrichtungen und die Serviceleistungen anderer Behörden sollten in einem geeigneten, unbürokratischen Verfahren verrechnet werden. Fach- und Finanzverantwortung zusammenzuführen bedeutet auch, künftige Kosten angemessen im Bundeshaushalt abzubilden und die entsprechenden Ausgaben den Verursachern zuzuordnen.

13 Standardisierte Kosten- und Leistungsrechnung des Bundes zur Optimierung allgemeiner Verwaltungsaufgaben wirkungsvoller nutzen

13.0

Die Behörden der Bundesverwaltung nutzen die standardisierte Kosten- und Leistungsrechnung noch zu wenig zur Verbesserung des Verwaltungshandelns. Interne Analysen der Kosten und Leistungen oder übergreifende Vergleiche allgemeiner Verwaltungsaufgaben sowie ein darauf aufbauendes „Lernen vom Besten“ werden nur selten vorgenommen.

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes stellt ein Mitte des Jahres 2004 vom Bundesministerium der Finanzen ins Leben gerufener Vergleichszirkel einen ersten Ansatz dar, die sich aus der Kosten- und Leistungsrechnung ergebenden Möglichkeiten für zwischenbehördliche Leistungsvergleiche besser zu nutzen. Die Instrumente und Verfahren sind zügig weiter zu entwickeln.

13.1

Im Jahre 1997 legte das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) ein Fachkonzept für eine standardisierte Kosten- und Leistungsrechnung (Standard-KLR) in der Bundesverwaltung vor. Dieses stellt die methodische Grundlage für eine Kosten- und Leistungsrechnung dar, die nach der Bundeshaushaltsordnung in allen geeigneten Bereichen der Bundesverwaltung einzuführen ist. Das zentrale Anliegen der Standard-KLR besteht darin, die Transparenz von Kosten und Leistungen zu verbessern und wirtschaftliches Verhalten auf allen Ebenen zu fördern. Mittels Kennzahlen sollen Informationen adressatengerecht – auch für die politische Führung oder für parlamentarische Gremien – aufbereitet werden können. Für die Erprobung und Fortschreibung der Standard-KLR des Bundes ist das Bundesministerium zuständig. Es nimmt koordinierende und übergreifende Aufgaben wahr und organisiert einen zwischenbehördlichen Erfahrungsaustausch.

13.1.1

Kernstück der Standard-KLR sind die so genannten externen und internen Produkte, die alle Aufgaben der Behörden beschreiben. Mit Hilfe der kosten- und leistungsmäßig erfassten Produkte lassen sich Aussagen darüber treffen, ob die eingesetzten Ressourcen in einem angemessenen Verhältnis zu den Leistungen und Zielen stehen. Dabei bilden die externen Produkte alle die Aufgaben ab, die eine Behörde nach außen erbringt. Die für den Dienstbetrieb erforderlichen allgemeinen Verwaltungsaufgaben werden als interne Produkte beschrieben. Diese Aufgaben der Zentralbereiche finden sich in nahezu allen Behörden in vergleichbarer Form wieder, z. B. Reisekostenbearbeitung, Reinigungsdienst oder Fahrdienst. Sie sind deshalb auch zwischenbehördlichen Vergleichen und einem „Wettbewerb der Besten“ zugänglich.

Das Fachkonzept der Standard-KLR sieht für diese Aufgaben einen festen – inzwischen überarbeiteten – Katalog so genannter allgemeiner Verwaltungsprodukte vor, der als einheitliche Grundlage für Vergleiche und Analysen dient. Er enthält 27 Produkte aus den Bereichen der Leitungs- und Managementaufgaben, der Personalführung und -verwaltung, von Organisation, Haushalt und KLR, der Informationstechnologie und der Servicefunktionen. Für alle im Katalog festgelegten allgemeinen Verwaltungsaufgaben bestehen Produktsteckbriefe. Diese enthalten u. a. Produktziele sowie zu ermittelnde Kennzahlen und Qualitätskriterien.

Auf dieser Basis sollen systematische Analysen und Vergleiche aufzeigen, mit welchen Mitteln, auf welche Art und mit welcher Qualität die Behörden ihre vergleichbaren Aufgaben wahrnehmen. Der interne Austausch dieser Informationen und Kennzahlen soll einen Quasi-Wettbewerb zwischen den Behörden fördern sowie Lernprozesse und Effizienzgewinne durch eine Ausrichtung am Besten anstoßen. Das Ziel, den Ressourceneinsatz zu optimieren, indem interne Serviceprozesse anhand „bester Lösungen“ standardisiert und weitere zentralisiert werden, bekräftigte das Bundeskabinett noch einmal im Jahre 2004.

13.1.2

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Berlin querschnittlich Einsatz und Anwendung der allgemeinen Verwaltungsprodukte im Rahmen der KLR. Er stellte fest, dass die geprüften Behörden von den Vorgaben in der Standard-KLR abwichen, z. B. hinsichtlich der Produktkataloge. So schwankte die Anzahl der Produkte und Teilprodukte für den allgemeinen Verwaltungsbereich bei den geprüften Behörden zwischen 26 und 92.

Ferner verwendeten die geprüften Behörden wesentliche Elemente der Produktsteckbriefe für den allgemeinen Verwaltungsbereich zum Teil nicht oder abweichend von den Vorgaben der Standard-KLR. So erfassten und bewerteten sie überwiegend Menge und Qualität der Verwaltungsdienstleistungen nicht oder unzureichend. Auch die Verfahren zur Erfassung und Verbuchung der Kosten wiesen erhebliche Unterschiede auf.

Die geprüften Behörden nutzten den Produktkatalog nicht zur Planung, Steuerung und Kontrolle ihrer Kosten und Leistungen. Die notwendige Verbindung mit weiteren Instrumenten des „Neuen Steuerungsmodells“, z. B. Zielvereinbarungen und Berichtswesen, blieb zumeist aus. Bemühungen, die Kosten und Leistungen der eigenen Verwaltung mit denen anderer Behörden zu vergleichen, waren nicht oder erst in Ansätzen vorhanden.

Mitte des Jahres 2004 initiierte das Bundesministerium einen Vergleichszirkel zu den allgemeinen Verwaltungsprodukten, der sich auf Informationen aus dem KLR-Betrieb stützen sollte. Bislang schlossen sich 15 Behörden diesem Zirkel an. Von den 27 in der Standard-KLR vorgesehenen Verwaltungsprodukten sind zurzeit für die drei Produkte „Personalfuktuation“, „Fort- und Weiterbildung“ und „Haushaltsplanung und Haushaltsaufstellung“ erste Vergleichsansätze vorgesehen. Verglichen werden sollen zunächst nur die für die Produkte aufgewandten Personalarbeitsstunden. Die Teilnehmer des Vergleichszirkels verständigten sich darauf, weitere Kostenbestandteile, wie Sach- und Gemeinkosten, unberücksichtigt zu lassen. Für diese Kosten hatten sie in ihren KLR-Systemen unterschiedliche Umlageverfahren entwickelt, was zwischenbehördliche Vergleiche erschwert.

13.2

Der Bundesrechnungshof hat bedauert, dass die geprüften Behörden Ergebnisse aus der Standard-KLR noch nicht erkennbar und wirksam zur Planung, Steuerung und Kontrolle der allgemeinen Verwaltungsaufgaben verwendeten. Er sieht es auch als Mangel an, dass die Behörden von sich aus keine ausreichenden Bemühungen entwickelten, die Kosten und Leistungen der eigenen Verwaltung mit denen anderer Behörden zu vergleichen. Allenfalls sind solche Ansätze in ersten Anfängen begriffen. Es fehlen damit Anhaltspunkte, um eigene Kosten und Leistungen kritisch zu bewerten, Schwachstellen zu erkennen und von „besten Lösungen“ zu profitieren.

Die teilweise erheblichen Abweichungen zwischen den Produktkatalogen der geprüften Behörden und den Vorgaben der Standard-KLR sowie verfahrensmäßige Unterschiede erschweren einen Vergleich von Kosten und Leistungen. Wegen fehlender Umsetzung der Produktsteckbriefe liegen auch keine geeigneten Kennziffern vor, auf die systematische Analysen oder Vergleiche gestützt werden könnten. Der Bundesrechnungshof hält die konsequente Aufbereitung der Daten zur Menge und Qualität von Leistungen, wie sie die Produktsteckbriefe vorsehen, für unentbehrlich. Nur die adressatenorientierte Aufbereitung und Verwendung dieser Daten kann die Akzeptanz neuer Steuerungs- und Führungsinstrumente bei den Behördenleitungen und den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern fördern. Das Bundesministerium sollte sich im Rahmen der Koordination des KLR-Betriebes mit den Ursachen der unterschiedlichen Ausgestaltung der Produkte für den allgemeinen Verwaltungsbereich und der abweichenden Buchungs- und Erfassungsverfahren auseinander setzen.

Der Bundesrechnungshof unterstützt das Bundesministerium in seinem Bestreben, durch zwischenbehördliche Vergleiche den praktischen Nutzen der KLR zu steigern und diese Prozesse aktiv zu begleiten. Er hält ein solches Benchmarking für geeignet, um Kosten und Leistungen für den allgemeinen Verwaltungsbereich zu optimieren. Dies setzt jedoch neben einheitlichen Grundlagen voraus, dass sich die Behörden einschließlich ihrer Leitungen als permanent lernende Organisationen verstehen. Der Bundesrechnungshof kann zwar nachvollziehen, dass man sich für den Anfang beim Vergleich allgemeiner Verwaltungsdienstleistungen auf Personalstunden sowie auf wenige Behörden beschränkt. Für dauerhafte und wirkungsvolle Behördenvergleiche sind jedoch Erweiterungen erforderlich. Die betriebswirtschaftlichen Ansätze in der Verwaltung können nachhaltig beschädigt werden, sofern Verfahren wie das „Lernen vom Besten“ in hierfür geeigneten Bereichen nicht konsequent weiter verfolgt werden.

Der Bundesrechnungshof sieht die Aufgabe des Bundesministeriums darin, Ergebnisse und beste Lösungen zu den allgemeinen Verwaltungsprodukten weiteren Behörden nahe zu bringen. Er hat vorgeschlagen, die Umsetzung von Verbesserungsmaßnahmen auf der Grundlage zwischenbehördlicher Vergleiche bei den Behörden zu begleiten. Das Bundesministerium sollte seine Stellung bei der Fortschreibung der Standard-KLR nutzen, um in der Struktur, Größe und Aufgabenwahrnehmung vergleichbare Behörden zusammenzuführen und Impulse für weitere Vergleichszirkel zu schaffen. Den Behörden sollte dabei auch nahe gebracht werden, dass das „Lernen vom Besten“ ein wesentlicher Schritt auf dem notwendigen Weg der Behörden zu permanent lernenden Organisationen mit dem Willen zur Veränderung und Verbesserung sind.

13.3

Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, die KLR stelle ein behördeninternes Steuerungsinstrument dar, das

behördenspezifisch unter Berücksichtigung der konkreten Steuerungsinteressen der Behördenleitung auszugestalten sei. Dabei hätten viele Behörden einen pragmatischen Ansatz gewählt und seien nur in einzelnen Bereichen den Vorgaben der Standard-KLR gefolgt. Um den Einführungsprozess und die Akzeptanz nicht zu gefährden, habe das Bundesministerium zunächst darauf verzichtet, die Behörden zur Einhaltung der KLR-Standards zu verpflichten. Es werde den Vorschlag des Bundesrechnungshofes aufgreifen und zukünftig verstärkt auf einen verbindlichen KLR-Standard hinwirken.

Zum Benchmarking-Ring „Allgemeine Verwaltungsprodukte“ hat das Bundesministerium ausgeführt, dieser sei als offener Vergleichszirkel angelegt, an dem alle Bundesbehörden mit validen Daten aus der KLR teilnehmen könnten. Ziel sei es, durch kennzahlenbasierte Vergleiche in den Verwaltungsbereichen der teilnehmenden Behörden Optimierungsmaßnahmen anzustoßen. Das Bundesministerium sei neutraler Koordinator und Moderator. Es wolle den an die Vergleichsergebnisse anknüpfenden behördeninternen Optimierungsprozessen die notwendigen Impulse geben. Die Umsetzung entsprechender Verbesserungsmaßnahmen liege jedoch allein in der Verantwortung der einzelnen Behörden.

Das Bundesministerium plane, die Benchmarking-Aktivitäten auszuweiten. Dies könne sowohl durch die Vergrößerung des Teilnehmerkreises als auch durch Erweiterung der zu vergleichenden Verwaltungsprodukte geschehen. Der Benchmarking-Ring solle aber auch weiterhin mit möglichst geringem Aufwand durchgeführt werden. Um Vergleiche auf Stückkostenbasis durchführen zu können, sei noch ein intensiver Abstimmungs- und Anpassungsaufwand erforderlich. Dies könne jedoch erst zu einem späteren Zeitpunkt aufgegriffen werden.

13.4

Der Bundesrechnungshof hält die vom Bundesministerium geplanten Maßnahmen für geeignet, behördenübergreifende Vergleiche der Verwaltung auf Grundlage von Daten aus der KLR zu fördern. Die weitergehende Standardisierung wird dazu beitragen, Vergleiche zu verbessern und aussagekräftiger zu gestalten. Weitere Impulse sind von der vorgesehenen Erweiterung der Benchmarking-Aktivitäten im Hinblick auf den Teilnehmerkreis und die einbezogenen Verwaltungsprodukte zu erwarten. Mittelfristig sollten dabei auch Vergleiche auf der Basis von Stückkosten angestrebt werden, weil erst diese die Kosten für die Produkte vollständig erfassen und darstellen.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, mit der Umsetzung der angekündigten Maßnahmen alsbald zu beginnen. Er erwartet vom Bundesministerium, dass es als Koordinator und Moderator mit Hilfe der Erkenntnisse aus den Benchmarking-Ringen das „Lernen vom Besten“ fördert. Ziel muss es sein, zu nachhaltigen Effizienzgewinnen bei den Verwaltungsaufgaben zu kommen.

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
(Einzelplan 09)

14 Förderprogramm „Initiative Neue Qualität der Arbeit“ unwirtschaftlich durchgeführt
(Kapitel 0902 Titel 684 07)

14.0

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit hat das Förderprogramm „Initiative Neue Qualität der Arbeit“ unwirtschaftlich durchgeführt. Die Ziele des Förderprogramms entsprechen weitgehend den Zielen, die bereits mit der Aufgabenstellung für die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin verfolgt werden. Die Hälfte der für das Förderprogramm eingesetzten Mittel floss nicht in die Projektarbeit, sondern diente dazu, neu aufgebaute Organisationsstrukturen zu finanzieren und Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin auf Dritte zu verlagern. Die Ausgaben hierfür standen in keinem angemessenen Verhältnis zu den für die Projekte eingesetzten Mitteln.

14.1

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Bundesministerium) finanziert seit dem Haushaltsjahr 2002 das Förderprogramm „Initiative Neue Qualität der Arbeit“ (INQA) mit jährlichen Ausgaben in Höhe von 2 Mio. Euro. Als ein wesentliches Ziel der Initiative definierte das Bundesministerium „die Zusammenführung der Aktivitäten der verschiedenen Akteure“ des Arbeitsschutzes. Insbesondere soll der Transfer von Erkenntnissen und Gestaltungswissen in Betriebe und Verwaltungen hinein verbessert werden. Bund, Länder, Sozialversicherungspartner, Sozialpartner und Unternehmen sollen als so genannte Initiativpartner gemeinsam Konzepte zu einer „Verbesserung der Arbeit“ entwerfen und „beispielhafte Maßnahmen“ zusammen mit Kooperationspartnern entwickeln. Die Kooperationspartner sollen die Maßnahmen in eigener Verantwortung durchführen. INQA soll sie bekannt machen und Kooperationen initiieren.

Das Bundesministerium wird bereits in allen Fragen des Arbeitsschutzes einschließlich des medizinischen Arbeitsschutzes von der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (Bundesanstalt) unterstützt. Dabei arbeitet sie mit den Ländern, den Sozialversicherungsträgern, den Sozialpartnern, Unternehmen sowie der Wissenschaft zusammen. Sie beobachtet und analysiert die Arbeitssicherheit, die Gesundheitssituation und die Arbeitsbedingungen in Betrieben und Verwaltungen. Sie verfolgt die wissenschaftlichen und praktischen Entwicklungen auf diesen Gebieten und fördert die Umsetzung der Erkenntnisse in die Praxis insbesondere durch Veröf-

fentlichungen, Aus- und Fortbildungsveranstaltungen und Mitarbeit bei der Regelsetzung.

Das Bundesministerium richtete bei der Bundesanstalt Ende des Jahres 2001 ein Initiativbüro und ab Herbst 2002 die Geschäftsstelle von INQA (Geschäftsstelle INQA) ein. Mitte des Jahres 2004 wurde diese in einen Fachbereich der Bundesanstalt eingegliedert. Sie war Ansprechpartner für alle Interessierten und sollte die fachlich-strategische Ausrichtung von INQA vorbereiten. Sie organisierte außerdem die Öffentlichkeitsarbeit. Die operativen Tätigkeiten der Öffentlichkeitsarbeit nahm ein privates Unternehmen auf der Grundlage von Dienstleistungsverträgen wahr. Darüber hinaus beauftragte die Bundesanstalt ein Landesinstitut mit der Entwicklung eines Marketingkonzeptes und der mediengerechten Umsetzung von INQA. Überdies unterstützte das Landesinstitut die Geschäftsstelle INQA personell. Zusätzlich erteilte die Bundesanstalt dem Landesinstitut den Auftrag, ein INQA-Konzept bestehend aus den Leistungen Analyse, Strategie, Detailkonzepte und Beratungen zu erstellen.

Die Projektanträge zu INQA wurden insbesondere von den Fachbereichen der Bundesanstalt fachlich bearbeitet und beurteilt. Ihnen oblag auch die Auswertung der Vorhaben und die inhaltliche Prüfung der Ergebnisberichte.

Die im Rahmen von INQA bewilligten Einzelprojekte hatten beispielsweise folgende Inhalte:

- Abbau von Defiziten im Arbeitsschutz bei Ausbildern und Auszubildenden an Berufsschulen,
- Aktionen in Kindergärten zum Arbeits- und Gesundheitsschutz,
- Umgang mit der Informationsüberflutung am Arbeitsplatz,
- Präventionsmaßnahmen mit dem Ziel, Arbeitnehmer in Bauberufen gesund zu erhalten,
- Verbesserung der psychischen und physischen Situation von Pflegekräften.

Projekte mit ähnlichen Inhalten förderte die Bundesanstalt im Rahmen ihrer eigenen Zuständigkeit:

- Bestandsaufnahme und Handlungskonzept zur Qualitätssicherung der Tätigkeit als Fachkraft für Arbeitssicherheit,
- arbeitsschutzgerechte Planung möglicher Arbeiten an baulichen Anlagen,
- Erfassung psychischer und physischer Belastungen sowie Abhilfemaßnahmen bei der Arbeit in ambulanten Pflegediensten.

Die Bundesanstalt gab einen wesentlichen Teil der Fördermittel für Öffentlichkeitsarbeit, Präsentationen, Organisation und Veranstaltungen aus. Für die Förderung der Projekte verblieb ein Anteil in Höhe von rund 50 % der Gesamtausgaben.

Die Geschäftsstelle INQA verursachte jährlich Personal- und Sachkosten in Höhe von etwa 480 000 Euro. Die Kosten für die im Bundesministerium und die übrigen bei der Bundesanstalt mit INQA befassten Bereiche sind dabei nicht berücksichtigt.

14.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass im Rahmen von INQA Fachaufgaben erledigt werden, die grundsätzlich die Bundesanstalt wahrnehmen müsste. Mit INQA sollen im Wesentlichen Erkenntnisse auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes und der Arbeitsmedizin aufgearbeitet und den Betroffenen zugänglich gemacht werden. Die Ziele von INQA entsprechen damit weitgehend den Zielen, die mit der Aufgabenstellung für die Bundesanstalt verfolgt werden. Die Inhalte der im Rahmen der INQA geförderten Projekte gehen nicht über bislang auch im Bereich des Arbeitsschutzes vom Bund geförderte Projekte hinaus. Die Projektbeispiele zeigen, dass auch die von der Bundesanstalt im Rahmen ihrer Regelaufgaben bewilligten Projekte das Ziel verfolgen, die Gedanken des Arbeitsschutzes einem breiten Nutzerkreis zugänglich zu machen. Eine Abgrenzung der im Rahmen von INQA unterstützten Projekte zu Vorhaben des Arbeitsschutzes, die in der Regelorganisation der Bundesanstalt durchgeführt werden, ist kaum möglich. Es ist zweifelhaft, ob INQA als eigenes Förderprogramm benötigt wird.

Die Tatsache, dass für INQA eigene Organisationsstrukturen geschaffen wurden, zeigt, dass die Bundesanstalt ihre Aufgaben nicht hinreichend erfüllt hat oder hat erfüllen können. Dem hätte das Bundesministerium im Rahmen seiner Fachaufsicht so weit entgegenwirken können, dass die Bundesanstalt die mit INQA verfolgten Ziele im Rahmen der Regelorganisation hätte umsetzen können. Angesichts der Bedeutung, die das Bundesministerium INQA zumisst, können nach Auffassung des Bundesrechnungshofes die Ziele und Maßnahmen von INQA auch ohne zusätzliche organisatorische Strukturen und Mittel von der Bundesanstalt bearbeitet werden. Eine eigene Geschäftsstelle INQA ist daher entbehrlich.

Die Ausgabenstruktur verdeutlicht, dass im Rahmen von INQA erhebliche Anteile der zur Verfügung stehenden Mittel nicht der Projektförderung zugeflossen sind, sondern der Finanzierung neu aufgebauter Organisationsstrukturen und der Verlagerung von Aufgaben auf Dritte gedient haben. Dies hätte vermieden werden können, wenn die Aufgaben der Regelorganisation der Bundesanstalt zugewiesen worden wären. Dies gilt vor allem für die Weiterentwicklung der fachlich-inhaltlichen Ausrich-

tung der Initiative oder die Präsentation der Initiative in der Öffentlichkeit.

Im Ergebnis stand für die Projektförderung lediglich die Hälfte der Mittel zur Verfügung. Die für Projekte verausgabten Mittel stehen selbst dann in keinem angemessenen Verhältnis zu dem mit der Durchführung des Förderprogramms verbundenen Aufwand, wenn man berücksichtigt, dass mit INQA auch eine breite gesellschaftliche Debatte angestrebt wurde und daher Öffentlichkeitsarbeit, Veranstaltungen und Präsentationen notwendig waren.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die mit INQA verbundenen Zielsetzungen künftig als Aufgabe der Bundesanstalt weiterzufolgen. Soweit erforderlich sollte deren Regelorganisation zu diesem Zweck optimiert und auf eine gesonderte Geschäftsstelle INQA verzichtet werden.

14.3

Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, dass es sich bei INQA nach seiner Auffassung nicht um ein Förderprogramm, sondern um einen Zusammenschluss verschiedener Partner mit der gemeinsamen Zielsetzung der Verbesserung der Qualität der Arbeit handele. Über eine Verbesserung der Kooperation dieser Partner sollen Unternehmen wirksamer als bisher bei innerbetrieblichen Gestaltungsprozessen unterstützt werden. Grundlage von INQA sei ein umfassendes Innovationskonzept. Dabei würden nicht nur der Bereich Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit, sondern viele weitere Aspekte der Qualität der Arbeit erfasst. Zur Verbreitung und Umsetzung von Gestaltungslösungen sollen neue Wege identifiziert und Netzwerke etabliert werden, die zu dem bisherigen klassischen Arbeitsschutz weitere Politikbereiche und gesellschaftliche Perspektiven einbeziehen, miteinander verbinden und Synergieeffekte schaffen. Daher sei es der Sinn der Projekte, den Aufbau neuer Organisationsstrukturen und die Beteiligung Dritter zu unterstützen.

Ziel sei es daneben, neue Partner in der Wissenschaft, in Unternehmen und Verbänden zu gewinnen, mit denen moderne Unternehmenskulturen gefördert werden können. Was der Bundesrechnungshof als Öffentlichkeitsarbeit bezeichnet habe, sei Teil der Kernaufgabe von INQA, neue Gestaltungslösungen in die Praxis zu übertragen.

Hinsichtlich der Organisationsstrukturen von INQA habe das Bundesministerium aus finanziellen Gründen von der Vergabe des operativen Geschäfts an einen externen Projektträger abgesehen und stattdessen die Geschäftsstelle INQA bei der Bundesanstalt eingerichtet. Mittlerweile sei diese in einen Fachbereich der Bundesanstalt eingegliedert worden. Auf dem Weg zu einer vollständigen Einbindung in die originäre Aufgabenstruktur der Bundesanstalt sowie zur Vermeidung von Missverständnissen solle die Geschäftsstelle zunächst umbenannt werden. Weitere Maßnahmen, die das Bundesministerium nicht näher ausgeführt hat, seien vorgesehen.

14.4

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass im Rahmen von INQA Fachaufgaben erledigt werden, die grundsätzlich die Bundesanstalt wahrnehmen müsste. Dies machen die Aufgabenstellung der Bundesanstalt und die von ihr geförderten Projekte deutlich. Der Aufbau neuer Organisationsstrukturen ist daher lediglich zulasten der Projektmittel gegangen. Dabei ist es für den Bundesrechnungshof nicht wesentlich, ob die Maßnahmen im Rahmen von INQA als Förderprogramm oder Initiative bezeichnet werden.

Der Bundesrechnungshof teilt die Auffassung des Bundesministeriums, dass Lösungsansätze im Rahmen von INQA für die Praxis veröffentlicht werden müssen. Jedoch hält er den für Öffentlichkeitsarbeit, Präsentationen,

Organisation und Veranstaltungen verausgabten Anteil in Höhe von rund der Hälfte der Fördermittel für unangemessen hoch, zumal die Umsetzung von Erkenntnissen für die Praxis bereits Aufgabe der Bundesanstalt ist.

Durch die Ankündigung des Bundesministeriums, die Geschäftsstelle INQA schrittweise in die Regelorganisation der Bundesanstalt einzugliedern, sieht sich der Bundesrechnungshof in seiner Auffassung bestätigt, dass eine eigene Geschäftsstelle INQA entbehrlich ist. Er hat empfohlen, die Geschäftsstelle INQA ganz aufzulösen, die Ziele der Initiative durch die Regelorganisation der Bundesanstalt umsetzen zu lassen und themenverwandte Projekte zu vermeiden. Zusätzlicher Personalbedarf würde dadurch nicht entstehen. Damit können Projektmittel eingespart und der Haushaltsansatz verringert werden.

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Einzelplan 12)

15 Geplantes hochleistungsfähiges Bundesstraßennetz in Brandenburg überdimensioniert (Kapitel 1210)

15.0

Etwa ein Drittel der vorhandenen Bundesstraßen im Land Brandenburg soll zu einem hochleistungsfähigen Bundesstraßennetz ausgebaut werden, das überdimensioniert ist. Für dieses Netz mit einer Länge von 880 km soll der Bund über 1,6 Mrd. Euro aufwenden.

Die Straßenbauverwaltung legte für die auszubauenden Strecken die höchsten Ausbaustandards für Bundesstraßen fest; erst danach ließ sie das Netzkonzept verkehrswirtschaftlich untersuchen. Dabei legte sie längst überholte Annahmen über die Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung zugrunde. Die ökologischen Auswirkungen der Ausbaustandards – wie der enorme Flächenverbrauch und die Zerschneidung der Landschaft – ließ sie nicht untersuchen. Die überhöhten Ausbaustandards verursachen Kostensteigerungen, die um ein Vielfaches höher sind als die erzielbaren Nutzensteigerungen.

79 Neubaumaßnahmen mit einem Kostenvolumen von 374 Mio. Euro – wesentliche Teile des geplanten Netzes –

sind nicht im Bedarfsplan enthalten und damit dem Entscheidungsrecht des Parlamentes entzogen.

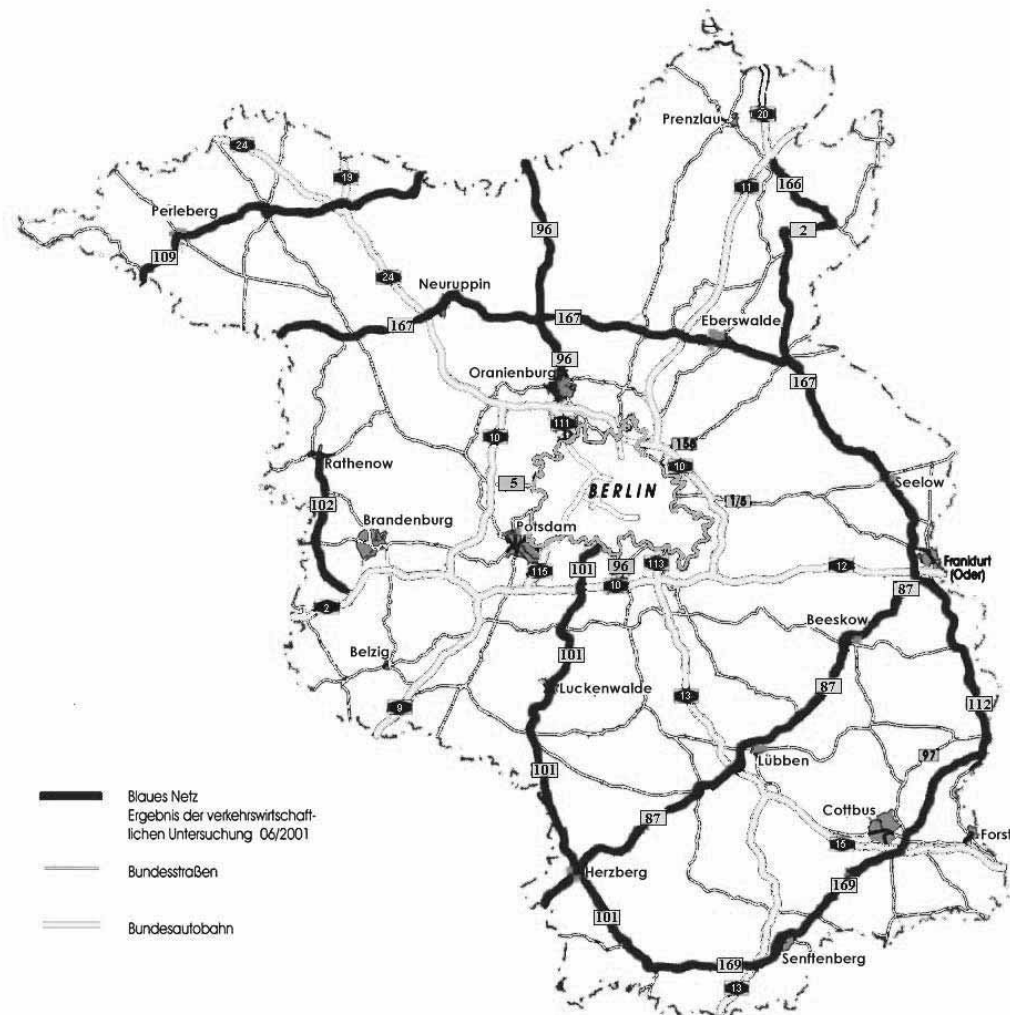
15.1 Straßennetzkonzeption im Land Brandenburg

Seit Anfang der 90er-Jahre entwickelte die im Auftrag des Bundes handelnde Straßenbauverwaltung des Landes Brandenburg eine Straßennetzkonzeption. Diese zielte darauf ab, im relativ dünn besiedelten Land Brandenburg eine leistungsfähige, vernetzte Verkehrsinfrastruktur zu schaffen, die die Ziele der damaligen Landesstrukturpolitik unterstützen sollte. Die 788 km Bundesautobahnen in Brandenburg sollen dabei durch ein Netz besonders leistungsfähiger Bundesstraßen, das so genannte „Blaue Netz“, funktional ergänzt werden (s. Abbildung 1).

Das „Blaue Netz“ umfasst mit etwa 880 km Länge rund 31 % der Bundesstraßen im Land Brandenburg. Vorgesehen sind 218 Straßenbaumaßnahmen mit Gesamtkosten von über 1,6 Mrd. Euro, die der Bund als Straßenbaulastträger finanzieren soll. Davon sind 37 Maßnahmen mit Gesamtkosten von rund 480 Mio. Euro im Bau oder fertig gestellt, die übrigen befinden sich in unterschiedlichen Planungsstadien.

Abbildung 1

„Blaues Netz“, Stand 2001, mit rund 880 km Länge



Karte nach: „Grünes Licht für Blaues Netz“,
Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg, Potsdam, Januar 2002

15.2 Festlegung der Ausbaugrundsätze vor deren Untersuchung

15.2.1

Verkehrswirtschaftliche Untersuchungen sollen u. a. verkehrliche, raumordnerische und gesamtwirtschaftliche Wirkungen eines Netzkonzeptes ermitteln. Auf dieser Basis können für die weiteren Planungen Ausbaustandards und Prioritäten abgeleitet werden.

Die Straßenbauverwaltung legte noch vor den verkehrswirtschaftlichen Untersuchungen für das „Blaue Netz“

die höchsten für Bundesstraßen anwendbaren Ausbaugrundsätze fest, u. a.

- Betrieb als Kraftfahrstraße,
- möglichst höhenungleiche Knotenpunkte und
- großzügige Straßenquerschnitte.

Durch diese Vorgaben sollte ein „Straßennetz besonderer Qualität – zwischen den Bundesautobahnen und Bundesstraßen“ realisiert werden, das es in anderen Bundesländern nicht gibt. Die Straßenbauverwaltung ordnete in der Folge alle Straßenzüge des „Blauen Netzes“ der höchsten

Straßenkategorie A I – Fernstraßen – nach den Richtlinien für die funktionale Gliederung des Straßennetzes (Richtlinien) zu.

Auf den vorgegebenen höchsten Ausbaustandards bauten die in den Jahren 1996 bis 2001 veranlassten verkehrswirtschaftlichen Untersuchungen zu den Straßenzügen des „Blauen Netzes“ auf. Die beauftragten Gutachter legten dabei für die Verkehrsnachfrage das „Szenario H“ des Bundesverkehrswegeplans 1992 zugrunde. Dieses Szenario ging u. a. von einem jährlichen Wirtschaftswachstum von 5,9 % in den neuen Bundesländern bis zum Prognosezieljahr 2012 aus. Die Untersuchungen basierten außerdem auf einem angenommenen Bevölkerungszuwachs in Brandenburg von 2,578 Millionen Menschen im Jahre 1995 auf 2,962 Millionen Menschen im Jahre 2012.

Inzwischen gelten diese Annahmen als überholt. Das Wirtschaftswachstum verfehlte die vorgenannten Werte im Durchschnitt der letzten Jahre deutlich. Nach einer aktuellen Prognose wird die Bevölkerung in Brandenburg im Jahre 2010 auf rund 2,510 Millionen Menschen und im Jahre 2020 auf rund 2,411 Millionen Menschen zurückgehen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Bevölkerung im Verflechtungsraum Brandenburg/Berlin im Jahre 2002 auf einen Anteil von 37 % der Gesamtbevölkerung Brandenburgs zunahm, während der Bevölkerungsrückgang im äußeren Entwicklungsraum des Landes unvermindert anhält.

Abweichend von den Richtlinien, die auch dem Ziel dienen, in der Bundesrepublik Deutschland einheitliche Grundsätze für die Straßennetzplanung anzuwenden, brachte die Straßenbauverwaltung eigene Kriterien in die verkehrswirtschaftlichen Untersuchungen zum „Blauen Netz“ ein. Insbesondere ließ sie die Fahrzeit zur nächsten Autobahn-Anschlussstelle untersuchen, weil dies als Standortfaktor für die wirtschaftliche Entwicklung von Bedeutung sei. Die Straßenbauverwaltung ließ zusätzlich untersuchen, welche Fahrzeit nach der Realisierung des „Blauen Netzes“ von verschiedenen Standorten nötig ist, um die Oberzentren im Land Brandenburg zu erreichen. Dabei blieben die teilweise näher gelegenen Ober-, Mittel- und Unterzentren der angrenzenden Länder unberücksichtigt.

Die Gutachter hatten nicht den Auftrag zu untersuchen, ob die nach den Richtlinien vorgegebenen Reisezeiten eingehalten würden, wenn das „Blaue Netz“ vollständig in der Straßenkategorie A II – überregionale/regionale Straßenverbindung – und mit entsprechenden Ausbaustandards realisiert wird.

15.2.2

Der Bundesrechnungshof hat es begrüßt, dass das Land Brandenburg die knappen Haushaltsmittel des Bundes auf wichtige Bundesstraßen konzentrieren will. Es darf dabei jedoch den wirtschaftlichen Einsatz der Mittel nicht außer Acht lassen. Der Bundesrechnungshof hat daher beanstandet, dass die Straßenbauverwaltung ohne verkehrswirtschaftliche Untersuchungen für alle Straßenzüge des

„Blauen Netzes“ die qualitativ höchsten Ausbaustandards sowie die höchste Straßenkategorie A I festgelegt hat. Dadurch hat sie bedeutende finanzielle Mehrausgaben in Kauf genommen, ohne deren Notwendigkeit – entgegen den Richtlinien – geprüft zu haben.

Ein wesentliches Ziel der verkehrswirtschaftlichen Untersuchung, angemessene Ausbaustandards festzulegen, hat die Straßenbauverwaltung durch die von vornherein vorgegebenen höchsten Ausbaustandards ausgeschlossen. Zudem hat die Straßenbauverwaltung nicht die nach den Richtlinien ausschlaggebenden Fahrzeiten für das Erreichen der nächsten relevanten Ober- und Mittelzentren vorgegeben. Vielmehr hat sie die Verringerung der Fahrzeit zur nächsten Autobahn-Anschlussstelle zugrunde gelegt, um vorrangig landespolitische Ziele zu erreichen. Dieses Vorgehen der Straßenbauverwaltung steht dem Ziel des Bundes entgegen, die Fernstraßen des Bundes nach einheitlichen Grundsätzen zu planen.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die verkehrswirtschaftlichen Untersuchungen zum „Blauen Netz“ keine geeignete Planungsbasis mehr darstellen, da sie auf dem inzwischen veralteten „Szenario H“ des Bundesverkehrswegeplanes 1992 basieren. Insbesondere Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum im Land Brandenburg haben sich nicht in dem Maße entwickelt wie seinerzeit angenommen. Dies gilt insbesondere für den äußeren Entwicklungsraum des Landes Brandenburg, der durch das „Blaue Netz“ erschlossen werden soll.

Der Bundesrechnungshof hat eine neue, ergebnisoffene verkehrswirtschaftliche Untersuchung auf der Basis der Rahmendaten des Bundesverkehrswegeplanes 2003 empfohlen. Dabei sollte geprüft werden, ob die unstreitig vorhandenen Defizite bei der Erreichbarkeit einiger Regionen bereits dann beseitigt werden, wenn das „Blaue Netz“ in den noch nicht ausgebauten Streckenabschnitten mit den Ausbaustandards der Straßenkategorie A II realisiert wird. In die Untersuchung sollten die Gutachter auch die Erreichbarkeit der Ober-, Mittel- und Unterzentren der angrenzenden Bundesländer einbeziehen.

15.2.3

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Bundesministerium) hat eingeräumt, dass die den verkehrswirtschaftlichen Untersuchungen zugrunde gelegten Annahmen in Teilbereichen zwischenzeitlich überholt seien. Hinsichtlich der Ausbaustandards habe es die von der Auftragsverwaltung vorgesehenen Entwurfs- und Betriebsmerkmale unter den Vorbehalt des Nachweises der verkehrlichen Notwendigkeit gestellt. Die Erreichbarkeit der nächsten Autobahn-Anschlussstelle für das Land Brandenburg sei in die Straßennetzkonzeption einbezogen worden, weil dies ein wichtiger Standortfaktor sei.

Das Bundesministerium ist der Empfehlung des Bundesrechnungshofes gefolgt. Es hat eine aktuelle, ergebnisoffene Verkehrsuntersuchung in Auftrag gegeben, die den inzwischen eingetretenen demographischen Wandel berücksichtigt sowie die Ausbaustandards des „Blauen Net-

zes“ überprüft. In der Verkehrsuntersuchung auf der Basis der Rahmendaten des Bundesverkehrswegeplans 2003 sollen u. a. folgende Aspekte berücksichtigt werden:

- Sachgerechte Zuordnung der Streckenabschnitte in eine Straßenkategorie nach den Richtlinien.
- Geplante Ausweisung als Kraftfahrstraße.
- Bau von Streckenabschnitten in einem dreistreifigen Querschnitt.
- Auswahl einer geeigneten Knotenpunktform.
- Anzahl der verkehrlich erforderlichen Knotenpunkte.

15.2.4

Der Bundesrechnungshof sieht seine Feststellungen zu den Mängeln der Straßennetzkonzeption „Blaues Netz“ bestätigt. Er erkennt an, dass diese Mängel durch eine aktuelle verkehrswirtschaftliche Untersuchung behoben werden sollen. Er hält es aber weiterhin für erforderlich, dass das Bundesministerium im Zusammenhang mit der verkehrswirtschaftlichen Untersuchung bei den noch nicht ausgebauten Streckenabschnitten auf die Ausbaustandards achtet: Sie sollten nur dort über die Straßenkategorie A II hinausgehen, wo dies verkehrlich notwendig ist, um einige schlechter erreichbare Regionen im Land Brandenburg besser anzubinden. Bei der Untersuchung müssen die bundeseinheitlich vorgegebenen Standards für Straßennetzkonzeptionen im Vordergrund stehen. Würde jedes Bundesland landesspezifische Änderungen vornehmen, würde das Ziel einer bundeseinheitlichen Straßennetzkonzeption gefährdet. Gerade am Beispiel „Blaues Netz“ zeigt sich, dass einseitige Änderungen der Kriterien dazu führen, Ausbaustandards unangemessen anzuheben.

15.3 Unangemessene Ausbaustandards verringern das Nutzen-Kosten-Verhältnis

15.3.1

Allen verkehrswirtschaftlichen Untersuchungen für die einzelnen Strecken des „Blauen Netzes“ ist zu entnehmen,

dass der Bau der geplanten Ortsumgehungen das größte Nutzen-Kosten-Verhältnis (NKV) aufweist.

Bei der Planung einzelner Straßenbaumaßnahmen untersuchte die Straßenbauverwaltung, wie sich das Nutzen-Kosten-Verhältnis durch höherwertige Ausbaustandards ändert. Dabei handelt es sich insbesondere um einen dreistreifigen Straßenquerschnitt statt eines zweistreifigen Straßenquerschnitts und höhenungleiche Knoten mit Brücken und Rampen wie bei Autobahn-Anschlussstellen (s. Abbildung 3) statt höhengleicher Knoten, also ebenen Straßenkreuzungen. In der Regel steigt der erzielbare volkswirtschaftliche Nutzen einer Einzelmaßnahme durch die Realisierung der höchsten Ausbaustandards an. Das NKV der Gesamtmaßnahme vermindert sich jedoch, wenn bei steigenden Kosten der Kostenzuwachs den Nutzenzuwachs übersteigt.

Für eine konkrete Strecke des „Blauen Netzes“, hier einen Teilabschnitt der Oder-Lausitz-Straße, stellt sich das NKV, also der Quotient aus jährlichem Nutzen und jährlichen Kosten, für unterschiedliche Ausbaustandards wie folgt dar (s. Tabelle).

15.3.2

Die Ergebnisse der verkehrswirtschaftlichen Bewertung des Teilabschnittes zeigen, dass die mit einem zweistreifigen Straßenquerschnitt geplanten Maßnahmen, vorwiegend Ortsumgehungen, Kosten von 179 Mio. Euro (7,7 Mio. Euro pro Jahr) verursachen. Der jährliche Nutzen, vor allem aus gesenkten Transportkosten, verbesserter Erreichbarkeit und Umweltentlastung, beträgt 60,7 Mio. Euro, woraus sich ein NKV von 7,9 ergibt. Wird dieser Abschnitt als dreistreifige Kraftfahrstraße mit höhenungleichen Knotenpunkten gebaut, steigt der jährliche Nutzen um 38 % auf 83,9 Mio. Euro. Die Kosten steigen aber um 150 %, wodurch sich das NKV auf 3,9 halbiert. Grundsätzlich zeigen alle verkehrswirtschaftlichen Untersuchungen, dass ein erhöhter Ausbaustandard das NKV mindert.

Tabelle

Ergebnisse der verkehrswirtschaftlichen Bewertung eines Teilabschnittes der Oder-Lausitz-Straße

Planungsalternativen	Kosten (Mio. Euro)			NKV
	Gesamtkosten	Kosten pro Jahr	Nutzen pro Jahr	
Planung der Bedarfsplanmaßnahmen, insb. Ortsumgehungen, zweistreifiger Straßenquerschnitt	179	7,7	60,7	7,9
Planung durchgehend als Kraftfahrstraße, höhenungleiche Knoten, dreistreifiger Straßenquerschnitt	457	21,5	83,9	3,9

Der Bundesrechnungshof hat dementsprechend die Auffassung vertreten, dass der Ausbau des „Blauen Netzes“ mit den höchsten Ausbaustandards volkswirtschaftlich nicht in jedem Fall sinnvoll ist. Die Straßenbauverwaltung zielte darauf ab, den Nutzen einer einzelnen Maßnahme durch erhöhte Ausbaustandards zu steigern, solange noch ein ausreichendes NKV erreicht wird. Das Beispiel des Teilabschnitts der Oder-Lausitz-Straße belegt, dass die Verwaltung dabei jedoch nicht berücksichtigte, dass sich das NKV der Gesamtmaßnahme durch einen höheren Ausbaustandard vermindert. Insbesondere die Vorgabe, höhenungleiche Knotenpunkte zur Regellösung zu machen, führt zu Mehrkosten im dreistelligen Millionenbereich und verschlechtert damit das NKV. Diese Vorgabe steht auch im Widerspruch zu den bundeseinheitlichen Richtlinien, nach denen an einbahnigen Straßen höhenungleiche Knotenpunkte nur ausnahmsweise gebaut werden können.

Der Bundesrechnungshof hat der Straßenbauverwaltung des Landes Brandenburg empfohlen, die knappen verfügbaren Haushaltsmittel so einzusetzen, dass für das „Blaue Netz“ insgesamt ein möglichst hoher Nutzen erreicht wird. Dazu sollte die Straßenbauverwaltung im Rahmen einer volkswirtschaftlichen Betrachtung

- nicht nur den Nutzenzuwachs durch höchste Ausbaustandards bei einer Maßnahme prüfen, sondern auch
- netzweit prüfen, ob – bei gleichen finanziellen Mitteln – der Gesamtnutzen aller Maßnahmen im „Blauen Netz“ verbessert werden kann, insbesondere z. B. durch die Realisierung von mehreren Maßnahmen mit lediglich den verkehrlich notwendigen Ausbaustandards anstelle von wenigen Maßnahmen mit höchsten Ausbaustandards.

Der Bundesrechnungshof hält es für volkswirtschaftlich sinnvoll, die vorhandenen Haushaltsmittel auf Ortsumgehungen in einem zweistreifigen Straßenquerschnitt mit überwiegend höhengleichen Knoten zu konzentrieren. Dadurch würden die verkehrlichen Ziele der Netzkonzepktion auch erreicht. Die vorhandenen Mittel würden dann ausreichen, in kürzerer Zeit mehr Ortsumgehungen in diesem Ausbaustandard zu bauen, der Gesamtnutzen der eingesetzten Mittel des Bundes würde deutlich steigen. So würde in einem kürzeren Zeitraum im Gesamtnetz mehr für die Verkehrssicherheit und die Verkehrsqualität sowie – durch die Verlagerung des Verkehrs aus hoch belasteten Ortsdurchfahrten – für die Lebensqualität der Bevölkerung im Land Brandenburg erreicht als mit höchsten Ausbaustandards in Teilnetzbereichen.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, auf ein erhöhtes NKV und damit auf einen gesteigerten Gesamtnutzen der einzusetzenden Haushaltsmittel zu drängen.

15.3.3

Das Bundesministerium hat dem Bundesrechnungshof zugestimmt, dass bei den Investitionen im Bundesfernstraßenbau ein möglichst hoher Gesamtnutzen anzustreben ist. Es hat aber die Auffassung vertreten, dass dies nicht

allein durch eine Absenkung der Ausbaustandards zu erreichen sei. Es hänge vielmehr von vielen Faktoren ab und müsse in jedem Einzelfall geprüft werden. Das Bundesministerium hat bezweifelt, dass die Steigerung des Nutzens einer Maßnahme durch qualitativ hochwertige Ausbaustandards das NKV senke.

Bei einer gesamtwirtschaftlichen Bewertung müssten die drei Nutzenkomponenten Transportkostensenkung, Verbesserung der Erreichbarkeit und Umwelteffekte berücksichtigt werden. Diese Nutzenkomponenten stünden mit den Reisezeitvorteilen in Zusammenhang. Eine Absenkung der Ausbaustandards reduziere zwar die Kosten, vermindere aber gleichzeitig die Reisezeitvorteile, die Attraktivität, die Verlagerungseffekte und die positiven Effekte für die Verkehrssicherheit und senke deshalb den Nutzen. Es sei deshalb zu prüfen, ob die angestrebten Ziele auch mit reduzierten Ausbaustandards erreicht werden könnten und ob die Maßnahme dann noch ein ausreichendes NKV erreiche.

15.3.4

Den Bundesrechnungshof überzeugen die vorgebrachten Argumente des Bundesministeriums nicht. In die angeführten verkehrswirtschaftlichen Untersuchungen, die renommierte Ingenieurbüros auf Basis des gesamtwirtschaftlichen Bewertungsverfahrens für den Bundesverkehrswegeplan durchführen, gehen die vom Bundesministerium angegebenen Nutzen- und Kostenkomponenten ein. Bei den begrenzten finanziellen Mitteln kann der höchste gesamtwirtschaftliche Nutzen dadurch erreicht werden, möglichst viele Maßnahmen mit einem hohen NKV in einem Mindeststandard zu realisieren, und nicht durch die Realisierung weniger Maßnahme mit möglichst hohen Ausbaustandards.

Die Vorgehensweise der Straßenbauverwaltung beim „Blauen Netz“ macht deutlich, dass zunächst möglichst hohe Ausbaustandards geplant werden, da die Auffassung vorherrscht, reduzierte Ausbaustandards erreichten kein ausreichendes NKV. Diese Vorgehensweise ist gesamtwirtschaftlich nicht nachvollziehbar, da verkehrswirtschaftliche Untersuchungen der Straßenbauverwaltung regelmäßig belegen, dass Maßnahmen, die sich an den Mindestausbaustandards orientieren, das höchste NKV haben. Durch qualitativ hochwertige Ausbaustandards sinkt dagegen das NKV.

15.4 Ökologische Aspekte unzureichend berücksichtigt

15.4.1

Die bundeseinheitlichen Richtlinien sehen vor, bei der Straßennetzkonzepktion auch zu prüfen, ob die umweltbezogenen Zielkonflikte deutlich verringert werden können, wenn die angestrebte Verkehrsqualität gesenkt und damit die Ausbaustandards für den Kfz-Verkehr reduziert werden.

Die Straßenbauverwaltung plant, das gesamte „Blaue Netz“ als Kraftfahrstraße auszuweisen. Für den langsam fahrenden Verkehr müssen Ersatzstraßen und -wege vor-

handen sein oder geschaffen werden. Dadurch entsteht ein Ersatzwegenetz neben dem Bundesstraßennetz. Nach der Konzeption des „Blauen Netzes“ betrifft dies Straßenabschnitte mit einer Länge von 380 km. Legt man eine durchschnittliche Straßenbreite von 4 m für Ersatzstraßen zugrunde, so ist die zusätzliche Versiegelung einer Fläche von 1,5 Mio. m² erforderlich.

Durch die Ausweisung der Straßen als Kraftfahrstraßen und den Bau von Ersatzstraßen und -wegen wird die Landschaft in diesen Bereichen zerschnitten (s. Abbildung 2).

Abbildung 2

Zweistreifige Kraftfahrstraße mit Ersatzweg



Die Vorgabe höhenungleicher Knotenpunkte erhöht ebenfalls den Flächenverbrauch. Ein höhenungleicher Knotenpunkt in der Form einer Trompete benötigt beispielsweise eine Fläche von 220 m in der Breite und 170 m in der

Länge, also 37 400 m². Werden alle der mindestens 200 Knotenpunkte im „Blauen Netz“ so gestaltet, verbraucht dies vorsichtig geschätzt eine Fläche von 7,5 Mio. m². Die höhenungleichen Knotenpunkte zerschneiden durch ihre Größe im Vergleich zu höhengleichen Knotenpunkten zudem die Landschaft (s. Abbildung 3).

In die verkehrswirtschaftlichen Untersuchungen bezog die Straßenbauverwaltung die ökologischen Auswirkungen der geplanten Maßnahmen nicht ein. Sie vertrat die Ansicht, dass die ökologischen Eingriffe nicht vermeidbar seien und durch die im Planfeststellungsverfahren vorgegebenen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ausgeglichen würden.

15.4.2

In die wertvolle Naturlandschaft Brandenburgs wird ökologisch erheblich eingegriffen, wenn die Straßen des „Blauen Netzes“ als Kraftfahrstraßen ausgewiesen und höhenungleiche Knoten gebaut werden. Neben dem Flächenverbrauch von mehreren Millionen Quadratmetern bringt die angestrebte Verkehrsqualität der Straßen des „Blauen Netzes“ auch eine Zerschneidung der Landschaft mit sich. Das wurde bisher bei der Netzkonzeption nicht ausreichend berücksichtigt.

Den Flächenverbrauch und die Landschaftsbeeinträchtigung durch rund 380 km Ersatzwege und die höhenungleichen Knotenpunkte sieht der Bundesrechnungshof als vermeidbar an. Er hat empfohlen, diese ökologischen Auswirkungen bereits bei der Planung einer Netzkonzeption zu berücksichtigen. Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sollen die Folgen unvermeidlicher Eingriffe in die Natur ausgleichen. Sie ersetzen aber nicht die Abwägung, die die Straßenbauverwaltung zu treffen hat, wenn sie Ausbaustandards festlegt. Dabei muss sie die Verkehrsqualität, die Verkehrssicherheit, die wirtschaftlichen und die ökologischen Aspekte berücksichtigen.

Abbildung 3

Höhenungleicher Knotenpunkt (Ortsumgehung Luckau – B 87)



15.4.3

Das Bundesministerium hat sich der Auffassung des Bundesrechnungshofes angeschlossen. Die ökologischen Auswirkungen müssten bei der Planung einer Netzkonzepktion berücksichtigt werden. Im Rahmen der aktuellen Verkehrsuntersuchung zum „Blauen Netz“ würden auch die ökologischen Aspekte einbezogen.

15.4.4

Eine frühzeitige Berücksichtigung der ökologischen Aspekte bei der Straßennetzkonzepktion und der Festlegung von Ausbaustandards hält der Bundesrechnungshof für geboten, um spätere Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen auf das Notwendige zu beschränken. Er erwartet vom Bundesministerium, dass bei der Abwägung von Ausbaustandards neben den verkehrlichen und wirtschaftlichen Aspekten künftig auch die ökologischen Belange von vornherein berücksichtigt und untersucht werden.

15.5 Unzureichende Information des Parlaments zu den finanziellen Auswirkungen

15.5.1

Das Bundesministerium wies anlässlich einer Besprechung mit der Straßenbauverwaltung des Landes Brandenburg zum „Blauen Netz“ darauf hin, dass es sich um den Neubau einer Straße handle, wenn Trassen verlegt würden. Derartige Maßnahmen seien in den Bedarfsplan aufzunehmen und könnten nicht aus dem Titel 741 45 für Instandhaltungs- bzw. Ausbaumaßnahmen finanziert werden. Im August 1999 erklärte das Bundesministerium im Zusammenhang mit der Verlegung von Streckenabschnitten erneut, dass auf größerer Länge veränderte Trassen in den Bedarfsplan gehörten.

Die Straßenbauverwaltung war der Auffassung, dass die entsprechenden Streckenabschnitte im „Blauen Netz“ einen „bestandsnahen Ausbaucharakter“ hätten. Sie prüfe stets den Ausbau der vorhandenen Trasse. Aus wirtschaftlichen und ökologischen Gründen seien hier neue Trassen sinnvoller, die dann aber keinen Neubau darstellten. Da der alte Bundesstraßenabschnitt abzustufen sei, erhöhe sich zudem die Streckenlänge der Bundesstraßen nicht.

Das Bundesministerium hält inzwischen nicht mehr daran fest, dass Trassenverlegungen auf größerer Länge in den Bedarfsplan aufzunehmen seien. Es handele sich um einen Ersatz untauglicher Streckenabschnitte, die als Um- und Ausbau von Bundesstraßen aus dem Titel 741 45 zu finanzieren seien.

Im Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen 2003 sind nahezu alle Ortsumgehungen des „Blauen Netzes“ enthalten, jedoch überwiegend nicht die Streckenabschnitte dazwischen. Insgesamt sind 79 Maßnahmen mit Kosten von 374 Mio. Euro nicht im Bedarfsplan erfasst.

15.5.2

Der Bundesrechnungshof hat dargelegt, dass eine Trassenverlegung über eine längere Strecke einen Neubau

darstellt und daher auch so behandelt werden sollte. Dies gilt unabhängig davon, aus welchen Gründen ein Neubau sinnvoller ist als ein Ausbau der vorhandenen Trasse. Er hat hier die Entscheidungsrechte des Parlaments tangiert gesehen, wenn wesentliche Teile des „Blauen Netzes“ nicht im Bedarfsplan erfasst sind.

15.5.3

Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, dass der Neubau der Bundesstraße neben einer vorhandenen Trasse das Bundesstraßennetz nicht erweitere. Die vorhandene Trasse werde nach der Verkehrsfreigabe abgestuft. Das Bundesministerium hat weiter ausgeführt, dass sich der Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen des Deutschen Bundestages mehrfach mit dem Ausbau ganzer Straßenzüge beschäftigt habe. In Kenntnis der Erforderlichkeit, ganze Straßenzüge leistungsfähig auszubauen, habe der Ausschuss nur bei Netzergänzungen und Ortsumgehungen, nicht aber bei Ausbaumaßnahmen vorgeschlagen, sie in den Bedarfsplan aufzunehmen.

Das Bundesministerium nehme die Prüfung zum Anlass, nach Abschluss der verkehrswirtschaftlichen Untersuchung ein Ausbaukonzept von freien Strecken mit der Straßenbauverwaltung des Landes Brandenburg abzustimmen.

15.5.4

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass der Bau einer Bundesstraße neben der vorhandenen Trasse im Haushalt als Neubau und nicht als Um- oder Ausbaumaßnahme veranschlagt werden sollte. Die Auftragsverwaltung hat den Bau neben der vorhandenen Trasse ohnehin wie einen Neubau auf weiter abweichender Trasse zu behandeln, wenn es um die technische Planung und das Genehmigungsverfahren geht oder Aufträge vergeben werden, um den Bau auszuführen. Angesichts des Gesamtumfangs der Maßnahmen des „Blauen Netzes“ bliebe es unbefriedigend, wenn die Straßenbauverwaltung eine Straßenkonzepktion erstellt, das Bundesministerium den Deutschen Bundestag jedoch über die finanziellen Auswirkungen wesentlicher Teile, hier Maßnahmen im Umfang von 374 Mio. Euro, nicht unterrichtet. Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher, die Ausgaben für das „Blaue Netz“ im Haushaltsplan gesondert darzustellen und über das Ausbaukonzept und seine finanziellen Auswirkungen den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zu unterrichten.

16 Wirtschaftlichkeit und technische Verfügbarkeit der Verkehrszentralen der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung im Küstenbereich können gesteigert werden (Kapitel 1203 Titelgruppe 55)

16.0

Die Wirtschaftlichkeit und technische Verfügbarkeit der Verkehrszentralen der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung im Küstenbereich können durch Konzentration der

Radar- und Schiffsdatenverarbeitungstechnik und durch Straffung der Systembetreuung gezielt gesteigert werden.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, die Konzeption für die Informationstechnik in den Verkehrszentralen umgehend zu überprüfen und die Ergebnisse den Planungen für Neuinvestitionen zugrunde zu legen. Er hat empfohlen, vor der Erneuerung der Systeme zunächst die Wirtschaftlichkeitspotenziale untersuchen zu lassen, die Technik zu konzentrieren und die Systembetreuung zu bündeln und zu qualifizieren.

16.1

Acht Verkehrszentralen der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung überwachen und lenken die Seeschifffahrt im Küstenbereich. Diese sind ständig besetzt und werden durch umfangreiche, lokale Radar- und Schiffsdatenverarbeitungssysteme unterstützt. Die drei Zentralen an den am dichtesten befahrenen Schifffahrtswegen in der Elbe- und Wesermündung stützen sich auf Anfang der 90er-Jahre installierte Rechnersysteme. Die Informationstechnik soll bis zum Jahre 2010 umfassend erneuert werden.

Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Hamburg die Radar- und Schiffsdatenverarbeitung in den Verkehrszentralen geprüft und Folgendes festgestellt:

- Die Informationstechnik war in jeder einzelnen Verkehrszentrale vorhanden und verursachte dort jeweils erheblichen Bedienungs- und Pflegeaufwand.
- Wegen unvollständig dokumentierter Stör- und Ausfälle ließ sich nicht erkennen, ob die vorgeschriebene Systemverfügbarkeit der Verkehrszentralen von 99,7 % erreicht wurde.
- Die kleinen, lokal ansässigen Wartungstrupps, die die Systeme betreuen sollten, konnten die vielschichtigen technischen Anforderungen und die Vorgabe der Rund-um-die-Uhr-Verfügbarkeit kaum noch erfüllen.
- Es lagen keine Wartungs- und Pflegekonzepte vor und es mangelte bei Altsystemen zunehmend an Ersatzteilen.
- Es fehlte ein auf Risikoanalysen gestütztes Sicherheitskonzept für die Datenverarbeitungstechnik der Verkehrszentralen.

16.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Bundesministerium) darauf aufmerksam gemacht, dass die in den einzelnen Verkehrszentralen vorhandene Informationstechnik insbesondere bei der Betreuung sehr aufwendig ist, erhebliche Mängel gezeigt hat und Sicherheitsrisiken birgt. Inwieweit die zur Überwachung und Steuerung der Seeschifffahrt gesetzten Verfügbarkeitsanforderungen eingehalten wurden, war nicht erkennbar. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium gebeten, vor der erst bis zum Jahre 2010 vorgesehenen Erneuerung der

Systeme zunächst die Wirtschaftlichkeitspotenziale untersuchen zu lassen. Diese ergeben sich aus der Zusammenlegung der Informationstechnik und aus einer gebündelten und fachlich qualifizierten Betreuung der Verkehrszentralen.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, ein Wartungs- und Pflegekonzept zu erarbeiten und damit die Systembetreuung sicherzustellen. Es sollte umgehend ein auf einer Risikoanalyse basierendes IT-Sicherheitskonzept erstellt und umgesetzt werden. Damit könnten die Verkehrszentralen Verbesserungen, die sich an Risiken orientieren, vorausschauend vornehmen und müssten nicht mehr lediglich auf technische Mängel reagieren. Außerdem sollten Szenarien entwickelt werden, wie einzelne Störfaktoren zu behandeln sind und welche Restrisiken hingenommen werden können. Daraus sollten Prioritäten für Abhilfe- und Vorsorgemaßnahmen abgeleitet werden, die technisch und organisatorisch so zusammenwirken, dass bei eintretenden Problemen ein größtmöglicher Schutz gewährleistet ist.

16.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es habe bei seit Jahren sehr geringen Unfallraten im Küstenbereich gravierende Defizite in der Wirksamkeit der Verkehrszentralen nicht festgestellt. Eine erhebliche Steigerung der Verfügbarkeit werde nicht zu messbaren Verbesserungen der Sicherheit der Seeschifffahrt führen, wäre jedoch mit erheblichen Kosten verbunden. Primäres Ziel sei daher nicht eine Steigerung der Verfügbarkeit, sondern eine Steigerung der Wirtschaftlichkeit mit der Maßgabe, dass sich die Verkehrssicherheit nicht verschlechtern dürfe. Altsysteme seien wegen mangelnder Verfügbarkeit oder Ersatzteilversorgung bereits ersetzt worden. Entscheidend sei, dass es zu keiner Absenkung des Sicherheitsstandards gekommen sei.

Gleichwohl hat das Bundesministerium eine Konzentration der Informationstechnik angekündigt, ohne jedoch einen Zeitplan zu nennen. Es hat dem Bundesrechnungshof darin zugestimmt, dass die Systembetreuung durch Bündelung der Aufgaben neu ausgerichtet werden sollte. Das Bundesministerium hat auch hierzu keine konkreten Zeitvorstellungen genannt. Nicht zutreffend sei, dass die derzeitige Informationstechnik in den Verkehrszentralen ein hohes Sicherheitsrisiko darstelle; allerdings seien das tatsächliche Risiko im Einzelnen noch zu ermitteln und zu bewerten und daraus Maßnahmen zum Schutz der Anlagen abzuleiten. Ein Wartungs- und Pflegekonzept sowie eine Risikoanalyse habe man aufgrund der unzureichenden Personalausstattung noch nicht erarbeiten können. Ein Sicherheitskonzept solle erstellt werden.

16.4

Der Bundesrechnungshof vermisst an dem angekündigten – grundsätzlich richtigen – Vorgehen des Bundesministeriums klare, kurzfristig erreichbare Zeitziele. Ohne eine rasche Zusammenlegung der Informationstechnik und der

Betreuungskapazitäten bleiben die auch vom Bundesministerium als primäres Ziel bezeichneten Wirtschaftlichkeitsvorteile ungenutzt. Das Bundesministerium sollte die Konzeption für die Informationstechnik in den Verkehrszentralen umgehend überprüfen. Den Planungen sollten diejenigen Ergebnisse, die die Wirtschaftlichkeit und technische Verfügbarkeit der Verkehrszentralen schnell

steigern, zugrunde gelegt werden. Das Bundesministerium muss unverzüglich die Systembetreuung bündeln und qualifizieren. Außerdem sollte es alsbald die Einhaltung der vorgeschriebenen Systemverfügbarkeit nachweisen und ein auf einer Risikoanalyse basierendes IT-Sicherheitskonzept sowie ein Wartungs- und Pflegekonzept erarbeiten.

Bundesministerium der Verteidigung (Einzelplan 14)

17 IT-Sicherheitsbericht und Vorschriften zur IT-Sicherheit nicht aktuell

17.0

Die vom Bundesministerium der Verteidigung erstellten IT-Sicherheitsberichte sind – wie auch Vorschriften zur IT-Sicherheit – nicht aktuell und beschreiben den Zustand der IT-Sicherheit im Verteidigungsbereich nur unzureichend. Die Bundeswehr kann sie daher kaum als Controlling-Instrument nutzen. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Berichte wie vorgesehen jährlich zu erstellen. Die Vorschriften zur IT-Sicherheit sollten den aktuellen Stand der technischen Entwicklung berücksichtigen. Die Bundeswehr sollte die aktuellen, ressortübergreifenden Empfehlungen des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik stärker beachten.

17.1

Dienststellen der Bundeswehr untersuchen in regelmäßigen Abständen, ob in ihrem nachgeordneten Bereich die IT-Sicherheit gewährleistet ist (IT-Sicherheitsinspektion). Das Ergebnis fassen sie anhand einer dreistufigen Skala zusammen (IT-Sicherheit ist gewährleistet, eingeschränkt gewährleistet oder nicht gewährleistet). Jeder Organisationsbereich stellt die Ergebnisse seiner IT-Sicherheitsinspektionen zusammen und teilt sie dem Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) mit, das – unabhängig von Maßnahmen bei aktuellen Sicherheitsvorfällen – nach der Zentralen Dienstvorschrift zur „IT-Sicherheit in der Bundeswehr“ (Zentrale Dienstvorschrift) jährlich einen IT-Sicherheitsbericht erstellen soll.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Koblenz die Vorschriften zur IT-Sicherheit in der Bundeswehr und deren Anwendung. Er stellte fest, dass das Bundesministerium den jährlich vorgesehenen IT-Sicherheitsbericht zuletzt für das Jahr 2000 erstellt hatte. Die Erkenntnisse der Sicherheitsinspektionen der Jahre 2001 und 2002 hatte es zu einem Bericht zusammengefasst. Die IT-Sicherheitsberichte informierten weder über die Anzahl durchgeführter IT-Sicher-

heitsinspektionen noch über deren jeweilige Ergebnisse. Sie wiesen auch nicht auf Risiken mangelhafter IT-Sicherheit hin. Das Bundesministerium beabsichtigt, auch für die Jahre 2003 und 2004 einen zusammengefassten IT-Sicherheitsbericht zu erstellen.

Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) verfasst regelmäßig aktuelle Hinweise, wie die IT-Sicherheit gewährleistet werden kann. Diese Hinweise nutzt grundsätzlich die gesamte Bundesverwaltung. Einige Verwaltungen erließen eigene ergänzende Vorschriften. Für den Verteidigungsbereich regelte das Bundesministerium die gesamte IT-Sicherheit mit einer Vielzahl eigener Vorschriften. Bis auf eine Ausnahme stammten alle Regelungen aus den 90er-Jahren. Das Bundesministerium überarbeitete u. a. die Zentrale Dienstvorschrift seit mehreren Jahren ohne abschließendes Ergebnis. Einige Dienststellen der Bundeswehr nutzten neben den Vorschriften des Bundesministeriums die Empfehlungen des BSI.

17.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass

- das Bundesministerium keinen eindeutigen Maßstab festgelegt hat, wie es die Ergebnisse der IT-Sicherheitsinspektionen für den IT-Sicherheitsbericht bewertet,
- der IT-Sicherheitsbericht nicht darüber informiert, zu welchen Risiken mangelhafte IT-Sicherheit führt,
- der IT-Sicherheitsbericht veraltet ist, weil das Bundesministerium ihn nicht wie vorgesehen jährlich erstellt,
- die Bundeswehr überwiegend ohne aktuelle und brauchbare IT-Sicherheitsvorschriften arbeitet, weil es jahrelanger Abstimmungsprozesse bedarf, bis sie eigene IT-Sicherheitsvorschriften erstellt oder fort schreibt,
- das Bundesministerium die Zentrale Dienstvorschrift noch nicht aktualisiert hat, obwohl es dem Bundesrechnungshof zugesagt hatte, dies bis zum Jahre 2003 zu tun.

Der Bundesrechnungshof hat angeregt, dass das Bundesministerium den IT-Sicherheitsbericht stärker als Controlling-Instrument nutzen sollte. Auf dessen Grundlage sollte es Risiken mangelhafter IT-Sicherheit einschätzen und Maßnahmen einleiten, diese Risiken zu verringern.

Er hat dem Bundesministerium empfohlen, soweit möglich die Empfehlungen des BSI zu nutzen.

17.3

Das Bundesministerium hat dargelegt, dass

- die bisherigen IT-Sicherheitsberichte den Zustand der IT-Sicherheit der Bundeswehr nur unzureichend beschreiben,
- es nach wie vor beabsichtige, für die Jahre 2003 und 2004 einen zusammengefassten IT-Sicherheitsbericht zu erstellen, und
- es den IT-Sicherheitsbericht neu gestalten wolle. Künftig sollen Termine genannt werden, bis zu denen aktuelle Regelungen zur IT-Sicherheit verfügbar sein sollen. Außerdem werde der Bericht umfangreiche Daten enthalten, mit denen die IT-Sicherheitslage in der Bundeswehr besser bewertet werden könne. Dies könne ein Nachsteuern erleichtern.

Das Bundesministerium hat bestätigt, dass die wesentlichen bundeswehreigenen Vorschriften zur IT-Sicherheit nicht aktuell sind. Es hat angekündigt, mit der ministeriellen Abstimmung der Zentralen Dienstvorschrift und weiterer Vorschriften voraussichtlich im Herbst des Jahres 2005 zu beginnen. Darüber hinaus strebe es Maßnahmen an, die IT-Sicherheit zu verbessern, zu steuern und zu kontrollieren. Hierzu werde es die Anregungen und Empfehlungen des BSI stärker als bisher in seine Vorschriften einbeziehen.

17.4

Der Bundesrechnungshof erkennt die Absicht des Bundesministeriums an, den IT-Sicherheitsbericht künftig besser zu gestalten. Da es den Bericht für das Jahr 2003 nach mehr als eineinhalb Jahren nicht erstellt hat, bleibt er bei seiner Bewertung, dass die Informationen zum Zeitpunkt ihrer Bereitstellung schon veraltet sind. Er ist darüber hinaus der Auffassung, dass dem hohen Aufwand für die IT-Sicherheitsinspektionen auch ein angemessener Nutzen gegenüber stehen muss. Dies ist nur gewährleistet, wenn der Bericht aktuell und aussagekräftig ist. Nur dann kann er wirksam als Controlling-Instrument eingesetzt werden. Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher weiterhin, den IT-Sicherheitsbericht wie vorgesehen jährlich zu erstellen und den Organisationsbereichen zeitnah zur Verfügung zu stellen. Ob die angekündigten zusätzlichen Daten des IT-Sicherheitsberichts dazu beitragen, die IT-Sicherheitslage der Bundeswehr besser bewerten und steuern zu können, bleibt abzuwarten.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass das Bundesministerium soweit möglich die Empfehlungen des BSI zur IT-Sicherheit nutzen sollte. Diese können auch im Verteidigungsbereich angewandt werden.

Dies wird dadurch deutlich, dass einige Dienststellen der Bundeswehr die Empfehlungen des BSI bereits neben den Vorschriften des Bundesministeriums nutzen. Eigene Vorschriften sollte das Bundesministerium nur in zwingend notwendigen Fällen erlassen und auf aktuellem Stand halten.

18 **Verlängerung der Lebensdauer von Fahrzeugbatterien wirtschaftlich gestalten** (Kapitel 12 und 15)

18.0

Ein erheblicher Teil der in der Bundeswehr eingesetzten Fahrzeugbatterien erreicht nicht die übliche Lebensdauer. Ursache ist die geringe Nutzung der Fahrzeuge. Die Bundeswehr setzt sowohl mobile Batterieladeerhaltungsgeräte als auch eine stationäre Batterieladestation ein, um die Lebensdauer zu verlängern. Das Bundesministerium der Verteidigung hat versäumt zu untersuchen, wie es dieses Ziel wirtschaftlich erreichen kann.

18.1

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Köln die Bewirtschaftung von Batterien und den Einsatz von Batterieladegeräten in der Bundeswehr. Er stellte fest, dass die durchschnittliche Lebensdauer von Fahrzeugbatterien (Batterien) der Bundeswehr zweieinhalb Jahre betrug. Üblicherweise hat eine Batterie eine Lebensdauer von sechs bis acht Jahren. Ursache für die geringe Lebensdauer der Batterien der Bundeswehr war, dass diese viele Fahrzeuge nur wenig nutzte. Werden Batterien nicht regelmäßig ent- und geladen, kommt es zu so genannten Tiefentladungen und die Lebensdauer wird verkürzt. Tiefentladene Batterien sonderte die Bundeswehr aus. In den letzten zehn Jahren beschaffte sie jährlich 50 000 neue Batterien. Allein im Jahre 2004 wendete die Bundeswehr dafür 14,0 Mio. Euro auf.

Die Bundeswehr versuchte mit zwei Methoden, die Lebensdauer der Batterien zu verlängern. Zum einen setzte sie mobile Ladeerhaltungsgeräte ein. Diese halten den Batterieladezustand aufrecht und verhindern von vorneherein bei längeren Standzeiten der Fahrzeuge die Tiefentladung der Batterien. Im Jahre 2003 kaufte die Bundeswehr 3 500 Geräte für insgesamt 4,1 Mio. Euro.

Zum anderen errichtete sie als Pilotprojekt im Jahre 2002 in einem Gerätedepot für 520 000 Euro eine stationäre Batterieladestation. Diese sollte auch tiefentladene Batterien wieder aufladen. Zwischen Februar 2002 und April 2004 brachte die Bundeswehr 27 000 Batterien zur stationären Ladestation, ohne vorher zu prüfen, ob die Batterien tiefentladen waren. Davon waren 11 000 Batterien unbenutzt und uneingeschränkt funktionstüchtig. Der Zustand der übrigen war teilweise so schlecht, dass trotz moderner Ladetechnik nur 3 700 Batterien wieder aufgeladen werden konnten. Mehr als 45 % der angelieferten Batterien waren so zerstört, dass sie nicht weiter verwendet werden konnten.

Die Bundeswehr hatte das Pilotprojekt nicht ausgewertet und kein Konzept erstellt, wie sie die Lebensdauerverlängerung von Batterien wirtschaftlich erreichen kann. Gleichwohl beabsichtigte sie, zwei weitere baugleiche stationäre Batterieladestationen einzurichten.

18.2

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) empfohlen zu untersuchen, wie die Bundeswehr die Lebensdauerverlängerung von Batterien wirtschaftlich erreichen kann. Es sollte sowohl die Beschaffungs- und Betriebskosten, als auch die Wirkungsweisen der mobilen Ladeerhaltungsgeräte mit denen der stationären Batterieladestation vergleichen. Bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sollte es berücksichtigen, dass auch der Transport von Batterien zu zentralen Ladestationen Kosten verursacht und die Umwelt belastet.

Da die Wirtschaftlichkeit des Betriebs der stationären Ladestation bisher nicht nachgewiesen ist, hat der Bundesrechnungshof dem Bundesministerium empfohlen, zunächst keine weitere stationäre Batterieladestation einzurichten.

18.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, derzeit davon abzusehen, weitere stationäre Batterieladestationen einzurichten. Wegen der Umstrukturierung der Bundeswehr und der erweiterten Bereitstellung von Fahrzeugen durch die BundeswehrFuhrparkService GmbH könne es die Anzahl der benötigten Batterien derzeit nicht genau bestimmen.

18.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesministerium zunächst keine weitere stationäre Batterieladestation einrichten wird. Dadurch löst es jedoch nicht das Problem, wie die Bundeswehr die Lebensdauerverlängerung wirtschaftlich erreichen kann. Die Notwendigkeit, die Lebensdauer von Batterien zu verlängern, besteht unabhängig davon, wie sich der Bedarf der Bundeswehr entwickelt. Der Bundesrechnungshof hält daher seine Forderung aufrecht, dass das Bundesministerium jetzt untersucht, wie es die Lebensdauerverlängerung von Batterien wirtschaftlich erreichen kann.

19 **Erkenntnisse aus Auslandseinsätzen besser nutzen** (Kapitel 03 u. a.)

19.0

Bei Planung und Durchführung ihrer Auslandseinsätze nutzt die Bundeswehr vorhandene Informationen nur unzureichend. Dadurch kommt es zu vermeidbaren Ausgaben. Ursache ist, dass mehrere Stellen die Einsätze auswerten und diese Stellen ihre Erkenntnisse nicht immer

austauschen. Ein Fachinformationssystem zur Auswertung von Auslandseinsätzen ist nicht aktuell und nur einem Teil der Truppe zugänglich.

19.1

Die Bundeswehr beteiligt sich seit über zehn Jahren an Auslandseinsätzen. Insbesondere im ehemaligen Jugoslawien und in Afghanistan setzte sie Truppenkontingente mit insgesamt mehr als 7 000 Soldatinnen und Soldaten ein. Die Grundsatzzuständigkeit für Einsatzplanung und -führung liegt im Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) beim Führungsstab der Streitkräfte. Dort ist eine Stabsabteilung mit fünf Referaten zuständig. Weitere Organisationseinheiten des Bundesministeriums befassen sich ebenfalls mit Auslandseinsätzen. So evaluiert neben der Stabsabteilung auch das beim Generalinspekteur angegliederte Referat Controlling diese Einsätze. Operativ plant und führt alle Einsätze der Bundeswehr das dem Generalinspekteur direkt unterstellte, in elf Abteilungen gegliederte Einsatzführungskommando.

Seit dem Jahre 2002 entwickelt die Bundeswehr ein Fachinformationssystem über bei Auslandseinsätzen gewonnene Erkenntnisse. Dieses System soll Vorschriften zu Auslandseinsätzen und Erfahrungsberichte bereitstellen, typische Probleme bei Auslandseinsätzen sowie Ansätze zu deren Lösung darstellen. Die Entwicklung des Fachinformationssystems zur Auswertung von Auslandseinsätzen kostete bisher 2 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof hatte bei Prüfungen von Auslandseinsätzen der Bundeswehr wiederkehrende Mängel festgestellt. Daher prüfte er, wie Erkenntnisse aus Auslandseinsätzen gesammelt, ausgewertet und die Ergebnisse umgesetzt werden. Er stellte fest, dass die Bundeswehr sowohl eigene als auch Erkenntnisse Dritter nicht ausreichend in die Planung von Auslandseinsätzen einbezog. Sowohl die Organisationseinheiten des Bundesministeriums als auch der einzelnen Abteilungen des Einsatzführungskommandos tauschten Informationen nur unzureichend aus. Dadurch kam es zu unnötigen Ausgaben. So betrieben z. B. die Einsatzkräfte im Kosovo Warmluftzerzeuger mit vor Ort verfügbarem, kostengünstigem Diesel, das Einsatzkontingent in Bosnien-Herzegowina dagegen mit teurem Petroleum aus Deutschland. Hätten die im Einsatzführungskommando für die Brennstoffversorgung zuständigen Bearbeiter ihre Erfahrungen ausgetauscht, wären allein in einem Winter Ausgaben von 0,5 Mio. Euro vermieden worden.

Die Bundeswehr wertete die Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes zu Auslandseinsätzen nicht systematisch aus und unterrichtete die mit der Planung und Durchführung von Auslandseinsätzen befassten Stellen nicht entsprechend. So hatte der Bundesrechnungshof bereits im Jahre 1995 empfohlen, für eine geordnete Rückführung von Material aus dem Ausland zu sorgen. Eine ordnungsgemäße Übergabe des Materials in die Zentrallogistik der Bundeswehr erforderte rechtzeitige Informationen über Art, Menge und Zustand der zurückgeführten Gegenstände. Im Jahre 2002 hatte der Bundesrechnungshof fest-

gestellt, dass die verantwortliche Dienststelle keinen Überblick über Art und Menge von aus dem Ausland zurückgeführtem Material hatte. Die Bundeswehr hatte zudem nicht untersucht, ob die Rückführung von Material wirtschaftlich war. So hatte sie z. B. für den Rücktransport von Betten nach Deutschland fünfmal soviel ausgegeben, als die Betten wert waren. Zudem hatte sie die Betten nach dem Transport verschrottet.

Außerdem war das von der Bundeswehr entwickelte Fachinformationssystem nicht truppenweit, sondern nur einer begrenzten Zahl von Nutzern zugänglich und bildete aktuelle Probleme nicht zeitnah ab.

19.2

Der Bundesrechnungshof hat es für erforderlich gehalten, dass die mit Vorbereitung und Durchführung von Auslandseinsätzen befassten Organisationseinheiten die vorhandenen Erkenntnisse nutzen. Dazu sollte im Bundesministerium nur eine Stelle die Auslandseinsätze aus- und bewerten. Der Bundesrechnungshof hat es als problematisch angesehen, dass hiermit auch die für Planung und Durchführung der Auslandseinsätze zuständige Stabsabteilung befasst ist, die damit letztlich die eigene Tätigkeit evaluiert. Darüber hinaus hat er es für notwendig erachtet, dass die Kommunikation insbesondere im Einsatzführungskommando verbessert wird und das Fachinformationssystem aktuell ist. Zudem sollte das Fachinformationssystem truppenweit zugänglich sein. Dadurch könnten sich Soldatinnen und Soldaten besser auf mögliche Auslandseinsätze vorbereiten. Dies könnte vermeiden, dass Fehler wiederholt begangen würden.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen,

- im Bundesministerium eine zentrale Koordinierungsstelle einzurichten, die eigene Erkenntnisse und die des Bundesrechnungshofes systematisch für Planung und Durchführung künftiger Einsätze auswertet,
- den Informationsaustausch innerhalb des Einsatzführungskommandos der Bundeswehr zu verbessern und
- das Fachinformationssystem zur Auswertung von Auslandseinsätzen truppenweit zugänglich zu machen.

19.3

Das Bundesministerium hat die aufgezeigten Mängel teilweise eingeräumt. Es hält jedoch für die Auswertung der Auslandseinsätze mehrere Stellen für notwendig. Die Kommunikationsstrukturen und -verfahren im Bundesministerium und mit dem Einsatzführungskommando würden derzeit untersucht.

Die Entwicklung des Fachinformationssystems zur Auswertung von Auslandseinsätzen sei abgeschlossen. Es könne ab August 2005 regulär genutzt werden. Aktuelle Probleme und Lösungsansätze sollten zeitnah erfasst wer-

den. Ebenso sollten – wie auch in das Handbuch für Auslandseinsätze – Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes einfließen. Jedoch sei kein truppenweiter Zugang zum Informationssystem vorgesehen.

Zu den Mängeln bei der Rückführung von Material aus Auslandseinsätzen hat das Bundesministerium auf eine Grundsatzweisung aus dem Jahre 2004 verwiesen. Zudem habe die Bundeswehr bei der Aufgabe eines Feldlagers in Bosnien-Herzegowina eine Kommission eingerichtet, die vor Ort nicht oder nur noch eingeschränkt verwendbares Material aussondern oder verwerten solle.

19.4

Der Bundesrechnungshof hält seine Forderung aufrecht, die Auswertung der Auslandseinsätze auf eine Stelle zu konzentrieren. Die mit der Planung und Durchführung von Auslandseinsätzen befasste Abteilung im Bundesministerium sollte nicht ihre eigene Tätigkeit bewerten. Das Bundesministerium sollte nach Abschluss der Untersuchungen zu Kommunikationsstrukturen und -verfahren durch geeignete Maßnahmen die Kommunikation innerhalb des Einsatzführungskommandos verbessern.

Der Bundesrechnungshof ist weiterhin der Auffassung, dass das Fachinformationssystem zur Auswertung von Auslandseinsätzen schnellstmöglichst truppenweit zugänglich sein sollte.

Die vom Bundesministerium genannte Grundsatzweisung regelt nicht, dass generell bereits im Ausland zu prüfen ist, ob Material zurück zu transportieren oder vor Ort auszusondern ist. Der Bundesrechnungshof sieht es als erforderlich an, dies nicht nur im Einzelfall anzuordnen, sondern grundsätzlich ein derartiges Verfahren vorzusehen und die Grundsatzweisung entsprechend zu ergänzen.

20 Bundeswehr sollte Überblick über Dritten überlassenes Wehrmaterial haben

20.0

Der Bundeswehr fehlt ein umfassender Überblick über Dritten überlassenes Wehrmaterial. Zu Erprobungs-, Entwicklungs- oder Forschungszwecken stellte sie Unternehmen und Forschungseinrichtungen Material mit einem Beschaffungswert von mindestens 700 Mio. Euro zur Verfügung. Einen vollständigen Überblick über den Gesamtumfang und den Verbleib hatte die Bundeswehr nicht. So war sie nicht in der Lage sicher festzustellen, wo sich Material im Wert von 570 Mio. Euro befand. Bei fast 60 % der Überlassungen waren die Rückgabetermine teilweise um mehr als ein Jahr überschritten. Das Bundesministerium der Verteidigung sollte – wie dem Bundesrechnungshof bereits früher zugesagt – umgehend eine Stelle einrichten, die zentral den Nachweis über sämtliches überlassenes Material führt.

20.1

Die Bundeswehr überlässt Dritten, beispielsweise Unternehmen oder Forschungseinrichtungen, unentgeltlich Wehrmaterial (z. B. Panzer und andere Fahrzeuge). Dadurch unterstützt sie technische Erprobungen und Entwicklungen von militärischem Gerät sowie Forschungsvorhaben. Wird das Material nicht mehr für den vorgesehenen Zweck benötigt, muss es grundsätzlich der Bundeswehr zurückgegeben werden. Diese muss auch während der Überlassung den Nachweis über den Verbleib führen und die Rückgabetermine überwachen.

Der Bundesrechnungshof hatte bereits in der Vergangenheit festgestellt, dass die Bundeswehr überlassenes Material nicht vollständig erfasst hatte und Leihfristen häufig um mehr als ein halbes Jahr überschritten worden waren. Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) hatte dem Bundesrechnungshof zugesagt, die entsprechenden Vorschriften zu überarbeiten und eine zentrale Stelle einzurichten, die die Abwicklung der Überlassungen überwachen sollte.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Köln im Jahre 2004 erneut die Überlassung von Material der Bundeswehr an Dritte. Er stellte fest, dass die Bundeswehr dieses Material mit einem Beschaffungswert von mindestens 700 Mio. Euro überließ. Beim Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (BWB) überwachten nach wie vor mehrere Stellen Überlassungen. Dort waren u. a. 7 500 Überlassungen des Heeres und des zentralen Sanitätsdienstes erfasst. Die beim BWB geführten Nachweise über das entsprechende Material stimmten in mehr als der Hälfte der Fälle nicht mit denen in den Streitkräften überein. Andererseits wiesen die Streitkräfte Überlassungen aus, die dem BWB nicht bekannt waren. Die Streitkräfte und das BWB verwendeten für das Nachweisverfahren verschiedene, nicht kompatible IT-Verfahren. Die Bundeswehr war nicht in der Lage sicher festzustellen, wo sich überlassenes Material im Wert von insgesamt 570 Mio. Euro befand.

Das BWB überwachte nicht in allen Fällen die Rückgabetermine. Bei fast 60 % der geprüften Überlassungen waren die Rückgabetermine teilweise um mehr als ein Jahr überschritten, ohne dass die Bundeswehr zur Rückgabe aufgefordert oder die Überlassung verlängert hatte.

20.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium darauf hingewiesen, dass es seine Zusagen nicht eingehalten hat. Die Mängel bei der Überlassung von Material an Dritte bestehen weiterhin. Insbesondere hat die Bundeswehr noch immer keinen vollständigen Überblick über überlassenes Material. Dies ist u. a. darauf zurückzuführen, dass Streitkräfte und BWB nicht kompatible IT-Verfahren verwenden. Ein ordnungsgemäßer Nachweis ist jedoch unverzichtbar. Es handelt sich bei dem überlassenen

Material um erhebliche Vermögenswerte oder Waffensysteme mit hohem Gefährdungspotenzial, wie z. B. Kampfpanzer. Die Bundeswehr sollte die Bestandsdifferenzen bereinigen. Das Überschreiten der Rückgabetermine führt dazu, dass die Bundeswehr das überlassene Material nicht nutzen oder ggf. zeitnah aussondern kann.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen,

- einen ordnungsgemäßen Nachweis überlassenen Materials an einer Stelle zu gewährleisten,
- die Rückgabetermine zu überwachen,
- ein einheitliches IT-Verfahren zum Nachweis des Materials zu nutzen sowie
- nicht mehr benötigtes Material auszusondern und zu verwerten.

20.3

Das Bundesministerium hat dargelegt,

- es prüfe, im BWB eine zentrale Nachweisstelle einzurichten,
- diese könnte ggf. die Rückgabetermine überwachen,
- das BWB werde kurzfristig ein IT-Verfahren einführen, das mit dem der Streitkräfte kompatibel sei, und
- die Bundeswehr untersuche ständig, ob sie – auch an Dritte überlassenes – Material noch benötige oder dieses aussondern und verwerten könne.

Das Bundesministerium hat zugesagt, es werde in Kürze beginnen, die Bestandsdifferenzen beim Nachweis des überlassenen Materials zu bereinigen.

20.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesministerium

- kompatible IT-Verfahren für den Nachweis des überlassenen Materials einführen wird und
- beabsichtigt, nicht mehr benötigtes, Dritten überlassenes Material auszusondern und zu verwerten.

Das Bundesministerium kann nach wie vor nicht den Verbleib des Dritten überlassenen Materials vollständig nachweisen. Der Bundesrechnungshof hält es daher für erforderlich, die Bestandsdifferenzen zügig zu klären und hierfür umgehend eine Stelle einzurichten, die zentral den Nachweis über sämtliches überlassenes Material führt. Darüber hinaus sollte das Bundesministerium die Rückgabetermine des überlassenen Materials konsequent überwachen, damit die Bundeswehr dieses nach dem Ende der Überlassungsfrist entweder verwenden oder aussondern und verwerten kann.

21 Hohe Betriebskosten für veraltetes, aussonderungsbedürftiges Aufklärungssystem
(Kapitel 1419 u. a.)

21.0

Die Bundeswehr betreibt ein Aufklärungssystem für elektronische Signale, dessen Trägerflugzeuge und Missionsausrüstungen inzwischen so veraltet sind, dass es seine Aufgaben schon seit Jahren nicht mehr annähernd erfüllen kann. Obwohl die Betriebskosten des gesamten Systems (Trägerflugzeuge und Missionsausrüstungen) von jährlich rund 26 Mio. Euro in keinem angemessenen Verhältnis zu seinem militärischen Nutzen stehen, plant die Bundeswehr nur eine schrittweise Außerdienststellung bis zum Jahre 2010. Bis zu diesem Zeitpunkt werden sich die Betriebskosten auf rund 110 Mio. Euro summiert haben. Dieser Betrag könnte für militärisch effizientere Investitionen eingesetzt werden.

21.1

Die Bundeswehr betreibt seit rund 35 Jahren ein luftgestütztes Aufklärungssystem (System), das weiträumig Fernmeldesignale und andere elektronische Signale erfassen und auswerten soll. Es besteht derzeit noch aus drei Trägerflugzeugen und zwei Missionsausrüstungen (Aufklärungstechnik), deren Betriebskosten mit jährlich rund 26 Mio. Euro anzusetzen sind.

Der Bundesrechnungshof prüfte in den Jahren 2003 und 2004 die Planung für die Aussonderung des Systems und stellte dazu fest:

Das System ist inzwischen so veraltet, dass es seine militärischen Aufgaben schon seit Jahren nicht mehr annähernd erfüllen kann. So stellte der militärische Bedarfsträger schon im Jahre 2002 in seiner Forderung an die „Luftgestützte weiträumige Überwachung und Aufklärung“ zur Aufgabenerfüllung des vorhandenen Systems fest: „...Die Bundeswehr verfügt somit nicht über bedarfsgerechte Fähigkeiten zur signalerfassenden weiträumigen Überwachung und Aufklärung. Der Verlust der vorhandenen stark eingeschränkten Fähigkeiten ist absehbar...“. Das Kommando Strategische Aufklärung zählte dazu insbesondere folgende Defizite auf:

- Die Sensorik ist im Verhältnis zur realen Signalumwelt unzureichend.
- Die Stehzeiten im Einsatzgebiet sind zu gering.
- Eine kontinuierliche Überwachung und Aufklärung großräumiger Einsatzgebiete ist nicht möglich.
- Die Aufklärungsergebnisse können nicht verzugslos übermittelt werden.
- Der Fähigkeitsverlust schreitet durch die zunehmende Überalterung der Systeme fort.

Zudem ist die Einsatzbereitschaft des Systems so niedrig, dass in der Regel keine zwei Aufklärungsflugzeuge gleich-

zeitig eingesetzt werden können. Ursprünglich vorgesehene Kampfwertanpassungen erwiesen sich angesichts der geringen Restnutzungszeit als zu teuer.

Die Bundeswehr plante, das System bis zum Jahre 2010 in Betrieb zu halten und nur schrittweise außer Dienst zu stellen. Die existierenden Fähigkeiten des Systems sollen in diesem Zeitraum mit laufenden technischen Änderungen, die jährlich etwa 1 Mio. Euro kosten, erhalten werden. Ein Nachfolgesystem, das mit Hilfe unbemannter Aufklärungsflugzeuge betrieben werden soll, wird nach den bisherigen Planungen im Jahre 2012 voll einsetzbar sein.

21.2

Der Bundesrechnungshof hat das zögerliche außer Dienst Stellen des vorhandenen, nach Darstellung des militärischen Bedarfsträgers völlig unzureichenden Systems kritisiert. Er hat darauf verwiesen, dass sich die Betriebskosten bis zum Jahre 2010 auf rund 110 Mio. Euro summieren werden. Dieser Betrag, dem nach den jetzigen Systemleistungen kein adäquater militärischer Nutzen gegenübersteht, könnte für militärische Investitionen besser eingesetzt werden.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, das veraltete System so schnell wie möglich und vollständig außer Dienst zu stellen, zu prüfen, ob die Beschaffung eines Nachfolgesystems bedarfsgerecht ist und ggf. dessen Bereitstellung mit Nachdruck zu verfolgen.

Darüber hinaus sollten die Trägerflugzeuge des jetzigen Systems umgehend verwertet werden, damit evtl. Verwertungserlöse nicht durch Zeitablauf geschmälert werden.

21.3

Das Bundesministerium hat eingeräumt, ein überaltertes und stark leistungsgemindertes System zu betreiben. Es hat ebenfalls eingeräumt, dass mit einem Aufwand von jährlich rund 1 Mio. Euro nur die jetzigen (unzureichenden) Fähigkeiten des Systems erhalten, nicht aber verbessert werden können.

Das Bundesministerium verweist jedoch auf einen gewissen Restnutzen des Systems und will daher der Empfehlung des Bundesrechnungshofes, das veraltete System sofort außer Dienst zu stellen, noch nicht folgen. Es gibt zu bedenken, dass trotz der starken Einschränkungen ein Verzicht auf die Fähigkeiten des Systems über einen Zeitraum von sechs Jahren bis zur Einführung eines Nachfolgesystems nicht hinnehmbar sei, und verweist auf seine internationalen Verpflichtungen. Eine grundsätzliche Fähigkeitslücke werde von den NATO-Partnern nur dann akzeptiert, wenn anhand einer konkreten Projektplanung eine Verbesserung der eigenen Fähigkeiten in einem überschaubaren Zeitraum vermittelt werden könne.

Das Bundesministerium hat allerdings in Aussicht gestellt, den geplanten Nutzungszeitraum bis zum Jahre 2010 erneut unter operationellen und auch wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu überprüfen und zu bewerten.

Noch im Jahre 2005 sei mit einer aktualisierten Aussonderungsplanung zu rechnen. Dabei werde neben den Planungen zu einem Nachfolgesystem mit deutlich gesteigerter Leistungsfähigkeit auch der zeitlich befristete Ausfall des Aufklärungssystems bewertet werden.

21.4

Die Bewertungen des Bundesministeriums sind nicht widerspruchsfrei. Bei der Begründung für die Notwendigkeit eines leistungsgesteigerten Nachfolgesystems betont es seit dem Jahre 2002 die erheblichen Defizite des vorhandenen Systems. Die Konsequenzen aus diesen Defiziten will es jedoch nicht ziehen. Danach müsste es das nahezu unbrauchbare System schnell außer Dienst stellen und die eingesparten Betriebsausgaben von rund 110 Mio. Euro militärisch besser einsetzen.

Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Empfehlung. Er geht davon aus, dass auch den internationalen Partnern eher an der zügigen Einführung eines leistungsfähigen Nachfolgesystems gelegen ist, als am Beibehalten eines veralteten Systems, das die militärischen Forderungen und internationalen Verpflichtungen schon lange nicht mehr erfüllt. Das Bundesministerium sollte den internationalen Partnern die derzeitige Projektplanung zum Nachfolgesystem erläutern und so verdeutlichen, wann das Bündnis mit einer Verbesserung der Aufklärungsfähigkeiten rechnen kann. Je länger im Übrigen der derzeitige militärisch und wirtschaftlich unbefriedigende Zustand dauert, desto geringer sind die möglichen Einsparungen.

22 **Managementfehler am Beginn eines Rüstungsvorhabens** (Kapitel 1420)

22.0

Die Bundeswehr hat Vorarbeiten zur Entwicklung einer Rakete zur Bekämpfung von Bodenzielen weitergeführt und dafür insgesamt rund 45 Mio. Euro ausgegeben, obwohl wegen absehbarer finanzieller Engpässe eine spätere Entwicklung und Beschaffung der Rakete nicht mehr möglich waren. Die Steuerung der Experimentalprogramme, die Erarbeitung der militärischen Forderungen und die Haushaltsplanungen wiesen Lücken und Abstimmungsfehler auf. Entgegen einschlägigen Regelungen waren Ausschüsse des Deutschen Bundestages und die Leitung des Bundesministeriums der Verteidigung von wesentlichen Entscheidungen nicht unterrichtet worden.

22.1

Die Bundeswehr forderte Waffen zur Bekämpfung von Punktzielen am Boden (Stellungen, Geschütze, Bunker, Versorgungseinrichtungen usw.), die bei geringer Eigengefährdung bis unmittelbar vor dem Eintreffen im Ziel noch beeinflusst werden können. Zusammen mit Frankreich und Italien begann Deutschland daher im Jahre 1991 Experimentalprogramme mit mehreren Studien als

Vorbereitung für die Entwicklung und Beschaffung einer Rakete, die mit Hilfe eines Lichtwellenleiters von einer Bodenstation aus gelenkt werden sollte. Sie sollte ursprünglich als Waffe des Heeres in der Artillerie eingesetzt und später auch als leichter Seezielflugkörper der Marine in die neue Korvette integriert werden. Die deutschen Ausgaben für die Experimentalprogramme und Studien betrugen insgesamt rund 45 Mio. Euro. Obwohl die Bundeswehr die Experimentalprogramme und Studien als erfolgreich bezeichnet hatte, beendete sie im Jahre 2004 wegen anderer finanzieller Prioritäten das Vorhaben vor Eintritt in die Entwicklung.

Der Bundesrechnungshof untersuchte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Koblenz den Beginn und Verlauf des Vorhabens und stellte u. a. fest:

Das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (BWB) gab Ende des Jahres 1991 in einem ersten multinationalen Experimentalprogramm eine Studie für 27,4 Mio. Euro (53,6 Mio. DM) für eine – durch einen Lichtwellenleiter gelenkte – Rakete für die Bekämpfung von Bodenzielen in Auftrag. Mit dem Auftragnehmer war eine vorläufige Kostenbeteiligung in Höhe von 8,2 Mio. Euro vereinbart worden, die er später bei anderen Bundeswehraufträgen geltend machen konnte. Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) war vor Abschluss des Vertrages nicht unterrichtet worden, weil nach Ansicht des Bundesministeriums der Verteidigung (Bundesministerium) der Auftragswert durch die Kostenbeteiligung die für die Unterrichtung maßgebliche Wertgrenze von 25 Mio. Euro (50 Mio. DM) unterschritten hatte. Erst im Jahre 1994 erstellte die Bundeswehr ein Taktisches Konzept und begründete damit den militärischen Bedarf für die Rakete und den Auftrag für die teure Studie. Am 21. Dezember 1995 informierte der Führungsstab des Heeres die Leitung des Bundesministeriums darüber, dass die Ergebnisse des ersten Experimentalprogramms für den Abschluss der Experimentalphase ausreichen. Dies konnte mit einem erfolgreichen Probeschuss im Jahre 1997 bestätigt werden. Das Programm wurde mit 24,1 Mio. Euro abgerechnet. Unter Berücksichtigung der Kostenbeteiligung von 8,2 Mio. Euro, die der Auftragnehmer später bei anderen Aufträgen geltend machen konnte, erhöhte sich der Betrag auf 32,3 Mio. Euro.

Vor Ablauf des ersten Experimentalprogramms war Anfang des Jahres 1994 schon ein zweites in die Wege geleitet worden. Eine entsprechende Regierungsvereinbarung unterzeichnete das Bundesministerium zusammen mit Italien und Frankreich im März 1998. Im Rahmen dieses Programms gab das BWB Ende Juli 1998 einen Studienvertrag im Wert von 6,1 Mio. Euro als deutschen Anteil und in der Folge weitere Studien und Unterstützungsleistungen im Wert von 6,6 Mio. Euro in Auftrag. Diese Verträge im Gesamtwert von 12,7 Mio. Euro waren abgeschlossen worden, obwohl der Inspekteur des Heeres Anfang Juni 1998 in einer Planungsklausur entschieden hatte, das Vorhaben im Hinblick auf die finanziellen Rahmenbedingungen zu beenden. In der Planungsklausur war auch die Rüstungsabteilung des Bundesministeriums vertreten, der das BWB nachgeordnet ist.

Ein Versuch, die Ergebnisse der Experimentalprogramme zur Bewaffnung der neuen Korvette der Marine zu nutzen und die Rakete dort als leichten Seezielflugkörper zu integrieren, scheiterte ebenfalls aus finanziellen Gründen. Die noch notwendigen Entwicklungskosten in Höhe von 70 Mio. Euro (deutscher Anteil) wollte die Marine nicht tragen.

Der multinationale Lenkungsausschuss beschloss daher im September 2003 wegen fehlender Finanzmittel die gemeinsamen Arbeiten zu beenden, obwohl die Experimentalprogramme erfolgreich abgeschlossen worden waren. Das BWB legte dem Bundesministerium Mitte August 2004 einen Abschlussbericht vor, von dem jedoch weder die Leitung des Bundesministeriums noch der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) unterrichtet wurden. Nach der Beschlusslage des Rechnungsprüfungsausschusses ist das Bundesministerium u. a. verpflichtet, den Ausschuss zu unterrichten, wenn es Vorhabenabbrüche mit finanziellen Auswirkungen über 25 Mio. Euro beabsichtigt. Insofern ist entsprechend den „25 Mio. Euro Vorlagen“ beim Haushaltsausschuss für geplante Vorhaben zu verfahren.

22.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Bundeswehr teure Experimentalprogramme in die Wege geleitet hat, ohne vorher genau zu klären, ob und wie ein positiver Programmerfolg später verwertet werden kann. Nach seiner Ansicht sind Managementfehler ursächlich dafür, dass nunmehr den Ausgaben von insgesamt 45 Mio. Euro kein militärischer Nutzen gegenübersteht. Derartige Fehler müssten und könnten gerade am Beginn eines Rüstungsvorhabens vermieden werden.

Vermeidbare Fehler waren nach seiner Auffassung insbesondere, dass

- die teuren Experimentalprogramme begonnen wurden, ohne zu klären, ob die spätere Entwicklung und Beschaffung der Raketen in die Finanzplanung angepasst werden konnten,
- ein Taktisches Konzept erst drei Jahre nach Beginn des ersten Experimentalprogramms unterzeichnet wurde,
- ein zweites Experimentalprogramm vor Abwarten der Ergebnisse des ersten in die Wege geleitet wurde und
- die Verträge zum zweiten Experimentalprogramm zu einem Zeitpunkt abgeschlossen wurden, zu dem bereits entschieden war, das Vorhaben zu beenden.

Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof kritisiert, dass trotz einschlägiger Regelungen die Ausschüsse des Deutschen Bundestages und die Leitung des Bundesministeriums nicht informiert wurden. Er hat gefordert, den Rechnungsprüfungsausschuss vom ergebnislosen Abschluss des Vorhabens zu unterrichten. Zudem sollte das Bundesministerium Regressansprüche prüfen, da das zweite Experimentalprogramm noch zu einem Zeitpunkt

beauftragt wurde, zu dem die Beendigung des Vorhabens schon entschieden war.

22.3

Nach Auffassung des Bundesministeriums war das weitere Vorgehen bei einem positiven Abschluss der Experimentalprogramme geklärt. Daher hätten nicht Managementfehler, sondern Auswahlentscheidungen vor dem Hintergrund begrenzter Haushaltsmittel dazu geführt, dass der Lenkflugkörper nicht entwickelt und beschafft wurde. Den Ausgaben stehe sehr wohl ein Nutzen gegenüber. Die Experimentalergebnisse könnten für Folgeaktivitäten genutzt werden, sofern diese künftig finanziert werden könnten.

Allerdings hat das Bundesministerium eingeräumt, dass das BWB schon Ende des Jahres 1991 den Auftrag zur Experimentalstudie erteilt hatte, bevor der militärische Bedarf detailliert festgestellt und dokumentiert war. Es hält weiterhin die Kritik des Bundesrechnungshofes, dass weder die Experimentalstudie noch die bedarfsbegründenden Unterlagen der Leitung des Bundesministeriums vorgelegt worden sind, für berechtigt. Die Gründe hierfür seien heute nicht mehr nachvollziehbar.

Das Bundesministerium hat bestätigt, dass die Verträge zum zweiten Experimentalprogramm abgeschlossen wurden, obwohl der Inspekteur des Heeres entschieden hatte, das Vorhaben zu beenden. Die vom Bundesrechnungshof angeregte Regressprüfung halte es aber nicht für angezeigt. Das Programm sei für einen „qualifizierten Abschluss“ der Experimentalphase erforderlich gewesen.

Das Bundesministerium hat darauf verwiesen, dass der deutsche Anteil an der Studie auf 19,2 Mio. Euro (37,5 Mio. DM) begrenzt gewesen sei. Die Wertgrenze von 25 Mio. Euro (50 Mio. DM) zur Vorlagepflicht an den Haushaltsausschuss sei daher nicht überschritten worden.

22.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Bewertung, dass am Anfang des Vorhabens Managementfehler standen, die vermeidbar waren. So hat das Bundesministerium eingeräumt, dass die Studien lange vor der Festlegung des militärischen Bedarfs beauftragt worden waren und die Leitung unzureichend unterrichtet war. Weiterhin sind die Haushaltsmittel nicht erst seit dem Jahre 1998 begrenzt; dies hätte rechtzeitig vor Beauftragung der Experimentalprogramme berücksichtigt werden können und müssen. Ein Managementfehler ist es auch, wenn mit zusätzlichen Haushaltsmitteln eine anderweitige Verwertbarkeit der Studienergebnisse gesichert werden soll, ohne dass sich dafür kurzfristig konkrete Möglichkeiten abzeichnen. Die beschleunigte Entwicklung der Militärtechnik lässt Studienergebnisse in diesem Bereich schnell veralten. So ist auch jetzt nicht erkennbar und nicht mehr zu erwarten, dass den Ausgaben von 32,3 Mio. Euro, ergänzt um weitere 12,7 Mio. Euro für einen „qualifizierten Abschluss“, irgendein militärischer Nutzen gegenüberstehen

wird. Konkrete Angaben dazu ließ das Bundesministerium vermissen.

Der Bundesrechnungshof hält daher seine Empfehlung aufrecht, die Regressfrage zu prüfen.

Die Wertgrenze zur Vorlagepflicht der Regierungsvereinbarung, des Experimentalprogramms und des Studienvertrages vor den Ausschüssen des Deutschen Bundestages war deutlich überschritten. Da die Kostenbeteiligung des Auftragnehmers nur vorläufig war und später verrechnet werden konnte, war sie in den Gesamtwert einzubeziehen. Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Bewertung, dass der Haushaltsausschuss vor dem Vertragsabschluss und der Rechnungsprüfungsausschuss vom ergebnislosen Abschluss des Vorhabens hätten unterrichtet werden müssen.

23 Unzureichende Steuerung militärischer Forschung (Kapitel 1420 Titel 685 21, 893 21, 551 01)

23.0

Ohne nachvollziehbare Erfolgskontrolle fördert das Bundesministerium der Verteidigung vier Institute der Fraunhofer Gesellschaft institutionell mit jährlich rund 30 Mio. Euro. Hierfür sollen die Institute bei Entwicklungs- und Beschaffungsentscheidungen sowie in NATO-Arbeitsgruppen Beurteilungs- und Beratungsfunktionen für die Rüstungsverwaltung übernehmen. Darüber hinaus finanziert die Bundeswehr Forschungsprojekte pro Jahr mit rund 10 Mio. Euro ohne finanzielle Beteiligung der Industrie, obwohl Verwertungsmöglichkeiten oft schon bei der Antragstellung erkennbar sind.

23.1

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) fördert auf der Grundlage einer im Jahre 1973 geschlossenen Vereinbarung vier Forschungsinstitute der Fraunhofer Gesellschaft (Institute). Die Institute befassen sich insbesondere mit Waffen und Munition, angewandter Festkörperphysik, chemischer Technologie und naturwissenschaftlich-technischen Trendanalysen. Die Höhe der institutionellen Förderung beträgt seit dem Jahre 1998 rund 30 Mio. Euro jährlich. Darüber hinaus bewilligt das Bundesministerium den Instituten jedes Jahr rund 10 Mio. Euro für Einzelforschungsprojekte.

Der Bundesrechnungshof untersuchte mit Unterstützung durch das Prüfungsamt des Bundes Koblenz diese Förderung und stellte fest:

Der Anteil der institutionellen, also nicht projektgebundenen Förderung am Gesamthaushalt der Institute betrug in den Jahren 1998 bis 2003 rund 60 %. Zusammen mit der Projektförderung erhöhte sich der Anteil der Fördermittel der Bundeswehr an den Einnahmen der Institute auf rund 80 %. Demgegenüber wurden alle anderen Institute der Fraunhofer Gesellschaft zu 40 % institutionell von Bund

und Ländern gefördert. Die übrigen 60 % des Gesamthaushaltes sollen über projektbezogene Zuwendungen der öffentlichen Hand und insbesondere auch aus Aufträgen privater Unternehmen finanziert werden.

Das Bundesministerium beabsichtigte, mit der institutionellen Förderung wissenschaftliche Beurteilungs- und Beratungskapazitäten aufzubauen und zu erhalten, um die Rüstungsverwaltung zu unterstützen. Beurteilungen und Beratungen wurden z. B. erwartet für Marktsichtungen, die Bewertung von Alternativen bei Entwicklungs- und Beschaffungsentscheidungen der Bundeswehr und für Erörterungen in NATO-Arbeitsgruppen. Das Bundesministerium konnte nicht belegen, wie oft, in welcher Form und mit welchem Erfolg es die Institute in den Jahren 2000 bis 2004 für Beurteilungen und Beratungen in Anspruch genommen hatte.

Neben der institutionellen Förderung bewilligte das Bundesministerium den Instituten auch projektbezogene Zuwendungen für Einzelforschungsprojekte, grundsätzlich im Wege der Vollfinanzierung und ohne Einzelfallprüfung. Dabei beteiligte sich die Industrie regelmäßig nicht an der Finanzierung der Projekte, auch wenn sie vom Bundesministerium, etwa im Rahmen von Entwicklungsverträgen, mit der gewinnbringenden Verwertung der erzielten Ergebnisse beauftragt wurde.

23.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass eine nachvollziehbare Erfolgskontrolle der Beurteilungs- und Beratungsleistungen fehlt. Er hat gefordert, die notwendigen Grundlagen zu schaffen, und hat entsprechende Verfahrensvorschläge dazu unterbreitet.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist die jetzige pauschale Begründung für die institutionelle Förderung nicht ausreichend. Das „erhebliche Bundesinteresse“, das nach den einschlägigen Vorschriften einer solchen Förderung zugrunde liegen muss, lässt sich nicht allein mit dem Aufbau und dem Erhalt von Beurteilungs- und Beratungskapazitäten für die Rüstungsverwaltung begründen. Die Rüstungsverwaltung muss selbst ausreichend urteilsfähig sein, um ihre Entwicklungs- und Beschaffungsprojekte eigenständig steuern und kontrollieren zu können. Sie muss z. B. auch die Wirtschaftlichkeit von Angeboten und Forschungsergebnissen der geförderten Institute beurteilen können. Diese Beurteilungsverantwortung kann nicht dauerhaft auf Dritte übertragen werden. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium daher aufgefordert, die institutionelle Förderung der vier Institute zugunsten der Projektförderung zu reduzieren. Damit soll zudem sichergestellt werden, dass die Institute verstärkt erfolgsorientiert finanziert werden. Dazu hat der Bundesrechnungshof auf die Förderpraxis bei den übrigen Instituten der Fraunhofer Gesellschaft hingewiesen, die nur zu 40 % institutionell gefördert werden. Der Bundesrechnungshof hat deshalb empfohlen, die institutionelle Förderung der Institute spätestens im Jahre 2006 neu zu begründen und dabei zu

klären, in welchen Bereichen die Rüstungsverwaltung von den Instituten unterstützt werden muss.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die grundsätzliche Vollfinanzierung der Projekte nicht mit den Vorgaben der Bundeshaushaltsordnung übereinstimmt, wonach diese Finanzierungsart die Ausnahme bilden sollte. Aufgrund der Vollfinanzierung bemühen sich die Institute nicht um finanzielle Beteiligungen von Unternehmen. Der Bundesrechnungshof hat daher gefordert, die Finanzierungsart für jedes Projekt gesondert fest zu legen und zu begründen. Dabei sollten schon im Antrags- und Genehmigungsverfahren die Verwertungsaussichten der Forschungsergebnisse sowie eine mögliche finanzielle Beteiligung von Kooperationspartnern aus der Industrie berücksichtigt werden. Außerdem hat der Bundesrechnungshof das Bundesministerium aufgefordert, langfristig bei der Projektförderung den Finanzierungsanteil privater Unternehmen zu erhöhen.

23.3

Das Bundesministerium hat bestätigt, dass es den Umfang der Beurteilungs- und Beratungsleistungen bisher nicht erfasst. Der dazu erforderliche Aufwand sei unverhältnismäßig hoch.

Das Bundesministerium hat betont, dass die Rüstungsverwaltung grundsätzlich selbst urteilsfähig sei. Es habe mit einer internen Weisung u. a. festgelegt, auf welchen Feldern und in welchem Umfang die Rüstungsverwaltung auf eine beratende Unterstützung durch die Institute angewiesen sei. Die institutionelle Förderung der vier Institute könne aber entgegen der Forderung des Bundesrechnungshofes nicht reduziert werden, weil es im Vergleich zu allen anderen Instituten der Fraunhofer Gesellschaft keine zivilen Anwendungsmöglichkeiten für die Forschungsergebnisse gebe. Letztlich sei nur die Bundeswehr – gegebenenfalls mittelbar über die Rüstungsindustrie – Nutzer und Verwerter der Ergebnisse. Die Verwertungsmöglichkeiten seien nicht immer bei der Antragstellung erkennbar.

Das Bundesministerium hat eingewandt, eine finanzielle Beteiligung der Industrie an der Projektforschung sei nicht immer erwünscht. Nur bei einer Vollfinanzierung sichere sich der Bund die Verwertungsrechte an den Forschungsergebnissen und könne so bei der Beschaffung mehr einsparen als durch eine Beteiligung der Industrie an den Forschungskosten. Trotzdem hat das Bundesministerium zugesagt, den Finanzierungsanteil der Industrie erhöhen zu wollen.

23.4

Der Bundesrechnungshof erwartet angesichts der Höhe der institutioniellen Förderung (30 Mio. Euro jährlich) nicht, dass das Erfassen der Beratungsleistungen zur Erfolgskontrolle zu aufwendig wird.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung, die institutionielle Förderung zugunsten der Projektförde-

rung zu reduzieren. So könnten auch umfangreiche Beratungsaufgaben eigenständige Projekte sein. Dagegen sollte über die institutionelle geförderte Forschung keine Beurteilungskapazität aufgebaut und vorgehalten werden, über die die Rüstungsverwaltung selbst verfügen muss. Der Einwand des Bundesministeriums, die institutionelle Förderung der militärischen Forschungsinstitute könne wegen der besonderen Anwendersituation nicht gekürzt werden, ist nicht haltbar. Auch für die Forschungsergebnisse der anderen Institute gibt es in der Regel nur eine beschränkte Zahl möglicher Anwender.

Zumindest soweit militärische Verwertungsmöglichkeit der Forschungsergebnisse bei der Antragstellung erkennbar sind – hier bleibt der Bundesrechnungshof bei seiner Auffassung, dass dies auf die Mehrzahl der Fälle zutrifft – sollte eine finanzielle Beteiligung von Kooperationspartnern aus der Rüstungsindustrie angestrebt werden. Eine Sicherung der Verwertungsrechte, soweit wirtschaftlich, kann auch bei einer Teilfinanzierung vereinbart werden. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die interne Weisung des Bundesministeriums um die zu erwartenden Verwertungsmöglichkeiten der Forschungsergebnisse zu ergänzen.

24 Beseitigung von Obsoleszenzen (verschiedene Kapitel)

24.0

Durch ungünstige vertragliche Regelungen zahlt die Bundeswehr hohe Beträge für die Beseitigung so genannter Obsoleszenzen. Obsoleszenzen entstehen, wenn bei beschleunigtem technischen Fortschritt und zugleich überlangen Entwicklungs- und Beschaffungszeiten komplexer Waffensysteme ursprünglich vorgesehene Bauelemente – insbesondere Bauelemente für die Elektronik – sowie bestimmte Baumaterialien veraltet oder nicht mehr am Markt verfügbar sind. Allein die Beseitigung der Obsoleszenzen am Eurofighter kostet Deutschland rund 250 Mio. Euro. Eine Kostenbeteiligung der beauftragten Unternehmen ist hier nicht vereinbart.

24.1

Der technische Fortschritt beschleunigt sich derzeit besonders auf den Gebieten der Elektronik und Informationstechnik. Dagegen sind trotz der Bemühungen des Bundesministeriums der Verteidigung (Bundesministerium) um ein strafferes Projektmanagement Laufzeiten der Entwicklung und Beschaffung komplexer Waffensysteme von mehr als 30 Jahren nicht ungewöhnlich. Als Folge treten so genannte Obsoleszenzen auf. Ursprünglich vorgesehene – insbesondere elektronische – Bauelemente sowie bestimmte Baumaterialien sind veraltet oder aufgrund der technischen Weiterentwicklung nicht mehr am Markt verfügbar. Verschärft wird dieses Problem dadurch, dass die Rüstungsunternehmen seit etwa dem Jahre 1990 aus Kostengründen weltweit wesentlich weniger über lange Zeiträume lieferbare, für den militärischen

Einsatz vorgesehene Bauelemente und -materialien herstellen. Stattdessen werden auch in militärischen Systemen und Geräten für den zivilen Markt gefertigte Bauelemente und -materialien mit kurzen Innovationszyklen verwendet. Es ist nicht wirtschaftlich, veraltete Bauelemente und -materialien allein für militärische Zwecke in relativ geringer Stückzahl weiter produzieren zu lassen. Auch die vorsorgliche Beschaffung dieser (obsolet werdenden) Teile für den gesamten Produktions- und Nutzungszeitraum ist wegen deren begrenzter Lagerfähigkeit meist nicht möglich. Aufgetretene Obsoleszenzen müssen daher regelmäßig beseitigt werden. In den Verträgen hatte in der Regel bislang der Auftraggeber die Kosten für die Beseitigung der Obsoleszenzen zu tragen, obwohl es interessensgerecht sein kann, auch den Auftragnehmer daran zu beteiligen.

Der Bundesrechnungshof befasste sich bei mehreren Rüstungsvorhaben mit der Beseitigung der Obsoleszenzen, deren Kosten und den vertraglichen Regelungen hierzu und stellte fest:

Bei der Entwicklung und Beschaffung des Kampfflugzeuges Eurofighter umfassen die Regelungen im Beschaffungsvertrag ausdrücklich nicht die Beseitigung von Obsoleszenzen. Diese musste im Rahmen der zweiten Tranche gesondert vertraglich vereinbart werden. Die Beseitigung der Obsoleszenzen kostet rund 250 Mio. Euro (nur deutscher Anteil).

Bei der Entwicklung des bodengestützten Luftverteidigungssystems mit der Bezeichnung MEADS ist zwar eine Planung für die Behandlung der Obsoleszenzen vorgesehen. Es ist aber bislang nicht geregelt, dass auch der Auftragnehmer sich an den Kosten ihrer Beseitigung beteiligt.

Dagegen enthält der Beschaffungsvertrag für die Luft-Luft-Raketen mit der Bezeichnung IRIS-T, die für die Bewaffnung der Kampfflugzeuge Eurofighter und Tornado vorgesehen sind, Regelungen zur Kostenübernahme für die Beseitigung von Obsoleszenzen. Danach hat auch der Auftragnehmer einen Teil der Kosten zu tragen.

24.2

Der Bundesrechnungshof hat in seinen Berichten nach § 88 Abs. 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) zu beiden Waffensystemen Eurofighter und MEADS auf die Kostenrisiken der Obsoleszenzen und deren einseitige Übertragung auf den Auftraggeber hingewiesen. Er hat die Auffassung vertreten, dass die teure Beseitigung dieser Obsoleszenzen nicht allein der Auftraggeber tragen sollte. Er hat empfohlen, in die entsprechenden Entwicklungs- und Beschaffungsverträge eine Kostenbeteiligung des Auftragnehmers aufzunehmen. Der Haushaltsausschuss hat die Berichte in den Jahren 2004 und 2005 erörtert. In seinen dazu gefassten Beschlüssen hat er Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Behandlung der Obsoleszenzen aufgegriffen.

24.3

Das Bundesministerium hat bislang weder eine generelle Regelung zur Problematik der Obsoleszenzen erlassen, noch ist Entsprechendes vorgesehen.

Das Bundesministerium betont vielmehr, Obsoleszenzen träten nicht bei allen Produkten auf. Betroffen seien vor allem Produkte mit langen Projektierungs-, Einführungs- und Nutzungszeiträumen sowie mit hohen Anteilen an Informationstechnik. Die konkreten Vorhaben seien in dieser Hinsicht jedoch schwer vergleichbar. Es verweist allgemein auf die Verantwortlichkeiten, die in seinen Rüstungsverfahrenbestimmungen festgelegt seien, und darauf, dass die Preise für diese Leistungen sich nach den preisrechtlichen Bestimmungen für öffentliche Aufträge richteten. Zudem wäre beim Vorhaben Eurofighter beispielsweise eine zuverlässige Abschätzung der gesamten Kosten für die Beseitigung der Obsoleszenzen über einen Produktionszeitraum von rund 20 Jahren aufgrund von Unwägbarkeiten in der technologischen Entwicklung bei einem Waffensystem dieser Größenordnung und Komplexität nicht möglich gewesen. Eine Festpreisvereinbarung hätte bedeutet, hohe Risikozuschläge der Rüstungsunternehmen in Kauf zu nehmen, und wäre damit unwirtschaftlich gewesen.

24.4

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes zeigen die vertraglichen Vereinbarungen für die Beschaffung der – durchaus als komplex zu bezeichnenden – Rakete IRIS-T, dass eine einseitige Kostenbelastung des Auftraggebers bei der Beseitigung von Obsoleszenzen von vornherein vermieden werden kann. Eine solche Regelung ist günstiger als eine nachträgliche Vereinbarung über die Beseitigung der Obsoleszenzen, bei der die Verhandlungsposition für den Auftraggeber wesentlich schwächer ist. Bei der Entwicklung des Waffensystems MEADS ist entsprechend einer der Auflagen des Haushaltsausschusses eine Vereinbarung zur Obsoleszenzenplanung getroffen worden. Dies sieht der Bundesrechnungshof als einen ersten Schritt in die richtige Richtung an. Dabei bleibt jedoch das Kernproblem, das Kostenrisiko auf die Auftraggeber- und Auftragnehmerseite zu verteilen, ungeregt. Hier wird sich spätestens beim Abschluss des Beschaffungsvertrages das Bundesministerium bemühen müssen, die Kostenübernahme für die Beseitigung von Obsoleszenzen interessensgerecht zu regeln.

Im Übrigen teilt der Bundesrechnungshof die Befürchtungen des Bundesministeriums über unwirtschaftliche Risikozuschläge nicht. Die Argumente des Bundesministeriums rechtfertigen es nicht, auf eine vertragliche Regelung zu verzichten. Einerseits birgt die Beseitigung von Obsoleszenzen nicht generell nur Kostenrisiken, sondern auch Möglichkeiten, die Produktion zu vereinfachen und damit Kostenvorteile zu erzielen. Es ist interessensgerecht, dass die Unternehmen für diesen Vorteil einen Teil der entstehenden Kosten übernehmen. Andererseits

hat das Bundesministerium nicht nachgewiesen, dass eine solche Regelung bei Vertragsschluss unwirtschaftlich ist.

Der Bundesrechnungshof wird bei der Prüfung von Entwicklungs- und Beschaffungsvorhaben auch künftig darauf achten, dass die Verträge nicht nur Regelungen zur Planung und Behandlung der Obsoleszenzen enthalten, sondern insbesondere auch keine einseitige Kostenverlagerung auf den Auftraggeber.

25 1,3 Mio. Euro für Verwundetentransportsystem, dem wichtige Zulassung fehlt
(Kapitel 1403)

25.0

Zur intensivmedizinischen Versorgung verwundeter und kranker Soldaten auch während des Lufttransports hat die Bundeswehr als „dringenden Sofortbedarf“ acht Verwundetentransportsysteme beschafft und dafür rund 1,3 Mio. Euro ausgegeben. Die Systeme erhielten nicht die erforderliche Flugzulassung und ließen sich nicht nachbessern. Dies hätte rechtzeitig vor der Beschaffungsentscheidung festgestellt werden können. Die Ausgaben waren vermeidbar.

25.1

Zur intensivmedizinischen Versorgung verwundeter und kranker Soldaten während des Lufttransports beschaffte die Bundeswehr in den Jahren 2000 und 2001 in drei Losen acht Verwundetentransportsysteme (Systeme) im Wert von insgesamt rund 1,3 Mio. Euro. Sie bestanden aus einer Trage mit Fahrgestell, die mit intensivmedizinischen Zusatzgeräten (z. B. Beatmungsgerät) aufzurüsten war. Für einen Einsatz im Lufttransport mussten die Systeme bestimmte luftfahrttechnische Voraussetzungen erfüllen und nach entsprechender Überprüfung zugelassen sein (Feststellung der Luftfahrtverträglichkeit, im Weiteren: Flugzulassung).

Der Bundesrechnungshof untersuchte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Berlin im Jahre 2004 diese Beschaffung und stellte fest:

Ende Juli 1999 präsentierte ein Firmenkonsortium in einer Heeresfliegerbrigade Rettungsmittel, darunter auch ein Verwundetentransportsystem. Mitte August 1999 forderte das Heeresführungscommando auf Antrag des Generals der Heeresflieger die Beschaffung derartiger Systeme.

Das Heeresunterstützungskommando beantragte daraufhin Ende August 1999 beim Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) als „dringenden Sofortbedarf“ die dezentrale Beschaffung von acht Systemen, die allerdings eine Flugzulassung haben sollten. Das Bundesministerium ließ Alternativangebote zum Angebot des Firmenkonsortiums einholen und bewerten. Die Bewertung der Angebote ergab, dass nur der „Auslöser“ des Be-

schaffungsantrages, das Angebot des Firmenkonsortiums, die Anforderungen des Heeres erfüllte. Allerdings waren auch diese Systeme nach Auffassung des für die Beschaffung zuständigen Bundesamtes für Wehrtechnik und Beschaffung technisch nicht ausgereift. Dennoch kaufte die Bundeswehr die Systeme des Firmenkonsortiums.

Für die ersten vier Systeme erteilte die Wehrtechnische Dienststelle für Luftfahrzeuge – Musterprüfwesen für Luftfahrtgerät der Bundeswehr (Musterprüfstelle) Anfang Dezember 2000 eine eingeschränkte Flugzulassung. Damit durften diese Systeme nur in Flugzeugen transportiert werden, soweit dies ohne konstruktive Veränderungen am Flugzeug und ohne Beeinträchtigung der Flugeigenschaften und -sicherheit möglich war.

Für die weiteren vier im Jahre 2001 beschafften Systeme erteilte die Musterprüfstelle wegen mechanischer Mängel keine Flugzulassung. Sie widerrief vielmehr Mitte Januar 2005 auch ihre anfängliche (eingeschränkte) Flugzulassung aus dem Jahre 2000. Sie begründete dies mit einer Reihe von Mängeln der Systeme, die nicht behoben werden könnten. So sei das Fahrgestell der Systeme zu schwach für deren Gewicht, die Zusatzgeräte seien teils für ihren Zweck ungeeignet und könnten nicht nachgebessert werden. Die Systeme überschritten die zulässige Bodendruckbelastung in den Hubschraubern um ein Vielfaches. Das Tragensystem sei überdies so schwer, dass es selbst durch vier (männliche) Personen auf unbefestigten Wegen und auf leicht abschüssigem, asphaltiertem Gelände nicht zu handhaben sei.

Damit ließen sich alle acht Systeme nicht für den Lufttransport einsetzen, also für den Zweck, für den sie mit hoher Dringlichkeit beschafft worden waren.

25.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Bundeswehr 1,3 Mio. Euro für die Beschaffung von Verwundetentransportsystemen ausgegeben hat, die nicht wie vorgesehen eingesetzt werden können.

Nach seiner Auffassung war diese Fehlbeschaffung vermeidbar. So waren die vom Firmenkonsortium vorgestellten Systeme erkennbar nicht so ausgereift, dass ihre Beschaffung auf dem Wege des „dringenden Sofortbedarfs“ eingeleitet werden durfte. Schon die anfängliche eingeschränkte Flugzulassung mit der Folge, dass weitere Beschaffungen eingeleitet wurden, hätte nicht erteilt werden dürfen; sie beruhte auf erkennbar falschen Daten und Annahmen. Ihr Widerruf hätte zumindest die Beschaffung der letzten vier Systeme verhindern können, wenn er nicht erst im Jahre 2005 erfolgt wäre. Die für den Widerruf angegebenen Gründe waren jedenfalls schon bei Lieferung der ersten Systeme ohne zeitraubende Prüfungen leicht erkennbar.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, die Verantwortlichkeiten für diese Fehlbeschaffung zu klären und ggf. ein Regressverfahren einzuleiten.

25.3

Das Bundesministerium hat als Begründung für den Sofortbedarf angegeben, auf eine Einführung der Systeme im Jahre 2000 hätte trotz ihrer mangelnden Beschaffungsreife nicht verzichtet werden können. Andernfalls hätten Gefahr für Leib und Leben von Verwundeten sowie ggf. rechtliche Konsequenzen für die Bundesrepublik Deutschland gedroht. Wegen dieser Dringlichkeit sei auch zunächst nur ein Transport als „Bodenlast“ in den Flugzeugen geplant gewesen.

Das Bundesministerium hat eingeräumt, dass das Zurückziehen der im Jahre 2000 erteilten Flugzulassung zu Nutzungseinschränkungen geführt hat. Es habe eine Prüfung eingeleitet, um festzustellen, ob das Erteilen der Flugzulassung im Jahre 2000 oder deren Zurückziehen im Jahre 2005 ermessensrichtig war. Das Bundesministerium hat die Prüfung von Regressansprüchen im Zusammenhang mit der Beschaffung der Systeme vom Ausgang dieser Prüfung abhängig gemacht.

Die Systeme würden derzeit nur noch am Boden wie folgt eingesetzt:

- Drei Systeme würden in den Bundeswehrkrankenhäusern Koblenz und Ulm in der Notfallaufnahme genutzt,
- drei Systeme würden seit der Rücknahme der Flugzulassung bei den Sanitätseinsatzverbänden KFOR in Prizren und ISAF in Kabul nur noch als mobile Intensivpflegebetten eingesetzt und
- zwei Systeme würden im Depot als Einsatzreserve bereitgehalten.

25.4

Die Einlassungen des Bundesministeriums überzeugen nicht.

Wie es selbst einräumt, können die teuren Verwundetentransportsysteme nicht wie ursprünglich vorgesehen eingesetzt werden. Die bodengebundene Nutzung in den Bundeswehrkrankenhäusern und in den Sanitätseinsatzverbänden sowie die Reservebildung im Depot entsprechen keinesfalls den ursprünglichen Forderungen und insbesondere nicht der angeblichen Dringlichkeit, die für eine Sofortbeschaffung der unausgereiften Systeme geltend gemacht wurde. Die wesentliche Begründung für die Beschaffung der Systeme war, dass zwingend der Lufttransport intensivmedizinisch zu betreuender verwundeter und kranker Soldaten sichergestellt werden sollte. Die dazu notwendige Flugzulassung der Systeme hätte nachdrücklich verfolgt werden müssen.

Die nunmehr angekündigte Prüfung, ob das Erteilen der Flugzulassung im Jahre 2000 oder deren Zurückziehen im Jahre 2005 ermessensrichtig war, ist nur ein Schritt, um zu klären, wer für die Fehlbeschaffung verantwortlich ist. Darüber hinaus sollte das Bundesministerium aber nach Auffassung des Bundesrechnungshofes auch der Verant-

wortlichkeit für die Wahl des Beschaffungsverfahrens und ihren Begründungen nachgehen.

26 **Mindestflugstundenvorgaben für die Einsatzbefähigung der Hubschrauber-pilotinnen und -piloten des Heeres nicht erfüllt** (Kapitel 1419)

26.0

Entgegen den Vorgaben des Generals der Heeresflieger haben Einsatzverbände des Heeres ihren Hubschrauber-pilotinnen und -piloten die Einsatzbefähigungsstufe „Uneingeschränkt Einsatzfähig (Combat Ready)“ zuerkannt, obwohl die dazu notwendigen Mindestflugstunden teilweise erheblich unterschritten waren. Dies änderte sich auch nicht, als die Vorgaben erhöht und gleichzeitig verschärft wurden. Derartige Abweichungen könnten vermieden werden, wenn beim Heer – wie bereits bei der Luftwaffe – die Zuständigkeiten für die Weiterbildungs-vorgaben und für deren Überwachung zusammengeführt würden.

26.1

Nach ihrer fliegerischen Grundausbildung werden die Hubschrauber-pilotinnen und -piloten der Bundeswehr in den Einsatzverbänden so aus- und weitergebildet, dass sie in mehreren Schritten die Einsatzbefähigungsstufe „Uneingeschränkt Einsatzfähig (Combat Ready)“ erreichen und erhalten können. Die Zuerkennung der Einsatzbefähigungsstufen wird insbesondere von Mindestflugstunden abhängig gemacht, die während der Aus- und Weiterbildung abzuleisten und nachzuweisen sind.

Der Bundesrechnungshof untersuchte im Jahre 2003 die fliegerisch-taktische Aus- und Weiterbildung der Hubschrauber-pilotinnen und -piloten des Heeres und der Luftwaffe und stellte fest:

Im Heer gab der General der Heeresflieger in seiner Weisung für die Einsatzflugweiterbildung Mindestflugstunden vor, die zum Erreichen und Erhalten der Einsatzbefähigungsstufen jährlich nachzuweisen sind. Zuständig für das Einhalten der Vorgaben und das Zuerkennen der Einsatzbefähigungsstufen waren die Einsatzverbände der Division Luftbewegliche Operationen.

In der Praxis wurden die Vorgaben des Generals der Heeresflieger nicht eingehalten. Die Einsatzverbände erkannten ihren Hubschrauber-pilotinnen und -piloten die Einsatzbefähigungsstufe „Uneingeschränkt Einsatzfähig (Combat Ready)“ auch zu, wenn die Mindestflugstundenvorgaben erheblich unterschritten waren. Dies änderte sich auch nicht, als der General der Heeresflieger Anfang des Jahres 2004 die Vorgaben um 25 % erhöhte und gleichzeitig verschärfte.

Derartige Abweichungen traten bei der Luftwaffe nicht auf. Hier sind der Erlass der Aus- und Weiterbildungsvorgaben, deren Überwachung und die Zuerkennung der Einsatzbefähigungsstufen organisatorisch zusammengefasst.

26.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die tatsächlich für die Zuerkennung der Einsatzbefähigung erbrachten Flugstunden von den Vorgaben des Generals der Heeresflieger abwichen. Entweder sind die Vorgaben des Generals der Heeresflieger zu weitgehend und daher zu korrigieren, oder die Einsatzverbände kommen ihrer Aufgabe, die Einsatzbefähigung ihrer Hubschrauberpilotinnen und -piloten nachvollziehbar sicherzustellen, nicht nach.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass so die Einsatzbefähigung der Hubschrauberpilotinnen und -piloten des Heeres gefährdet sein könnte. Er hat diesen Mangel u. a. auf die im Heer geteilte Zuständigkeit für die Festlegung der Weiterbildungsvorgaben und deren Überwachung zurückgeführt und auf das Beispiel der Luftwaffe verwiesen, die derartige Abweichungen vermeidet.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, einerseits die Mindestflugstundenvorgaben zu überprüfen. Sie sind möglicherweise für die Praxis zu hoch und zu pauschal festgesetzt und sollten je nach Einsatzart und Hubschraubermuster differenziert werden. Andererseits sollten auch beim Heer nach dem Vorbild der Luftwaffe die Zuständigkeiten für die Aus- und Weiterbildungsvorgaben und deren Überwachung sowie die Kontrolle der formalen Zuerkennung der Einsatzbefähigungsstufen organisatorisch zusammengefasst werden.

26.3

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) hat die Aufteilung der Zuständigkeiten im Heer mit der Heeresstruktur begründet, die zwischen konzeptioneller Zuständigkeit und truppendienstlicher Führung unterscheidet. Das Vorbild der Luftwaffe solle hier nicht aufgegriffen werden.

Das Bundesministerium hat nicht bestritten, dass die Einsatzbefähigungsstufe „Combat Ready“ erteilt wurde, ohne dass die vom General der Heeresflieger dafür vorgegebenen Mindestflugstunden erfüllt waren. Es hat dies mit einem vorübergehenden, aufgrund technischer Schwierigkeiten entstandenen Engpass bei den verfügbaren Hubschraubern begründet. Den fliegerischen Vorgesetzten der Hubschrauberpilotinnen und -piloten sei daher

in Abstimmung mit dem General der Heeresflieger die Möglichkeit eröffnet worden, die Einsatzbefähigungsstufe „Combat Ready“ zu erteilen, auch wenn die Mindestflugstundenvorgabe erheblich unterschritten war. Schließlich könne nur der verantwortliche fliegerische Vorgesetzte die Einsatzbefähigung umfassend bewerten und so von der pauschalen Vorgabe ohne Gefährdung der Einsatzbereitschaft abweichen. Das Bundesministerium hat seine Einschätzung durch den unfallfreien Betrieb der Hubschrauber im Prüfungszeitraum bestätigt gesehen. Es hat jedoch versichert, dass jetzt wieder ausreichend Hubschrauber für die Aus- und Weiterbildung zur Verfügung stünden und die Vorgaben des Generals der Heeresflieger beachtet würden.

Die in diesen Vorgaben festgelegten jährlichen Mindestflugstunden seien für alle Hubschraubertypen einheitlich als unabdingbares Minimum für den Erhalt der Einsatzbefähigungsstufen zu betrachten. Unterschiedliche, hubschrauberspezifische Vorgaben seien nicht Ziel führend.

26.4

Die Einlassung des Bundesministeriums überzeugt angesichts einer möglichen Gefährdung der Einsatzbefähigung der Hubschrauberpilotinnen und -piloten des Heeres sowie angesichts der Lösung, die die Luftwaffe gefunden hat, nicht.

Die Abstimmung, die angeblich vor der Reduzierung der zum Erreichen der Einsatzbefähigung notwendigen Flugstundenzahl mit dem General der Heeresflieger stattgefunden hat, konnte das Bundesministerium nicht belegen. Mindestvorgaben hätten überdies nur einen geringen Wert, wenn sie vom fliegerischen Vorgesetzten schon bei technischen Problemen derart weit unterschritten werden können. Als Beweis dafür, dass das beanstandete Verfahren hinnehmbar sei, kann sicherlich nicht der Hinweis auf den bisher unfallfreien Betrieb dienen. Dies wird auch durch die Erklärung des Bundesministeriums bestätigt, nach Behebung der technischen Einschränkungen an den Hubschraubern würden die fliegerischen Verbände wieder zu den Vorgaben des Generals der Heeresflieger zurückkehren.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seinen Empfehlungen, einerseits die pauschalen Mindestflugstundenvorgaben zu überprüfen und ggf. praxisgerecht je nach Einsatzart und Hubschraubermuster zu differenzieren sowie andererseits auch beim Heer nach dem Vorbild der Luftwaffe die Zuständigkeiten für die Aus- und Weiterbildungsvorgaben und deren Überwachung sowie die Kontrolle der formalen Zuerkennung der Einsatzbefähigungsstufen organisatorisch zusammen zu fassen.

Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung
(Einzelplan 15)

27 Tarifwidrige Bezahlung von Beschäftigten bei Trägern der gesetzlichen Rentenversicherung
(Kapitel 1513)

27.0

Tarifkräfte bei einigen Landesversicherungsanstalten erhielten höhere Vergütungen als vergleichbare Beschäftigte des öffentlichen Dienstes. Gründe dafür waren unge-rechtfertigte übertarifliche Bezahlungen oder die Anwen-dung interner Richtlinien für Arbeitsplatzbewertungen, die zu nicht tarifkonformen Einstufungen führten.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung aufgefordert, über die Aufsichtsbehörden der Rentenversicherungsträger darauf hinzuwirken, dass die Landesversicherungsanstalten bei der Eingruppierung von Tarifkräften dem Tarifrecht in al-len Punkten genügen.

27.1

Die Landesversicherungsanstalten sind als Selbstverwal-tungskörperschaften des öffentlichen Rechts Träger der gesetzlichen Rentenversicherung der Arbeiter für ihren jeweiligen Zuständigkeitsbezirk. Sie finanzieren sich aus den Beiträgen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber sowie aus dem Bundeszuschuss.

Alle Landesversicherungsanstalten sind Mitglieder der Tarifgemeinschaft der Deutschen Rentenversicherung (TgDRV), einem Arbeitgeberverband Träger der gesetzli-chen Rentenversicherung. Zweck der Tarifgemeinschaft ist die Wahrnehmung der tariflichen Interessen der Mit-glieder als Arbeitgeber, insbesondere durch Abschluss von Tarifverträgen. Die TgDRV hat im Rahmen ihrer Tar-ifhoheit für den Bereich ihrer Mitglieder den Bundes-Angestelltentarifvertrag (BAT) übernommen.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung eini-ger Prüfungsämter des Bundes die Eingruppierungen und Einreihungen von Tarifkräften sowie die allgemeine An-wendung des Tarifrechts bei den Landesversicherungsan-stalten. Wesentliche Feststellungen sind in den beiden fol-genden Beispielen dargestellt:

Landesversicherungsanstalt Freie und Hansestadt Hamburg

Das Prüfungsamt des Bundes Hamburg stellte übertarifli-che Bezahlungen von Angestellten der Landesversiche-rungsanstalt Freie und Hansestadt Hamburg fest, die bei Neueinstellungen, bei der Neubewertung von Arbeitsplät-zen oder im Rahmen von Besitzstandswahrungen gewährt wurden. Die Landesversicherungsanstalt Freie und Han-

sestadt Hamburg hat diese übertariflichen Leistungen der TgDRV nicht mitgeteilt und sie nicht mit ihr abgestimmt.

Das Prüfungsamt des Bundes Hamburg beanstandete ge-genüber der Landesversicherungsanstalt Freie und Hanse-stadt Hamburg, dass sie Tarifkräften über- oder außerta-rifliche Leistungen gewährte, ohne sich zuvor mit der TgDRV darüber verständigt zu haben.

Hierzu führte die Landesversicherungsanstalt Freie und Hansestadt Hamburg aus, die Vorschriften des BAT seien Mindestbedingungen. Im Geltungsbereich des BAT seien zugunsten der Angestellten abweichende Regelungen ar-beitsrechtlich möglich und rechtlich wirksam. Solche Regelungen seien in Form von übertariflichen oder außer-tariflichen Leistungen möglich. Soweit über- oder außer-tarifliche Vergütungsregelungen in den Arbeitsverträgen vereinbart worden seien, stellten diese die Rechtsgrund-lage für die Zahlungen dar. Eine dem § 51 BHO entspre-chende haushaltsrechtliche Vorschrift, die die landesun-mittelbaren Sozialversicherungsträger verpflichte, nur Personalausgaben zu leisten, die auf Gesetz oder Tarif-vertrag beruhen, gebe es nicht. Weder § 67 SGB IV noch die hierzu erlassenen weiteren haushaltsrechtlichen Vor-schriften enthielten eine solche Vorgabe.

Landesversicherungsanstalt Hessen

Aufgrund des von der TgDRV abgeschlossenen Tarifver-trags gilt auch die Eingruppierungsvorschrift des § 22 BAT für die Landesversicherungsanstalten. Danach sind tragende Elemente der Eingruppierung – ebenso wie im Geltungsbereich des BAT für Bund, Länder und Gemein-den – der Grundsatz der Eingruppierungsautomatik, der Begriff des Arbeitsvorgangs und die grundsätzliche An-bindung an die überwiegend auszuübende Tätigkeit. Diese Kernpunkte geben die Methode vor, mit der die tarifver-traglich vereinbarten Eingruppierungsmerkmale zu be-handeln sind, um zu der tarifgerechten Eingruppierung zu gelangen.

Die Landesversicherungsanstalt Hessen hat Richtlinien für die Beschreibung von Stellen ihrer Beschäftigten ein-geführt. Diese Richtlinien sollen der Vorbereitung von Personalentscheidungen und der Personalentwicklung dienen. Die beschriebenen Stellen sollen in ihrer Wertig-keit deckungsgleich mit vergleichbaren Beamtendienst-posten und nach Funktionsbezeichnungen wie Sachbear-beiter A 9/V b BAT oder 1. Bearbeiter A 8/V c BAT ausgewiesen werden. Die Anforderungen an eine Stelle sollen sich aus Merkmalen wie Teamfähigkeit, Selbststän-digkeit, Initiative oder ähnlichem zusammensetzen und daraus einen nach Punkten gestaffelten Bewertungsrah-men für die Eingruppierung ergeben. Der Bezug auf die Eingruppierungsmerkmale des BAT fehlt bei den Richtli-nien.

Das Prüfungsamt des Bundes Frankfurt am Main beanstandete gegenüber der Landesversicherungsanstalt Hessen, dass dieses Verfahren der Landesversicherungsanstalt Hessen den tariflichen Erfordernissen des § 22 BAT nicht genüge. Anders als bei einzelfallbezogenen Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen hält es das Verfahren weder tarif- noch haushaltsrechtlich für geeignet, die Personalausgaben zu belegen und damit der Gefahr überhöhter Personalausgaben wirksam entgegenzutreten. Die Richtlinien der Landesversicherungsanstalt Hessen sind daher zur tarifkonformen Ermittlung von Eingruppierungen und Einstufungen ungeeignet.

Die Landesversicherungsanstalt Hessen erwiderte, sie teile diese Auffassung nicht. Das Stellenbeschreibungssystem orientiere sich an den Vorgaben des BAT. Das Anforderungsprofil der Stellenbeschreibung setze sich aus Anforderungsmerkmalen zusammen, die entsprechend der Wertigkeit der gestellten Anforderungen mit Punkten zu bewerten seien. Für jede Vergütungsgruppe sei ein Punkterahmen festgelegt, in dem sich die Summe der für die einzelnen Anforderungsmerkmale zu vergebenden Punkte bewegen müsse.

27.2

27.2.1

Der Bundesrechnungshof hat gegenüber dem Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (Bundesministerium) als zuständiger Bundesbehörde die Auffassung vertreten, dass die Vorgehensweise der Landesversicherungsanstalten dem Tarifrecht nicht genüge. Im Einzelnen:

Landesversicherungsanstalt Freie und Hansestadt Hamburg

Der Bundesrechnungshof kritisiert, dass die Bezahlung von Tarifkräften bei der Landesversicherungsanstalt einzelvertraglich über Tarifvorschriften hinausgehend geregelt worden ist, da damit eine einheitliche Gestaltung der Arbeitsbedingungen bei den Landesversicherungsanstalten nicht gewährleistet werden kann.

Nach seiner Auffassung folgt aus der Selbstbindung der Rentenversicherungsträger, dass sich die Mitglieder der TgDRV gemäß § 69 SGB IV nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im Interesse eines einheitlichen Vorgehens bei der Gewährung über- oder außertariflicher Leistungen in jedem Einzelfall mit der TgDRV über diese Maßnahmen verständigen. Andernfalls werden die Tarifverträge ausgehöhlt.

Landesversicherungsanstalt Hessen

Der Bundesrechnungshof erkennt nicht das personalwirtschaftliche und personalentwicklungsbezogene Anliegen der Landesversicherungsanstalt Hessen, ihren Angestellten und Beamtinnen und Beamten im Hinblick auf berufliche Entwicklungserwartungen möglichst vergleichbare Chancen einzuräumen.

Gleichwohl genügen nach Auffassung des Bundesrechnungshofes die Richtlinien für die Beschreibung der Stellen der Beschäftigten der Landesversicherungsanstalt Hessen nicht den Anforderungen an ein einzelfallbezogenes Verfahren zur Eingruppierung gemäß § 22 BAT. Das in den Richtlinien vorgegebene, an Beamtendienstposten ausgerichtete analytische Bewertungssystem wird dem Eingruppierungssystem des BAT in seinen tragenden Elementen nicht gerecht. Es kann die tarifgerechte und damit haushaltskonforme Eingruppierung nicht ersetzen.

Das gilt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes auch mit Blick auf den künftigen Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD), der – soweit derzeit ersichtlich – die tragenden Elemente des bisherigen Eingruppierungssystems gemäß § 22 BAT in das neue Eingruppierungsverfahren übernehmen wird.

27.2.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, über die Aufsichtsbehörden dahingehend auf die Landesversicherungsanstalten einzuwirken, dass diese sich künftig bei über- und außertariflichen Leistungen in jedem Einzelfall mit der TgDRV über die Maßnahme verständigen, um so einer Aushöhlung des Tarifrechts wirksam entgegenzutreten.

Außerdem hat der Bundesrechnungshof das Bundesministerium aufgefordert, über die Aufsichtsbehörden darauf hinzuwirken, dass die Landesversicherungsanstalten für die Eingruppierung ihrer Tarifkräfte nur Tätigkeitsbewertungen nach der Methode des § 22 BAT durchführen, die so geeignet sind, den Nachweis einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung des Bundeszuschusses zu führen.

27.3

Das Bundesministerium hat von einer detaillierten inhaltlichen Stellungnahme abgesehen. Es hat mitgeteilt, es beabsichtige – entsprechend den Forderungen des Bundesrechnungshofes – das Thema zur Beratung für die Aufsichtsbehördentagung der Sozialversicherungsträger anzumelden.

27.4

Der Bundesrechnungshof sieht sich durch die Bereitschaft des Bundesministeriums, die festgestellten Probleme der Bezahlung von Tarifkräften zur Beratung für die Aufsichtsbehördentagung der Sozialversicherungsträger anzumelden, bestätigt.

Er bekräftigt seine Forderung an das Bundesministerium, auf dieser Tagung über die Aufsichtsbehörden auf Festlegungen für die Landesversicherungsanstalten hinzuwirken, dass diese sich künftig bei über- und außertariflichen Leistungen in jedem Einzelfall mit der TgDRV über die Maßnahme verständigen und die Tätigkeitsbewertungen nach der vorgeschriebenen tarifrechtlichen Methode vornehmen.

Bundesministerium für Bildung und Forschung
(Einzelplan 30)

28 Kosten für Neubauten der Max-Planck-Gesellschaft senken
(Kapitel 3007 Titel 894 11)

28.0

Zu aufwendig geplante Institutsneubauten der Max-Planck-Gesellschaft zeigen, dass die Baukosten in Zukunft um durchschnittlich 10 % gesenkt werden können, ohne den hohen Standard der Forschungseinrichtungen zu mindern. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung sollte dazu in der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung Änderungen bei der Genehmigung von Bauvorhaben der Max-Planck-Gesellschaft herbeiführen.

28.1

Die Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e. V. (MPG) mit Sitz in Berlin betreibt Grundlagenforschung in den Naturwissenschaften, in der Medizin und in den Geisteswissenschaften. Bund und Länder fördern die im Jahre 1948 gegründete MPG institutionell als Gemeinschaftsaufgabe. Die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) ermittelt für die Zuwendungsgeber Bund und Länder den jährlichen Zuschussbedarf. Bei Bauvorhaben setzt die BLK jeweils einen Berichterstatter aus ihrem Kreise ein.

28.1.1

Die MPG benötigt rund 90 Mio. Euro jährlich für Baumaßnahmen. Diese finanziert in der Regel zur Hälfte der Bund, ein Viertel trägt das Land, in dem das geförderte Institut seinen Sitz hat, das andere Viertel teilen sich alle Länder.

Beantragt die MPG einen Institutsneubau, schätzt sie die Gebäudekosten auf Basis der pauschalen Kostenrichtwerte, die für die Planung von Hochschulbauten gelten. Der Berichterstatter prüft den Antrag und formuliert für die BLK eine Empfehlung. Nachdem die BLK dem Vorhaben zugestimmt hat, lässt die MPG einen Entwurf erstellen. Anschließend prüft und genehmigt sie selbst die Planung mit der dazugehörigen Kostenberechnung. Die MPG muss dem Berichterstatter mindestens einen Vermerk über ihre Prüfung und Genehmigung sowie eine Übersicht zu den Planungs- und Kostendaten des Entwurfs vorlegen. Sie erläutert im Vermerk auch die Baukonstruktion und die technische Ausstattung des Bauvorhabens, ohne dabei auf Einzelheiten einzugehen. Aufgabe des Berichterstatters ist es, die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens und die erwarteten Baukosten zu prüfen. Er berei-

tet mit seinem Beschlussvorschlag eine Entscheidung der BLK vor. Damit ist die Aufgabe des Berichterstatters in der Regel erfüllt.

Nach Abschluss einer Baumaßnahme legt die MPG dem Bundesministerium für Bildung und Forschung (Bundesministerium) einen Verwendungsnachweis vor, der die genehmigten und die abgerechneten Kosten summarisch gegenüberstellt.

28.1.2

Der Bundesrechnungshof prüfte drei inzwischen genutzte Institutsneubauten an verschiedenen Standorten mit zusammen rund 100 Mio. Euro Baukosten. Die Planer hatten Grundrisse entworfen, nach denen die Institute jeweils durch eine mehrgeschossige, von Laufstegen durchquerte Halle zu erschließen waren. Das Verhältnis von Verkehrsfläche (Flure, Erschließungshallen) zu Hauptnutzfläche (im Wesentlichen: Labore, Büros) betrug bei den Instituten 56, 67 bzw. 84 zu 100. Das heißt, auf 100 m² Hauptnutzfläche kamen bis zu 84 m² Verkehrsfläche. Diese Planungsdaten lagen den Berichterstattern vor.

Die Entwürfe sahen Verglasungen für die Fassaden der Hallen und die Brüstungen der Stege oder Treppenläufe vor, außerdem bei einem Institut eine außen angebrachte Spezialverglasung als Sonnenschutz, bei einem anderen Natursteinfußböden in den Treppenhäusern. Für ein weiteres Institut war in den Außenanlagen eine aufwendige oberirdische Abführung für Niederschlagswasser mit Beleuchtung geplant. Die Planer hatten für die genannten Beispiele nicht geprüft, ob die zu erwartenden Bau- und Betriebskosten bei anderen Ausführungen verringert werden könnten.

Die MPG vermerkte als Ergebnis ihrer Prüfung, dass die Planungen jeweils „eine sehr wirtschaftliche Lösung“ darstellten, und genehmigte die Entwürfe. Die Berichterstatter prüften die Kostendaten der Planungen. Da die nunmehr ermittelten Kosten mit den zuvor auf Basis der Kostenrichtwerte für den Hochschulbau geschätzten Gebäudekosten nahezu übereinstimmten, war für die Berichterstatter die Wirtschaftlichkeit der Vorhaben gegeben. Im Ergebnis empfahlen sie der BLK, den Bauvorhaben mit den von der MPG genehmigten Kosten zuzustimmen. Die Berichterstatter äußerten sich nicht zu den Planungsdaten.

Die MPG ließ die Institute wie geplant herstellen, änderte jedoch teilweise die Nutzung von Flächen. In einem Fall realisierte sie eine höherwertige Laboreinheit als genehmigt; in einem anderen Fall baute sie anstelle der genehmigten Teilunterkellerung einen Vollkeller. Die MPG informierte die BLK nicht über die ihrer Auffassung nach

unwesentlichen Abweichungen. Diese konnte sie innerhalb des jeweils genehmigten Kostenrahmens ausführen. Verwendungsnachweise lagen für die geprüften Neubauten noch nicht vor.

28.2

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes haben weder die in der BLK vertretenen Zuwendungsgeber noch die MPG nachhaltig auf eine wirtschaftliche Planung hingewirkt. Die Kostenrichtwerte für den Hochschulbau sind zur Kostenschätzung von Neubauten der MPG nur bedingt geeignet.

Da die Gebäudegeometrie die Kosten eines Bauvorhabens erheblich beeinflusst, liefern entsprechende Planungsdaten wesentliche Anhaltspunkte, die Wirtschaftlichkeit eines Entwurfs zu beurteilen. Im Idealfall zeichnet sich ein Entwurf z. B. durch ein niedriges Verhältnis von Verkehrsfläche zu Hauptnutzfläche aus. Bei Hochschulinstituten sind Werte von höchstens 55 zu 100 oder bei sonstigen vom Bund geförderten Forschungsbauten von höchstens 45 zu 100 üblich. Obwohl die geprüften Institute diese Werte deutlich überschritten, beanstandeten dies weder die MPG noch die Berichtersteller. Überdimensionierte Verkehrsflächen erhöhen die Bau- und die späteren Betriebskosten.

Die MPG genehmigte Ausführungen, die nach Auffassung des Bundesrechnungshofes konstruktiv zu aufwendig (z. B. Sonnenschutz durch Spezialglas), ungeeignet (z. B. Naturstein in Treppenhäusern) und in Teilen unnötig repräsentativ (z. B. Fassaden, Hallen, Außenanlagen) sind. Die MPG akzeptierte nicht nur Mehrkosten für Bauelemente oder für Bereiche, die für die wissenschaftliche Tätigkeit nicht notwendig sind, sondern ließ auch zu, dass die Betriebskosten unnötig hoch sein werden.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes weichen die Bedürfnisse und Strukturen der Max-Planck-Institute von Hochschulinstituten ab. Beispielsweise benötigten die geprüften Institute mehr Büroflächen und weniger Laborflächen als Hochschulinstitute. Büroflächen sind jedoch kostengünstiger zu errichten als Laborflächen. Weil die MPG die Kostenrichtwerte für den Hochschulbau anwendete, veranschlagte sie zu hohe Baukosten. Diese Schätzungen verschafften der MPG finanzielle Spielräume. Deshalb konnte sie innerhalb des Kostenrahmens nicht nur die großzügigen Verkehrsflächen und kostenaufwendige Bauelemente wie geplant herstellen, sondern auch quantitativ mehr und qualitativ höherwertiger bauen. Das Bundesministerium hätte die Abweichungen nur bei einer über den zahlenmäßigen Nachweis hinaus gehenden Erfolgskontrolle feststellen können.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, der Zweckbestimmung und Funktionalität von Bauvorhaben der MPG größere Beachtung zu schenken. Es sollte verbindliche Planungs- und Kostendaten vereinbaren und die Erfolgskontrolle verbessern. Damit ließen sich die Baukosten nach Schätzung des Bundesrechnungshofes durchschnittlich um 10 % senken, ohne

dass der hohe Standard der Forschungsbedingungen gemindert würde.

Der Bundesrechnungshof hat weiterhin empfohlen, die Kostenrichtwerte für den Hochschulbau bei Bauvorhaben der MPG nicht mehr anzuwenden. Das bisherige Verfahren birgt die Gefahr, dass Planer und Institute nicht alle Ansätze einer kostengünstigen Entwurfsplanung nutzen. Unverzichtbar ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes eine veränderte Baukostenprüfung. Bis zur Verständigung auf ein besser geeignetes Verfahren zur Genehmigung von Bauvorhaben sollte das Bundesministerium gegenüber den Ländern darauf drängen, einen pauschalen Abschlag von den Kostenrichtwerten für den Hochschulbau vorzunehmen und dadurch Kostenobergrenzen festzulegen.

28.3

Das Bundesministerium hat erklärt, sein Förderinteresse bei Bauten der MPG sei nicht auf eine repräsentative Gestaltung ausgerichtet. Im Vordergrund stehe das Bemühen, bedarfsgerechte Gebäude zu schaffen, die wirtschaftlich in Bau und Betrieb seien. Die MPG wolle künftig „auch zur Verbesserung des Raumklimas“ auf großflächig verglaste Fassaden verzichten. Sie habe „unangemessene Zugeständnisse“ an den Planer bei einem der geprüften Bauvorhaben eingeräumt. Das Bundesministerium erachte beim Verhältnis von Verkehrsfläche zu Hauptnutzfläche Werte zwischen 40 zu 100 und 60 zu 100 als angemessen.

Der für Forschungsförderung zuständige Ausschuss der BLK habe die Berichtersteller beauftragt, das Verfahren zur Genehmigung von Bauvorhaben der MPG zu prüfen. Die Berichtersteller hätten dem Bundesrechnungshof darin zugestimmt, dass die MPG ihre Entscheidungen ausführlicher als bisher dokumentieren müsse. Die Aufgaben eines Berichterstatters seien präziser zu definieren, so dass er ein Bauvorhaben sachkundiger begleiten könne. Er benötige einen Leitfaden, der den Umfang und die Qualität der ihm vorzulegenden Unterlagen vorgebe. Zu verbessern sei auch die Erfolgskontrolle.

Die Kostenrichtwerte für den Hochschulbau betrachtet das Bundesministerium „lediglich als Orientierungshilfe für die Berichtersteller“. Die BLK könne diese nicht mit pauschalen Abschlägen versehen und gegenüber der MPG anwenden. Die Berichtersteller hätten sich noch keine abschließende Meinung zur Eignung dieser Kostenrichtwerte oder zu möglichen Alternativen gebildet.

Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, dass es erst nach Abschluss des Bemerkungsverfahrens Beschlüsse der BLK zu ggf. notwendigen Änderungen bestehender Vereinbarungen herbeiführen wolle.

28.4

Der Bundesrechnungshof sieht seine Kritik bestätigt, da die Berichtersteller ebenfalls einen Verbesserungsbedarf bei der Genehmigung von Bauvorhaben erkannt haben.

Der von ihnen erwogene Leitfaden könnte auch zu einer verbesserten Erfolgskontrolle beitragen. Anders als das Bundesministerium sieht der Bundesrechnungshof durchaus die Möglichkeit, vorerst pauschale Abschläge von den Kostenrichtwerten für den Hochschulbau vorzunehmen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Bundesministerium, in der BLK nunmehr mit Nachdruck darauf hinzuwirken, dass die Berichterstatte Bauvorhaben der MPG nicht nur sachkundiger, sondern auch kritischer begleiten können. Dafür muss es in absehbarer Zeit eine Vereinbarung mit den Ländern treffen. Das Bundesministerium sollte den Ländern dabei deutlich machen, dass Mehraufwendungen, die nicht vorrangig Forschungszwecken dienen, nicht zuwendungsfähig sind.

29 Verstoß gegen die Grundsätze der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit bei der Beschaffung eines Höchstleistungsrechners
(Kapitel 3007 Titel 685 13 und 894 13)

29.0

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung hat versäumt, bei einer Großforschungseinrichtung rechtzeitig zu prüfen, ob diese bei der Beschaffung eines Höchstleistungsrechners für über 42 Mio. Euro die Vergabevorschriften und das Wirtschaftlichkeitsgebot eingehalten hat. Ferner hat es nicht darauf geachtet, ob dessen Finanzierung abschließend gesichert war. Der Bundesrechnungshof erwartet vom Bundesministerium für Bildung und Forschung, dass es die Einhaltung der haushaltsrechtlichen Vorgaben zu finanziell bedeutsamen Beschaffungen bei Großforschungseinrichtungen anlassbezogen selbst vorab vor Ort prüft.

29.1

Der Bundesrechnungshof hatte im Jahre 2000 festgestellt, dass Großforschungseinrichtungen, die Zuwendungen vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (Bundesministerium) erhielten, bei der Beschaffung von Informationstechnik gegen die Grundsätze der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit verstoßen hatten. Daraufhin forderte der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) das Bundesministerium auf, in angemessenem Rahmen vor Ort zu prüfen, inwieweit Großforschungseinrichtungen die Vergabevorschriften einhalten.

Vier Jahre später stellte der Bundesrechnungshof fest, dass eine Großforschungseinrichtung einen Höchstleistungsrechner für 42,5 Mio. Euro beschaffte, ohne die Vergabevorschriften zu beachten. Die Großforschungseinrichtung erteilte den Zuschlag im Verhandlungsverfahren ohne Vergabebekanntmachung, obwohl der Rechner ein marktgängiges, von mehreren Unternehmen hergestelltes Produkt ist. Zudem hatte die Großforschungseinrichtung

den Ausnahmetatbestand, der diese freihändige Vergabe rechtfertigen würde, nicht zutreffend begründet und darauf verzichtet, eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen. Die Großforschungseinrichtung sicherte 20 % der Finanzierung des Höchstleistungsrechners nicht und stellte diese nicht transparent dar. Das Bundesministerium prüfte diese Beschaffung nicht vor Ort. Die Großforschungseinrichtung will den Höchstleistungsrechner im Jahre 2006 für weitere 50 Mio. Euro ausbauen.

29.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesministerium die Auflagen des Rechnungsprüfungsausschusses nicht hinreichend beachtet hat. So hat die Großforschungseinrichtung

- Vergabevorschriften nicht beachtet und den Höchstleistungsrechner im Verhandlungsverfahren ohne Vergabebekanntmachung beschafft,
- mangels Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen eine haushaltsrechtskonforme Beschaffung nicht nachweisen können und
- ist wegen der ungesicherten Finanzierung des Höchstleistungsrechners ein Risiko in Millionenhöhe eingegangen.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, die Vergabevorbereitungen, Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und Finanzierungsplanung für die Ausbaustufe des Höchstleistungsrechners rechtzeitig vor Ort zu prüfen.

29.3

Die Großforschungseinrichtung hat Mängel bei der Beschaffung des Höchstleistungsrechners eingeräumt und mitgeteilt, dass sie

- den Rechner im Verhandlungsverfahren ohne Vergabebekanntmachung vergeben habe, nachdem sie alle Hersteller bei einer Markterkundung angesprochen habe und die Leistung nicht abschließend habe beschreiben können,
- beabsichtigt, ihre Entscheidungsschritte im Vergabeverfahren künftig sorgfältiger zu dokumentieren,
- bei der Beschaffung von Großgeräten Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen erstellen will und
- die vollständige Finanzierung des Höchstleistungsrechners inzwischen gesichert habe.

Zur Einhaltung der Vergabevorschriften hat sich die Großforschungseinrichtung nicht geäußert.

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es habe den Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses so verstanden, dass es u. a. generell die Einhaltung des Vergaberechts in angemessenem Rahmen vor Ort bei Großforschungseinrichtungen überprüfen solle. Es sei davon ausgegangen, dass die bisherige Praxis der anlassbezogenen Nachprüfungen sowie stichprobenweise Vor-Ort-Prü-

fungen ausreichend seien. Da die Beschaffungen der Großforschungseinrichtung bislang nicht Gegenstand eines derartigen Prüfungsansatzes gewesen seien, habe es die entsprechenden Vorgänge im Zusammenhang mit dem Höchstleistungsrechner nicht geprüft.

Aufgrund der Prüfung des Bundesrechnungshofes will das Bundesministerium nunmehr dafür sorgen, dass der Aufsichtsrat der Großforschungseinrichtung nur dann einem Ausbau des Höchstleistungsrechners zustimmt, wenn diese ausführlich nachgewiesen hat, dass sie die Vergabevorschriften eingehalten und eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung erstellt hat. Das Bundesministerium hat sich allerdings nicht dazu geäußert, inwieweit es die Finanzierungsplanung des Ausbaus prüfen will.

29.4

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass die Großforschungseinrichtung künftig Vergaben sorgfälti-

ger dokumentieren sowie Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen erstellen und dass das Bundesministerium den geplanten Ausbau des Höchstleistungsrechners vorab durch den Aufsichtsrat prüfen lassen will.

Der Bundesrechnungshof hält aber anlassbezogene Nachprüfungen des Bundesministeriums bei finanziell bedeutenden Beschaffungen für nicht ausreichend. Er erwartet vom Bundesministerium, dass es die Einhaltung der Vergabevorschriften und haushaltsrechtlichen Vorgaben zu finanziell bedeutsamen Beschaffungen bei Großforschungseinrichtungen anlassbezogen selbst vorab vor Ort prüft. Das Bundesministerium hat darüber hinaus sicherzustellen, dass die angekündigten Maßnahmen konsequent umgesetzt werden und die Großforschungseinrichtung die Finanzierung der Ausbaustufe rechtzeitig und abschließend sichert.

Der Bundesrechnungshof wird die Umsetzung der angekündigten Maßnahmen beobachten.

Allgemeine Finanzverwaltung (Einzelplan 60)

30 **Unzureichende Besteuerung illegaler Umsätze und Einkünfte** (Kapitel 6001 Titel 012 01, 015 01, 044 02)

30.0

Erhebliche Steuerausfälle ließen sich vermeiden, wenn Umsätze und Einkünfte aus illegaler Tätigkeit, z. B. aus Hehlerei, Bestechung, dem Handel mit Rauschgiften und anderen verbotenen Erzeugnissen, wirksamer besteuert würden. Hierzu ist eine verbesserte Zusammenarbeit der beteiligten Behörden erforderlich. Die Umsätze aus diesen Tätigkeiten werden auf mehrere Milliarden Euro jährlich geschätzt.

30.1

30.1.1 **Rechtslage**

Für die Steuerpflicht ist es unerheblich, ob ein Verhalten, das den Tatbestand eines Steuergesetzes erfüllt, gegen ein gesetzliches Verbot verstößt. Deshalb unterliegen Umsätze und Einkünfte aus illegalen Tätigkeiten grundsätzlich der Umsatz-, Einkommen- oder Körperschaftsteuer sowie der Gewerbesteuer. Das gilt z. B. für Umsätze und Einkünfte aus Hehlerei, Erpressung, Bestechung oder Schleusertätigkeit sowie aus dem Handel mit Rauschgift, Kriegswaffen, Raubkopien, gefälschten Markenartikeln oder Schmuggelwaren.

Die Finanzämter müssen illegal erzielte Umsätze und Einkünfte von Amts wegen ermitteln und die Steuern

festsetzen. Gerichte und die Behörden von Bund, Ländern und kommunalen Trägern der öffentlichen Verwaltung sind nach § 116 Abgabenordnung (AO) verpflichtet, dienstlich erfahrene Tatsachen, die den Verdacht einer Steuerstraftat begründen, den Finanzbehörden mitzuteilen. Die Steuerfestsetzung kann unterbleiben, wenn feststeht, dass die Einziehung keinen Erfolg haben wird oder mit unverhältnismäßig hohen Kosten verbunden ist.

Finanzbehörden können das Vermögen von Steuerstraftätern durch dingliche Arreste nach der AO und der Strafprozessordnung (StPO) zur Befriedigung von Steueransprüchen sicherstellen sowie mit Hilfe der Gerichte unrechtmäßig erworbenes Vermögen abschöpfen.

30.1.2 **Feststellungen des Bundesrechnungshofes**

Der Bundesrechnungshof hatte schon früher festgestellt, dass die Strafverfolgungsbehörden Straftäter im Rotlichtmilieu zwar strafrechtlich belangten, Anklagen wegen Steuerhinterziehung sowie die Besteuerung der Umsätze und Einkünfte aus illegalen Tätigkeiten aber meist unterblieben (vgl. Bemerkungen 2003, Bundestagsdrucksache 15/2020 Nr. 50, S. 185).

Der Bundesrechnungshof prüfte nunmehr, ob und in welchem Umfang die Finanzverwaltung sonstige illegal erzielte Umsätze und Einkünfte besteuert. Er nahm hierzu örtliche Erhebungen bei Steuerfahndungsstellen in verschiedenen Bundesländern vor und führte Informationsgespräche mit Vertretern der Kriminalpolizei, der Staatsanwaltschaft, des Bundeskriminalamts und des Zollkriminalamts.

Verlässliche Zahlen über die Höhe illegal erzielter Umsätze und Einkünfte fehlen. Fachleute schätzen allein den Umsatz mit illegalen Betäubungsmitteln in Deutschland auf bis zu 3 Mrd. Euro jährlich. Illegale Umsätze werfen erhebliche Gewinne ab.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die beteiligten Behörden nur unzureichend zusammen arbeiteten. Strafverfolgungsbehörden – insbesondere Kriminalpolizei und Staatsanwaltschaft –, Gerichte und Zollbehörden unterrichteten die Steuerverwaltung über Straftaten oder Sachverhalte, die für eine Besteuerung in Betracht gekommen wären, nicht oder nicht rechtzeitig. In den wenigen Fällen, in denen Finanzbehörden ihnen gleichwohl bekannt gewordene Straftäter erfolgreich besteuern konnten, beruhte der Informationsaustausch auf guten persönlichen Beziehungen der Bediensteten der beteiligten Behörden.

Die zur Mitteilung nach § 116 AO verpflichteten Gerichte und Behörden unterließen es insbesondere aus den folgenden Gründen, die Finanzbehörden über Tatsachen zu unterrichten, die den Verdacht einer Steuerstraftat begründeten:

- Viele Bedienstete von verpflichteten Behörden kannten ihre Mitteilungspflicht nicht.
- Bedienstete von Staatsanwaltschaften sahen sich auch mangels Kenntnis der Steuerakten von Tatverdächtigen nicht in der Lage festzustellen, ob der Verdacht einer Steuerstraftat bestehe.
- Andere Bedienstete wussten nicht, welche Angaben diese Mitteilungen enthalten sollten und an welche Stellen innerhalb der Finanzbehörden sie zu richten waren.
- Polizeibeamte, Staatsanwälte und Richter waren häufig nicht steuerrechtlich geschult. Polizei und Justiz richteten ihren Blick auf Sachverhalte allgemein strafrechtlicher Art; Steuerstraftaten betrachteten sie als Nebensächlichkeiten.
- Polizei und Justiz verzichteten im Interesse einer schnellen strafrechtlichen Erledigung darauf, die Steuerfahndung einzuschalten.
- Umgekehrt sahen sich die Bediensteten der Finanzbehörden wegen des Steuergeheimnisses oft gehindert, den anderen Behörden mitzuteilen, welche Besteuerungserfolge deren Anzeigen bewirkt hatten.

30.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass nur eine wirksamere Zusammenarbeit der betroffenen Gerichte und Behörden die Besteuerung illegal getätigter Umsätze und erzielter Einkünfte von Straftätern fördern und die steuerstrafrechtliche Verfolgung der Täter stärken kann. Er hat hierzu folgende Verbesserungsvorschläge gemacht:

- Die Mitteilungspflicht der Gerichte und Behörden nach § 116 AO ist so zu fassen, dass diese den Finanzbehörden Tatsachen mitzuteilen haben, die auf eine Steuerstraftat schließen lassen. Derzeit haben sie nur

solche Tatsachen mitzuteilen, die den Verdacht einer Steuerstraftat begründen. Näheres sollte in einer Verwaltungsanweisung und in einem allgemein verständlichen Merkblatt erläutert werden. Die verpflichteten Behörden sollten ihre Bediensteten gezielt rechtlich schulen.

- Wegen des mit der Besteuerung von Straftätern verbundenen Arbeitsaufwandes sollten die Strafverfolgungsbehörden andererseits angehalten werden, den Finanzbehörden grundsätzlich keine Kleinkriminellen mit verhältnismäßig geringen Umsätzen und Einkünften anzuzeigen. Das gilt auch für Fälle, in denen die Beitreibung von Steuerforderungen erkennbar aussichtslos ist oder die Höhe der Steuerforderung in keinem vertretbaren Verhältnis zum erwarteten Fahndungsaufwand steht.
- Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) sollte mit Hilfe der zuständigen Bundes- und Landesministerien sicherstellen, dass Strafverfolgungsbehörden und Gerichte die Mitwirkung an der Besteuerung illegaler Tätigkeiten als Teil einer ganzheitlichen Fallbearbeitung erkennen und sich daran entsprechend beteiligen.
- Vorrangig Strafverfolgungsbehörden sollten über Zuständigkeiten, Aufbau, Aufgaben und Befugnisse der Finanzbehörden, insbesondere der Steuerfahndungsstellen, eingehender als bisher unterrichtet werden. Dies könnte durch ein Merkblatt, Vorträge, Schulungen und wechselseitige Hospitationen geschehen.
- Das Bundesministerium sollte klarstellen, dass das Steuergeheimnis dem Informationsaustausch mit der Polizei nicht entgegensteht. Insbesondere dürfen Rückmeldungen an die Polizei über Besteuerungsergebnisse nicht am Steuergeheimnis scheitern.
- Außerdem sollten die Steuerfahndungsstellen zur Verbesserung der Zusammenarbeit einen unmittelbaren elektronischen Zugriff auf polizeiliche Datenbanken erhalten.

Um eine bundeseinheitliche und systematische Anwendung vermögenssichernder und -abschöpfender Maßnahmen sicherzustellen, schlägt der Bundesrechnungshof vor:

- Bedienstete der Finanzbehörden sollten mit den entsprechenden Regelungen für Durchsuchungen eingehender vertraut gemacht werden, ggf. in gemeinsamen Schulungen mit Polizeibeamten.
- Die Finanzbehörden sollten stets unterrichtet werden, wenn Polizei oder Staatsanwaltschaft erhebliches Geld- oder Sachvermögen sichergestellt hat, das aus Beweisnot Tatverdächtigen zurückgegeben werden soll, denn solche Vermögenswerte könnten der Befriedigung von Steueransprüchen dienen. Das Bundesministerium sollte mit dem Bundesministerium der Justiz klären, ob und in welchen Fällen von Polizei oder Staatsanwaltschaft sichergestelltes Tätervermögen dem Justizfiskus oder dem Steuerfiskus zusteht.

- Das Bundesministerium sollte ferner prüfen, ob die schwierig anwendbaren Regelungen des dinglichen Arrests nach der AO und der StPO vereinfacht werden können. Nach der derzeitigen Regelung in § 324 AO darf nur der Vorsteher des für die Steuerfestsetzung zuständigen Finanzamts oder sein Vertreter den dinglichen Arrest anordnen. Zur Beschleunigung des Verfahrens sollte auch der Leiter der Steuerfahndungsstelle zur Arrestanordnung berechtigt werden.

30.3

Das Bundesministerium hat eingeräumt, dass illegale Umsätze und Einkünfte derzeit nicht flächendeckend besteuert werden. Dies liege im Wesentlichen an den unzureichenden Möglichkeiten bei der Sachverhaltsermittlung, die es zu verbessern gelte. Es befürwortet die vom Bundesrechnungshof angeregte Änderung des § 116 AO und hält auch die vorgeschlagene Herausgabe eines allgemein verständlichen Merkblatts über die Mitteilungspflichten an die Finanzbehörden für sinnvoll, will die Angelegenheit jedoch zunächst noch mit den obersten Finanzbehörden der Länder erörtern. Entsprechendes gelte für die Vorschläge zur Zusammenarbeit der Finanzbehörden mit den Strafverfolgungsbehörden.

Die Länder haben die Auffassung des Bundesrechnungshofes geteilt, nach der eine behördenübergreifende Sichtweise bei der Verfolgung von Straftätern anzustreben sei. Die angeregten Schulungen und Hospitationen fänden bereits vielfach statt.

Zur Frage der Übermittlung steuerlicher Informationen von Finanzbehörden an Polizeibehörden hat das Bundesministerium es abgelehnt, Rückmeldungen der Finanzbehörden an die Polizeibehörden über das Ergebnis der Besteuerung erweiternd zu regeln. Die AO sehe bereits derzeit Durchbrechungen des Steuergeheimnisses vor, wenn dies zur Verfolgung schwerer Straftaten erforderlich sei. Eine zusätzliche Lockerung des Steuergeheimnisses sei unverhältnismäßig und nicht notwendig.

Das Bundesministerium will mit den obersten Finanzbehörden der Länder erörtern, ob den Finanzbehörden ein unmittelbarer Online-Zugriff auf polizeiliche Datenbestände eingeräumt werden soll.

Eine Vereinfachung der Vorschriften über den dinglichen Arrest habe das Bundesministerium der Justiz zwar mehrfach geprüft. Wegen des Ineinandergreifens von Strafprozessrecht, materiellem Strafrecht, Zwangsvollstreckungsrecht und Steuerrecht sei eine vereinfachende Regelung schwierig. Deshalb sei künftig allenfalls in Detailfragen mit Änderungen zu rechnen. Den dinglichen Arrest nach § 324 AO sollten auch weiterhin nur Finanzamtsvorsteher oder deren Vertreter anordnen können. Mit dem Entwurf eines Merkblatts zur Durchführung des dinglichen Arrests sei derzeit eine Arbeitsgruppe betraut. Meinungsverschiedenheiten darüber, ob der Steueranspruch oder der Anspruch des Justizfiskus vorgehe, seien bisher nicht an das Bundesministerium der Justiz herangetragen worden. Um künftig zu vermeiden, dass beschlagnahmtes Vermögen Tatverdächtigen trotz bestehender Steuerschulden zu-

rückgegeben werde, wolle das Bundesministerium an das Bundesministerium der Justiz herantreten.

30.4

Damit die Finanzbehörden künftig Steuern gegen Straftäter mit erheblichen illegal erzielten Umsätzen und Einkünften nicht nur in Einzelfällen, sondern systematisch und flächendeckend festsetzen und Beitreiben können, sind die vorgeschlagenen organisatorischen Maßnahmen zur Verbesserung der Zusammenarbeit anderer Behörden und Gerichte mit den Finanzbehörden unerlässlich. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesministerium – soweit noch nicht geschehen – seine Vorschläge und Empfehlungen mit den übrigen betroffenen Bundes- und Landesministerien nicht nur erörtert, sondern zeitnah umsetzt.

Eine mit der Strafverfolgung der Täter einhergehende Besteuerung wird zudem auf Dauer nur gelingen, wenn die Finanzbehörden ihre Erkenntnisse anderen Behörden ohne Verstoß gegen das Steuergeheimnis übermitteln können.

31 Mängel bei der Abzinsung von Rückstellungen und unverzinslichen Verbindlichkeiten

(Kapitel 6001 Titel 012 01, 018 01, 044 02)

31.0

Der Bundesrechnungshof stellte bei der Anwendung des Abzinsungsgebotes für unverzinsliche Verbindlichkeiten und Rückstellungen zahlreiche Ausnahmetatbestände, Umgehungsmöglichkeiten und Mängel im Gesetzesvollzug fest. Deshalb erscheinen die mit der Einführung des Abzinsungsgebotes geplanten Steuermehreinnahmen fraglich.

31.1

31.1.1

Nach dem Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002 müssen bilanzierende Steuerpflichtige ab dem Jahre 1999 Verbindlichkeiten und Rückstellungen, die langfristig und unverzinslich sind, mit einem Zinssatz von 5,5 % abzinsen. Kurzfristige Verbindlichkeiten und Rückstellungen mit einer Laufzeit von weniger als einem Jahr sind nicht abzuzinsen. Gleiches gilt für Verbindlichkeiten, die auf einer Anzahlung oder Vorauszahlung beruhen.

Das Abzinsungsgebot führt im ersten Jahr zu einem geringeren Ansatz der Rückstellungen oder Verbindlichkeiten und damit zu einem höheren Steueraufkommen. In den folgenden Jahren kehrt sich dies durch eine entsprechende Aufzinsung um, sodass sich das Steueraufkommen entsprechend vermindert. Der öffentlichen Hand verbleibt im Ergebnis nur der Zinsvorteil einer vorgezogenen Steuerzahlung.

Der Gesetzgeber wollte mit dem Abzinsungsgebot die Bildung von stillen Reserven beschränken und die Besteuerung nach der tatsächlichen Leistungsfähigkeit sicherstellen. Das Abzinsungsgebot sollte die steuerliche Bemessungsgrundlage verbreitern und als eine von zahlreichen Einzelmaßnahmen zur Gegenfinanzierung der Vergünstigungen aus dem Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002 dienen. Bereits im Entstehungsjahr (Veranlagungszeitraum 1999) erwartete der Gesetzgeber dadurch Mehreinnahmen von 245 Mio. Euro, die in den Folgejahren – nach Schwankungen – ansteigen sollten.

31.1.2

Der Bundesrechnungshof untersuchte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes München, ob und wie Steuerpflichtige unverzinsliche Verbindlichkeiten und Rückstellungen abzinsten und wie die Finanzverwaltung dies prüfte. Dafür wählte er zum einen Steuerakten von Unternehmen zufällig aus. Zum anderen untersuchte er die Anwendung des Abzinsungsgebotes bei Unternehmen bestimmter Wirtschaftszweige, bei denen die Abzinsung betragsmäßig von Bedeutung sein konnte.

Zum Anwendungsbereich des Abzinsungsgebotes stellte der Bundesrechnungshof fest, dass diesem Gebot nicht alle bilanzierenden Steuerpflichtigen unterliegen. Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hat im Einvernehmen mit den obersten Finanzbehörden der Länder bestimmte Wirtschaftszweige von der Verpflichtung zur Abzinsung von Rückstellungen ausgenommen. So müssen Unternehmen im Bereich der Braun- und Steinkohle im Regelfall keine Abzinsung vornehmen. Vergleichbares gilt für Betreiber von Abfalldeponien. Außerdem können Steuerpflichtige die Abzinsung der Verbindlichkeiten durch Vereinbarung eines geringen Zinssatzes vermeiden.

Die Prüfung des Vollzuges der Gesetzesvorschrift ergab, dass die zutreffende Anwendung des Abzinsungsgebotes den Finanzämtern insbesondere folgende Schwierigkeiten bereitet:

Aus den vom Bundesrechnungshof eingesehenen Steuerakten mit Steuererklärungen und Jahresabschlüssen ließ sich nicht erkennen, ob Verbindlichkeiten dem Grunde nach hätten abgezinst werden müssen. Entsprechend fehlten den Innendiensten der Finanzämter Erkenntnismöglichkeiten. Dies betraf sowohl die nach Wirtschaftszweigen wie auch die zufällig ausgewählten Fälle.

Bei der Abzinsung von Rückstellungen war zu unterscheiden, ob es sich um nach Wirtschaftszweigen ausgewählte oder um zufällig ausgewählte Fälle handelte.

Unternehmen der ausgewählten Wirtschaftsbereiche (z. B. Versicherungen, Energiewirtschaft) zinsten regelmäßig Rückstellungen ab. In diesen Fällen konnten die Mitarbeiter der Finanzämter die Abzinsung der Höhe nach rechnerisch in der Regel nicht überprüfen.

Zufällig ausgewählte Unternehmen zinsten ihre Rückstellungen hingegen nur in 2 % der eingesehenen Fälle ab. Auch hier konnten die Mitarbeiter in den Finanzämtern die

Abzinsung wegen fehlender Angaben zu den Berechnungsgrundlagen in der Regel nicht überprüfen. In 80 % der zufällig ausgewählten Fälle waren Rückstellungen nicht abzuzinsen, weil sie nach Aktenlage nur eine kurze Laufzeit hatten. In 18 % der Fälle hätten die Mitarbeiter der Finanzämter die Anwendung des Abzinsungsgebotes prüfen müssen, da die Bilanzen mehrerer aufeinander folgender Jahre Rückstellungen in jeweils derselben Höhe enthielten. Gleichwohl klärten sie die Sachverhalte nicht auf. Die Betriebsprüfer untersuchten die Einhaltung des Abzinsungsgebotes nur in bedeutsamen Steuerfällen. Sie räumten ein, dass die Höhe der Rückstellungen oftmals Gegenstand von Verhandlungen bei Abschlussbesprechungen sei. Die Abzinsung gehe dabei häufig in der Verhandlungsmasse unter.

31.1.3

Der Bundesrechnungshof deckte eine begünstigende Behandlung für ein Unternehmen der öffentlichen Hand auf.

Mehr als fünf Jahre war zwischen Bund und Ländern streitig, ob Verbindlichkeiten abzuzinsen sind, deren Verzinslichkeit vom Eintritt einer Bedingung abhängt. Die eine Auffassung bejahte die Pflicht zur Abzinsung, solange die Bedingung für eine Verzinsung nicht eingetreten war. Die andere Meinung lehnte eine Abzinsung ab.

So nahm ein Flughafenbetreiber, deren Gesellschafter die Bundesrepublik Deutschland, ein Land und eine Gemeinde sind, hohe bedingt verzinsliche Darlehen zur Anschubfinanzierung auf. Die Abzinsung dieser Verbindlichkeiten hätte nach Angaben des Unternehmers ertragswirksame Auswirkungen in Höhe von insgesamt rund einer halben Milliarde Euro gehabt. Das Land, in dem der Flughafenbetreiber ansässig ist, hielt bedingt verzinsliche Verbindlichkeiten für nicht abzinsungspflichtig. Es blockierte mehrere Jahre die Verhandlungen in den zuständigen Bund-Länder-Gremien. Eine bevorstehende Einigung verzögerte ein anderes Land durch einen Einspruch. Auch dieses Land ist Gesellschafter eines Flughafenbetreibers. Die Gesellschaft erhielt ebenfalls Darlehen zur Anschubfinanzierung. Diese Darlehen wurden jedoch unverzinslich gewährt. Derzeit klagt dieser Flughafenbetreiber gegen die von der Finanzverwaltung dieses Landes vorgenommene Abzinsung und die daraus folgende Gewinnerhöhung von mehreren Millionen Euro. Die Gesellschaft begründet ihre Klage damit, dass das Abzinsungsgebot gegen das steuerliche Leistungsfähigkeitsprinzip verstoße und somit verfassungswidrig sei.

31.2

Die mit dem Abzinsungsgebot angestrebten Ziele sind nicht erreicht worden.

Die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes begründen erhebliche Zweifel daran, ob sich die geplanten Steuermehreinnahmen erzielen lassen. Zwar fehlen genaue Zahlen über etwaige höhere Steuerzuflüsse wegen des Abzinsungsgebotes, weil die Steuereinnahmen kassenmäßig nicht entsprechend untergliedert ausgewiesen sind.

Verschiedene Umstände deuten jedoch auf nur geringe Steuermehreinnahmen hin:

- Rückstellungen unterliegen in erheblichem Umfang nicht dem Abzinsungsgebot.
- Bestimmte Wirtschaftszweige sind von der Anwendung des Abzinsungsgebotes im Ergebnis ausgenommen.
- Die Abzinsung von Verbindlichkeiten lässt sich durch Vereinbarung eines geringfügigen Zinssatzes vermeiden.
- Die Finanzämter können die Einhaltung des Abzinsungsgebotes dem Grunde und der Höhe nach nur lückenhaft überwachen. Steuereinnahmen fallen dann erfahrungsgemäß niedriger als erwartet aus.
- Die Abzinsung der betroffenen Verbindlichkeiten und Rückstellungen verursacht nur im ersten Abzinsungsjahr eine Gewinnerhöhung, während der Gewinn in der übrigen Laufzeit anteilig gemindert wird. Fiskalisch verbleibt für den Staat lediglich ein Zinsvorteil.

Mangelhafte Überwachungsmöglichkeiten der Finanzämter und Ausnahmen vom Abzinsungsgebot – z. B. im Fall des genannten Flughafenbetreibers – beeinträchtigen die Gleichmäßigkeit der Besteuerung.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen zu prüfen, ob das Abzinsungsgebot aufgehoben werden kann.

31.3

Das Bundesministerium hat zu der Empfehlung des Bundesrechnungshofes, eine Abschaffung des Abzinsungsgebotes zu prüfen, nicht Stellung genommen.

Es habe die strittigen Fragen zur Anwendung des Abzinsungsgebotes zwischenzeitlich abschließend erörtert und hierzu am 26. Mai 2005 ein Schreiben veröffentlicht.

Entgegen der Darstellung des Bundesrechnungshofes unterlägen auch Unternehmen der Braun- und Steinkohle sowie die Betreiber von Abfalldeponien dem Abzinsungsgebot. Eine Abzinsung unterbliebe nur, wenn einer der gesetzlichen Ausnahmetatbestände erfüllt sei (Restlaufzeit weniger als zwölf Monate, Verzinslichkeit, Anzahlung oder Vorausleistung). Für Altfälle enthalte das Schreiben eine Vertrauensregelung.

Zu den Vollzugsproblemen beim Abzinsungsgebot hat das Bundesministerium auf die Zuständigkeit der Finanzverwaltungen der Länder verwiesen. Diese hätten jedoch noch nicht Stellung genommen.

31.4

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist es dem Bundesministerium auch mit seinem jüngsten Schreiben nicht gelungen, Regelungen zu schaffen, die einen umfassenden und einheitlichen Vollzug des Abzinsungsgebotes sicherstellen. So können Steuerpflichtige eine Abzinsung

weiterhin leicht umgehen, indem sie für Verbindlichkeiten einen Zinssatz von nur 0,01 % vereinbaren. Bei Darlehensvereinbarungen, die nur zeitweise eine Verzinsung vorsehen, zeigt das Schreiben des Bundesministeriums den Steuerpflichtigen sogar Gestaltungsmöglichkeiten auf, mit denen sie Abzinsungen vermeiden können, ohne dass tatsächlich jemals Zinszahlungen geleistet worden sind.

Zwar ist es zutreffend, dass Unternehmen der Braun- und Steinkohle und Betreiber von Abfalldeponien nicht schon dem Grunde nach von der Abzinsung ausgenommen sind. Allerdings legt ein Schreiben des Bundesministeriums vom 9. Dezember 1999 die Abzinsungszeiträume für wesentliche Rückstellungen dieser Unternehmen so fest, dass tatsächlich eine Abzinsung nicht vorgenommen werden muss.

Der Vollzug des Abzinsungsgebotes wird den Finanzämtern auch nicht dadurch erleichtert, dass der Steuerpflichtige nach dem jüngsten Schreiben des Bundesministeriums künftig darzulegen hat, eine Verbindlichkeit sei nicht abzuzinsen, weil ein gesetzlicher Ausnahmetatbestand vorliege, z. B. eine Verbindlichkeit verzinslich oder kurzfristig sei oder auf einer Anzahlung oder Vorauszahlung beruhe. Unterlässt der Steuerpflichtige solche Angaben, sind die Innendienste der Finanzämter – wie auch bisher – mangels erforderlicher Daten nicht in der Lage festzustellen, ob eine Verbindlichkeit in zutreffender Höhe abgezinst worden ist. Einer eingehenden Überprüfung mit Schriftwechsel im Einzelfall stehen hohe Arbeitsbelastung der Innendienste und verwaltungswirtschaftliche Gründe entgegen.

Soweit das jüngste Schreiben des Bundesministeriums nunmehr die Behandlung bedingt verzinslicher Verbindlichkeiten regelt, beanstandet der Bundesrechnungshof die begünstigende Regelung für Altfälle als ungerechtfertigt. Dies betrifft insbesondere die Behandlung der Darlehen an einen der genannten Flughafenbetreiber. Denn die neue Regelung ist nur auf solche bedingt verzinslichen Verbindlichkeiten anzuwenden, die nach dem 31. Mai 2005 entstanden sind. Wie das Bundesministerium meint, sind aus Vertrauensschutzgründen die vorher entstandenen bedingt verzinslichen Verbindlichkeiten als zeitweise verzinsliche Verbindlichkeiten zu behandeln und damit für die gesamte Laufzeit nicht abzuzinsen.

Der Bundesrechnungshof hält daher an seiner Empfehlung fest, die Abschaffung des Abzinsungsgebotes zu prüfen.

32 Besteuerung von Sachzuwendungen an Geschäftsfreunde ist lückenhaft und verwaltungsaufwendig (Kapitel 6001 Titel 011 01)

32.0

Sachzuwendungen, die Unternehmen ihren Geschäftsfreunden gewähren, werden häufig nicht zutreffend versteuert. Die Innendienste der Finanzämter können eine

unterlassene oder fehlerhafte Versteuerung nicht erkennen. Sie sind auf Feststellungen ihrer Außendienste angewiesen, die die zuwendenden Unternehmen prüfen. Die Außenprüfer decken solche Fälle jedoch nicht systematisch und zeitlich nur verzögert auf.

32.1

Im Wirtschaftsleben ist es üblich, geschäftliche Beziehungen durch Sachzuwendungen an Geschäftsfreunde oder deren Arbeitnehmer zu pflegen, zu fördern oder zu belohnen. Dazu gehören Einladungen zu sportlichen, kulturellen oder sonstigen gesellschaftlichen Ereignissen, z. B. in VIP-Logen, zu Formel 1-Autorennen, zur Teilnahme an einer Jagd oder die Zuwendung wertvoller Sachen wie Uhren. Weit verbreitet ist die Gewährung von Reisen, die allgemein-touristischen Zwecken dienen, so genannte Incentive-Reisen.

32.2

Der Bundesrechnungshof hat die steuerliche Behandlung von Sachzuwendungen an Geschäftsfreunde am Beispiel von Incentive-Reisen geprüft. Die dabei aufgedeckten Mängel gelten auch für die Versteuerung der übrigen Sachzuwendungen.

Verschiedene Vorschriften des Einkommensteuergesetzes und höchstrichterliche Rechtsprechung regeln die steuerliche Behandlung solcher Reisen. Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hat in einem Schreiben aus dem Jahre 1996 die Rechtslage zusammenfassend dargestellt und erläutert.

Die Aufwendungen für eine solche Reise sind für steuerliche Zwecke bei dem gewährenden Unternehmen als Betriebsausgabe, der Wert der Reise bei dem Geschäftsfreund als Betriebseinnahme zu erfassen. Diese spiegelbildliche steuerliche Behandlung beim Geber und beim Empfänger wird durchbrochen, wenn der Geber die Reise als Geschenk gewährt, um allgemeine Geschäftsbeziehungen anzubahnen, zu sichern oder zu verbessern, ohne dass damit eine bestimmte Gegenleistung des Empfängers verknüpft ist. Die Aufwendungen hierfür dürfen den Gewinn des gewährenden Unternehmens nicht mindern (§ 4 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 Einkommensteuergesetz (EStG)); beim Empfänger wird das Geschenk gleichwohl als Betriebseinnahme berücksichtigt.

Der anzusetzende Wert der Reise stimmt beim Geber und beim Empfänger nicht immer überein. Wendet beispielsweise das Unternehmen einem Geschäftsfreund eine Incentive-Reise zu, die es vom Veranstalter verbilligt erhalten hat, sind beim Unternehmen die niedrigeren tatsächlichen Kosten als Betriebsausgabe anzusetzen, beim Geschäftsfreund ist der höhere übliche Preis als Betriebseinnahme zu erfassen (§ 8 Abs. 2 EStG).

32.3

Die zutreffende Besteuerung von Sachzuwendungen bei Gebern und Empfängern bereitet den Finanzämtern erhebliche Schwierigkeiten. Die Innendienste der Finanzämter sind auf Erkenntnisse der Außendienste angewiesen, deren Prüfungen jedoch nur einen Teil der Fälle aufdecken.

So stellte vor einigen Jahren das Finanzamt für Strafsachen und Steuerfahndung in Köln bei mehr als 120 Reiseveranstaltern bundesweit rund 800 Unternehmen fest, die Incentive-Reisen bei Reiseveranstaltern gebucht hatten. Als Wert dieser Reisen setzte es beim Empfänger die Kosten an, die dem gewährenden Unternehmen dafür entstanden waren. Soweit sich Namen und Anschriften der Empfänger ermitteln ließen, teilte es seine Feststellungen deren Finanzämtern mit. Insgesamt ergaben sich daraus zusätzliche Steuereinnahmen von rund 11,8 Mio. Euro. Das Mehrergebnis beruhte wesentlich auch darauf, dass die Unternehmen die Empfänger der Reisen nicht benannten und die Finanzämter ihnen deshalb – zutreffend – den Abzug der Aufwendungen als Betriebsausgaben versagten.

Betriebsprüfungsstellen anderer Finanzämter hatten vergleichbare Ergebnisse.

So leiteten Betriebsprüfer in Hamburg in einem Fall rund 1 700 Kontrollmitteilungen über Incentive-Reisen den Finanzämtern selbstständiger Versicherungsvertreter zu. Dies erbrachte Steuermehreinnahmen von rund 317 000 Euro.

Kontrollmitteilungsverfahren sind zeit- und arbeitsaufwendig. So kam es in den Beispielfällen häufig zu Rückfragen zwischen den beteiligten Finanzämtern, insbesondere wegen unterschiedlicher Auffassungen der Empfänger über berufliche oder private Veranlassung der Reisen, über den Wert der Reisen und wegen Verjährungsfragen. Gelegentlich blieben Kontrollmitteilungen auch unbearbeitet. Zudem wandten die Finanzämter Kontrollmitteilungsverfahren nicht immer flächendeckend an.

Wollten Unternehmen Kontrollmitteilungen an die Finanzämter der Geschäftsfreunde vermeiden, benannten sie die Empfänger der Sachzuwendungen ihren eigenen Finanzämtern nicht. Betriebsprüfer berücksichtigten in solchen Fällen die Reiseaufwendungen – zutreffend – nicht als Betriebsausgaben. So erhöhten Betriebsprüfer bei einem Unternehmen den Gewinn für den dreijährigen Prüfungszeitraum jährlich um rund 0,8 Mio. Euro. Das Unternehmen hatte Namen und Anschriften der begünstigten Ärzte, Ärztinnen, Pharmareferenten und Pharmareferentinnen nicht offen legen wollen.

Soweit Unternehmen ihren eigenen Arbeitnehmern Incentive-Reisen gewähren, sind solche Zuwendungen als Arbeitslohn – ggf. auch pauschal – zu versteuern. Gelegentlich versteuerten Lohnsteuer-Außenprüfer auf Antrag der geprüften Unternehmen die Incentive-Reisen auch dann – unzulässigerweise – pauschal, wenn die Empfänger Geschäftsfreunde waren. In solchen Fällen setzten die Lohnsteuer-Außenprüfer einen durchschnittlichen Nettosteuersatz von 77 % des angenommenen Wertes der jeweiligen Reise an.

32.4

Den gewährenden Unternehmen ist in der Regel bekannt, dass die Empfänger von Sachzuwendungen deren Wert zu versteuern haben. Um die Pflege von Geschäftsbeziehungen nicht mit steuerlichen Unannehmlichkeiten zu belasten, gewährten Unternehmen den Empfängern häufig Bar-Zuschüsse zum Ausgleich der zu erwartenden Steuerbelastungen. Stimmen aus der Wirtschaft – so jüngst der Bundesverband der Deutschen Industrie im Zusammenhang mit der Fußballweltmeisterschaft 2006 – baten das Bundesministerium wiederholt, den die Reiseleistungen gewährenden Unternehmen zu gestatten, die Steuern für die Geschäftsfreunde in einem pauschalierenden Verfahren zu übernehmen. Ein vergleichbares Anliegen wurde auch an den Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages herangetragen. Das Bundesministerium lehnte mit der Begründung ab, ihm seien keine Probleme bei der Besteuerung bekannt, das Einkommensteuergesetz dürfe nicht mit Sonderregelungen belastet werden und der vorgeschlagene pauschale Steuersatz von 25 % sei zu niedrig.

Der Bundesrechnungshof griff aufgrund seiner Prüfungserkenntnisse die Anregung der Wirtschaft auf. Er schlug dem Bundesministerium Anfang des Jahres 2003 vor, eine Regelung zu schaffen, nach der ein Unternehmen die Einkommensteuer für Reiseleistungen mit befreiender Wirkung für den Reisenden pauschal abführen darf. Das könne Steuerausfälle vermeiden und den Verwaltungsaufwand verringern. Das Finanzministerium Nordrhein-Westfalen wollte den Referentenentwurf zum Steueränderungsgesetz 2003 entsprechend ergänzen. Es sollte eine gesetzliche Wahlmöglichkeit geschaffen werden, nach der die Einkommensteuer für alle betrieblich veranlassenen Sachzuwendungen an Personen, die nicht Arbeitnehmer des Unternehmens sind, pauschaliert werden können.

Das Bundesministerium folgte dem Vorschlag des Finanzministeriums Nordrhein-Westfalen wegen laufender Erörterungen mit den Einkommensteuerreferatsleitern der obersten Finanzbehörden der Länder über die Schaffung einer solchen Pauschalierungsmöglichkeit nicht. Die Einkommensteuerreferatsleiter sprachen sich – wie bereits früher schon die Lohnsteuerreferatsleiter – mit großer Mehrheit für die Anregung des Bundesrechnungshofes aus. Sie baten das Bundesministerium zu prüfen, wie eine entsprechende gesetzliche Regelung auszugestalten sei.

32.5

Das Bundesministerium hat dem Bundesrechnungshof mitgeteilt, es habe aufgrund des Beschlusses der Einkommensteuerreferatsleiter die Einführung einer gesetzlichen Pauschalierungsmöglichkeit geprüft. Eine solche Regelung halte es im Ergebnis nicht für sinnvoll. Nach den Feststellungen der Länder würden die Sachverhalte im Besteuerungsverfahren immer aufgegriffen, entweder bei

Betriebsprüfungen oder nach Kontrollmitteilungen im Veranlagungsverfahren. Darüber hinaus erfordere das Prinzip der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit grundsätzlich eine Besteuerung mit dem individuellen Steuersatz des Steuerpflichtigen. Pauschalierte Besteuerungsverfahren, bei denen die steuerliche Belastung nicht dem Empfänger einer Leistung, sondern dem Leistenden auferlegt würde, stellten demgegenüber nur eine Notlösung dar. Gerechtfertigt wäre diese Systemdurchbrechung nur, wenn eine Besteuerung andernfalls nicht in ausreichender Weise sichergestellt sei. Dies sei hier nicht der Fall. Letztlich würden die Empfänger eine weitere Steuervergünstigung erfahren; denn Incentive-Reisen würden vornehmlich solchen Steuerpflichtigen gewährt, die schon hohe Einkünfte erzielten und einem hohen Steuersatz unterlägen.

32.6

Die Einwände des Bundesministeriums gegen die Möglichkeit einer pauschalierten Besteuerung von Sachzuwendungen an Geschäftsfreunde überzeugen nicht.

Die flächendeckende Besteuerung solcher Vorgänge ist entgegen der Auffassung des Bundesministeriums wegen der beschränkten Erkenntnismöglichkeiten der Innendienste der Finanzämter nicht gesichert. Die Außendienste prüfen nur einen Teil der betroffenen Unternehmen und können bei der Fülle des Prüfstoffes die steuerliche Behandlung von Sachzuwendungen nicht immer aufgreifen. Eine vergleichbare Einschätzung hat das Referat des Bundesministeriums abgegeben, das für die Auswirkungen der Steuerpolitik auf die öffentlichen Haushalte zuständig ist. Es hält die Versteuerung der Sachzuwendungen an Geschäftsfreunde derzeit für nicht vollständig und befürwortet eine pauschalierte Besteuerungsmöglichkeit.

Das Einkommensteuergesetz lässt bereits jetzt zu, dass ein Unternehmen auf Antrag Einkommensteuer für solche Sachprämien pauschal erheben kann, die es zur Kundenbindung im allgemeinen Geschäftsverkehr seinen Kunden gewährt, z. B. Bonusmeilen für Vielflieger (§ 37a EStG). Eine vergleichbare Sachlage ist bei Sachzuwendungen an Geschäftsfreunde gegeben. Zudem hat das Bundesministerium im August 2005 eine Vereinfachungsregelung für die Überlassung so genannter VIP-Logen in Sportstätten an Geschäftsfreunde geschaffen. Danach kann auf die Besteuerung bei den Geschäftsfreunden verzichtet werden, wenn der Zuwendende 60 % seiner Aufwendungen versteuert.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesministerium die gesetzliche Ausgestaltung einer pauschalierten Besteuerungsmöglichkeit prüft. Die grundsätzliche Bereitschaft der Unternehmen, dies zu nutzen, ist vorhanden. Deshalb sollte der Steuersatz so festgesetzt werden, dass für die Unternehmen ein Anreiz besteht, die Pauschalversteuerung zu übernehmen.

33 Umsatzbesteuerung neuer Wasserfahrzeuge verbessern (Kapitel 6001 Titel 015 01)

33.0

Der innergemeinschaftliche Erwerb neuer Wasserfahrzeuge wird nach wie vor in erheblichem Umfang unzutreffend besteuert oder gar nicht der Umsatzsteuer unterworfen. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass dadurch allein in Deutschland Steuerausfälle von mindestens 50 Mio. Euro jährlich verursacht werden.

33.1

33.1.1

Aufgrund einer EU-rechtlichen Sonderregelung wird die Umsatzsteuer auf den innergemeinschaftlichen Erwerb neuer Land-, Wasser- und Luftfahrzeuge durch Privatpersonen nicht im Ursprungsland, sondern im Bestimmungsland erhoben. Für den innergemeinschaftlichen Erwerb neuer Land- und Luftfahrzeuge ist eine systematisierte Informationsübermittlung von den Registrierungsbehörden an die Finanzverwaltung vorgesehen; beim Erwerb von Wasserfahrzeugen gibt es kein entsprechendes Verfahren.

Das multinationale EU-Abkommen zum Informationsaustausch über neue Verkehrsmittel vom 27. November 2002 (EU-Abkommen) sieht zwei Formen eines Auskunftsaustausches über neue Fahrzeuge vor: Beim verstärkt spontanen Informationsaustausch sollen den betroffenen Mitgliedstaaten ohne vorheriges Ersuchen systematisch gesammelte Daten sporadisch übersandt werden. Beim automatischen Auskunftsaustausch sollen die systematisch gesammelten Daten in vorab festgelegten regelmäßigen Abständen übersandt werden. Deutschland hatte bei den Verhandlungen über das EU-Abkommen erklärt, sich zunächst nur an einem verstärkt spontanen Informationsaustausch zu beteiligen.

33.1.2

Bereits in seinen Bemerkungen 1998 (Bundestagsdrucksache 14/29 Nr. 76) hatte der Bundesrechnungshof auf Mängel bei der umsatzsteuerlichen Erfassung neuer Wasserfahrzeuge hingewiesen und die unverzügliche Einführung eines nationalen Kontrollsystems gefordert. Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hatte dagegen einen gegenseitigen Informationsaustausch innerhalb der Mitgliedstaaten der Europäischen Union favorisiert. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hatte daraufhin einen Beschluss, vorrangig an einem nationalen Kontrollverfahren festzuhalten, zunächst zurückgestellt.

Das Bundesministerium hatte zudem erklärt, unabhängig von Art und Umfang der Umsetzung des Abkommens das bisherige behördliche (nationale) Kontrollverfahren für neue Land- und Luftfahrzeuge vorerst beibehalten zu wollen. Ein anderes EU-orientiertes Kontrollverfahren,

das auch Wasserfahrzeuge mit einbeziehe und auf Meldungen der Lieferer basiere, setze zunächst die Verabschiedung einer Meldepflicht-Verordnung und eine Änderung der Steuerdaten-Übermittlungsverordnung voraus.

33.1.3

Im Jahre 2004 untersuchte der Bundesrechnungshof im Rahmen einer Kontrollprüfung anhand von 58 Fällen erneut die Umsatzbesteuerung neuer Wasserfahrzeuge. In 46 Fällen gab es keine Beanstandung. In zehn Fällen war die umsatzsteuerliche Behandlung unzutreffend oder zweifelhaft. In weiteren zwei Fällen konnte unmittelbar eine Nachversteuerung mit einem Mehrergebnis von fast 300 000 Euro durchgeführt werden. Daneben stellte der Bundesrechnungshof in zwei von vier Stichprobenfällen, in denen EU-ausländische Unternehmer deutsche Umsatzsteuer in Rechnung stellten, fest, dass die Unternehmen nicht bei einem inländischen Finanzamt geführt wurden.

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass die unzutreffende oder fehlende Besteuerung des innergemeinschaftlichen Erwerbs von Wasserfahrzeugen allein in Deutschland Steuerausfälle von mindestens 50 Mio. Euro jährlich verursacht.

33.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass eine vollständige und zutreffende Besteuerung des innergemeinschaftlichen Erwerbs neuer Wasserfahrzeuge durch inländische Endabnehmer nicht sichergestellt ist. Er hält es deshalb weiterhin – auch unter dem Gesichtspunkt der Gleichmäßigkeit der Besteuerung – für erforderlich, unverzüglich ein geeignetes und wirkungsvolles Kontrollsystem zu entwickeln.

Dieses könnte unter Beteiligung der Registrierungsstellen für Schiffe in Anlehnung an das bereits für Land- und Luftfahrzeuge bestehende Verfahren rein national ausgestaltet werden. Hierzu wäre eine Ergänzung des § 18 Abs. 10 Umsatzsteuergesetz (UStG) erforderlich.

Um jedoch dem EU-Abkommen zu genügen und den anderen EU-Mitgliedstaaten umsatzsteuerlich relevante Daten verstärkt spontan oder automatisch zur Verfügung stellen zu können, müssten die Daten systematisch bei den Lieferern erhoben werden. Ein solches Verfahren setzt die Schaffung einer Meldepflicht-Verordnung auf der Grundlage des § 18c UStG und eine Ergänzung der Steuerdaten-Übermittlungsverordnung voraus.

33.3

Das Bundesministerium hat u. a. ausgeführt, Deutschland beteilige sich am verstärkt spontanen Informationsaustausch. Mit Schreiben vom 22. April 2003 habe es den Ländern das EU-Abkommen mit der Bitte übersandt, die Finanzämter entsprechend zu informieren und auf eine verstärkte Übersendung von Spontanauskünften beim Erwerb neuer Fahrzeuge hinzuwirken. Insoweit sei die Ver-

einbarung umgesetzt. Der automatische Informationsaustausch setze eine systematische Datensammlung voraus. Da diese bisher nicht vorliege, könne Deutschland nicht am automatischen Informationsaustausch teilnehmen.

Die nochmalige Prüfung, ob ein nationales Kontrollverfahren für neue Wasserfahrzeuge konzipiert werden soll, könne nur in Abstimmung mit den Ländern stattfinden. Das Bundesministerium beabsichtige, die Vorschläge des Bundesrechnungshofes zur Einführung eines nationalen Kontrollverfahrens sowie einer Rechtsverordnung nach § 18c UStG möglichst zeitnah mit den Ländern zu erörtern.

33.4

Das EU-Abkommen setzt ungeachtet der Form des Informationsaustausches stets voraus, dass die auszutauschenden Daten systematisch erhoben werden. Das ist in Deutschland bislang nur beim innergemeinschaftlichen Erwerb neuer Land- und Luftfahrzeuge – nicht jedoch neuer Wasserfahrzeuge – der Fall; und dies auch nur, soweit die Daten für die nationale Umsatzbesteuerung von Interesse sind. Entsprechende Informationen für Zwecke der Umsatzbesteuerung in anderen EU-Mitgliedstaaten basieren in der Regel eher auf Zufallserkenntnissen.

Die Schaffung einer Rechtsverordnung nach § 18c UStG, die den umsatzsteuerlichen Bedürfnissen der anderen EU-Mitgliedstaaten Rechnung trägt, wird bereits seit März 2003 diskutiert.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesministerium nunmehr umgehend dafür Sorge trägt, dass ein geeignetes systematisiertes Kontrollverfahren zum Einsatz kommen kann, um eine umfassende und zutreffende Umsatzbesteuerung neuer Wasserfahrzeuge wenigstens auf nationaler Ebene sicherzustellen.

Er regt weiter eine systematische Erfassung der Daten auch im Hinblick auf neue Wasserfahrzeuge an, um mittelfristig die Verpflichtungen gegenüber anderen EU-Mitgliedstaaten verstärkt spontan oder automatisiert im Sinne des Abkommens erfüllen zu können.

34 **Steuerermehreinnahmen in zweistelliger Millionenhöhe jährlich bei Wegfall einer Steuerbegünstigung für die Personenschifffahrt** (Kapitel 6001 Titel 015 01)

34.0

Zusätzliche Steuereinnahmen im zweistelligen Millionenbereich könnten jährlich durch den Wegfall einer Steuerbegünstigung für die Personenschifffahrt erreicht werden. Seit nunmehr 21 Jahren unterliegt die Personenbeförderung mit Schiffen dem ermäßigten statt dem allgemeinen Steuersatz. Die Gründe für das Fortbestehen dieser Regelung sind aber entfallen.

34.1

Beförderungen von Personen mit Schiffen waren bis zum 31. Dezember 1983 von der Umsatzsteuer befreit. Seit dem 1. Januar 1984 unterliegen diese Beförderungen grundsätzlich dem allgemeinen Steuersatz, soweit sie im Inland steuerpflichtig sind. Insbesondere Ausflugsfahrten und die Kabinenschifffahrt wären davon betroffen gewesen. Die Unternehmer der Personenschifffahrt sahen sich nicht in der Lage, die Mehrbelastung sofort auf die Verbraucher umzulegen. Zu ihrer Entlastung wurde deshalb eine Übergangsregelung eingeführt, nach der die Umsätze fünf Jahre lang mit dem ermäßigten Steuersatz in Höhe von 7 % besteuert werden sollten (§ 12 Abs. 2 Nr. 10 Buchst. a i. V. m. § 28 Abs. 4 Umsatzsteuergesetz). Spätestens ab dem 1. Januar 1989 sollte der allgemeine Steuersatz endgültig angewendet werden. Dazu ist es bis heute nicht gekommen.

Die Übergangsregelung wurde seit ihrer Einführung sechsmal verlängert (zuletzt bis zum 31. Dezember 2007). Ihr kommt daher mehr und mehr der Charakter einer Dauerregelung zu. Die Verlängerung wurde im Wesentlichen stets mit dem Hinweis auf eine geplante EG-einheitliche Regelung zur Besteuerung von innergemeinschaftlichen Personenbeförderungen begründet. Danach sollten die Personenbeförderungsleistungen vom 1. Januar 1993 an allgemein dem ermäßigten Steuersatz unterliegen. Um zu vermeiden, dass sich der Umsatzsteuersatz für die Personenbeförderung mit Schiffen innerhalb weniger Jahre mehrmals ändert, wurde die Übergangsregelung wiederholt verlängert. Die mit Steueränderungen für die Schifffahrtsunternehmer verbundenen Schwierigkeiten (z. B. bei der Gestaltung der Fahrpreise) sollten vermieden werden.

Die Übergangsregelung hat sich seit nunmehr 21 Jahren auf die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden negativ ausgewirkt. Nach den Berechnungen des Gesetzgebers im Entwurf zum Steueränderungsgesetz 2001, in dem die Verlängerung der Übergangsregelung bis zum 31. Dezember 2004 festgeschrieben wurde, betragen die durch den ermäßigten Umsatzsteuersatz verursachten jährlichen Mindereinnahmen 13,3 Mio. Euro für das Jahr 2002 und jeweils 15,3 Mio. Euro für die Jahre 2003 und 2004. Weitere Steuermindereinnahmen von voraussichtlich mindestens 43,9 Mio. Euro sind für die letzte Laufzeit der Übergangsregelung vom 1. Januar 2005 bis zum 31. Dezember 2007 zu erwarten. Über die gesamte Geltungsdauer der Übergangsregelung seit dem Jahre 1984 wurde die Personenbeförderung mit Schiffen bislang mit 197 Mio. Euro subventioniert.

34.2

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes sind die EG-rechtlichen Beweggründe für das Fortbestehen der Übergangsregelung spätestens seit dem Jahre 1997 weggefallen. Die seinerzeit vorgelegten Richtlinienvorschläge der EU-Kommission zur einheitlichen Mehrwertsteuerregelung für die Personenbeförderung wurden im Jahre 1996 wieder zurückgenommen. Die Umsetzung

einer solchen Regelung ist auch in den nächsten Jahren nicht zu erwarten. Der Bundesrechnungshof ist deshalb der Auffassung, dass eine erneute Verlängerung der nationalen Übergangsregelung über den 31. Dezember 2007 hinaus nicht mehr gerechtfertigt ist. Er hält es für geboten, die Regelung zu diesem Zeitpunkt nunmehr endgültig auslaufen zu lassen, und die betroffenen Schifffahrtsunternehmer frühzeitig darüber zu informieren.

34.3

Das Bundesministerium der Finanzen teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes. Es hat dem Bundesverband der Deutschen Binnenschifffahrt mit Schreiben vom 17. Januar 2005 mitgeteilt, dass es den gesetzgebenden Körperschaften keinen Vorschlag für eine weitere Verlängerung der Übergangsregelung unterbreiten wird. Es bleibt abzuwarten, ob die Steuerbegünstigung bei der Personenschifffahrt vom 1. Januar 2008 tatsächlich an nicht mehr verlängert wird.

35 **Unzutreffende Verzinsung von Steuerforderungen nach § 233a Abs. 2a AO** (Kapitel 6001 Titel 012 01 und 014 01)

35.0

Erhebliche Einnahmeausfälle sind Bund und Ländern entstanden, weil die Finanzämter die Zinsen für Steuerforderungen bei Verlustrückträgen und rückwirkenden Ereignissen meistens fehlerhaft festgesetzt haben. Der Bundesrechnungshof führt dies auf eine unzureichende IT-Unterstützung zurück.

35.1

Mit der Verzinsung von Steuererstattungen und Steuernachforderungen nach § 233a Abgabenordnung (AO) wollte der Gesetzgeber einen Ausgleich für die zeitlich ungleichmäßige Heranziehung der Steuerpflichtigen zur Steuer erreichen. Im Regelfall beginnt der Zinslauf 15 Monate nach Ablauf des Kalenderjahres, in dem die Steuer entstanden ist. Das ist beispielsweise für die Einkommensteuer des Jahres 2002 der 1. April 2004. Der Zinslauf endet mit der Bekanntgabe des Steuerbescheides. Die Zinsen werden zusammen mit den Steuern für das betreffende Kalenderjahr festgesetzt.

Um sachlich ungerechtfertigte Zinszahlungen zu vermeiden, hat der Gesetzgeber im Jahre 1996 mit § 233a Abs. 2a AO eine vom Regelfall abweichende Verzinsung bei rückwirkenden Ereignissen und Verlustrückträgen eingeführt. In diesen Fällen beginnt der Zinslauf erst 15 Monate nach Ablauf des Jahres, in dem das rückwirkende Ereignis eingetreten bzw. der Verlust entstanden ist.

Ist bei einer erstmaligen Steuerfestsetzung ein rückwirkendes Ereignis oder ein Verlustrücktrag zu beachten, liegt ein so genannter „Mischfall“ mit unterschiedlichen Zinsläufen vor. Gleiches gilt, wenn bei einer Berichti-

gungsveranlagung neben der Änderung anderer Besteuerungsgrundlagen ein rückwirkendes Ereignis oder ein Verlustrücktrag einzubeziehen ist. In diesen Fällen ist der zu verzinsende Betrag in Teilbeträge aufzusplitten. Dann entstehen ein Teilbetrag mit normalem Zinslaufbeginn und ein oder mehrere Teilbeträge mit besonderem Zinslaufbeginn. Führt beispielsweise die erstmalige Festsetzung der Einkommensteuer 2000 im Jahre 2003 zu einer Erstattung von 30 000 Euro und entfallen 10 000 Euro auf einen Verlustrücktrag aus dem Jahre 2001, so ist ein Teilbetrag von 20 000 Euro ab dem 1. April 2002 (normaler Zinslaufbeginn) und ein Teilbetrag von 10 000 Euro ab dem 1. April 2003 (besonderer Zinslaufbeginn) zu verzinsen.

Die obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder haben die Einzelheiten der Verzinsung in einem umfangreichen Erlass mit vielen Anwendungsbeispielen niedergelegt.

Aufgrund der Regelung zum besonderen Zinslauf wurden nach der Gesetzesbegründung Steuermehreinnahmen von jährlich 383 Mio. Euro erwartet.

35.2

Der Bundesrechnungshof hatte in seinen Bemerkungen 2001 (Bundestagsdrucksache 14/7018 Nr. 86) berichtet, dass die Finanzämter der neuen Länder die Zinsen häufig fehlerhaft festsetzten, wenn die Verzinsung vom Regelfall abwich. Ursache für die Fehler waren unzutreffende manuelle Eingaben beim abweichenden Zinslaufbeginn. Der Bundesrechnungshof hatte daher gefordert, die Zinsen IT-gestützt festzusetzen. Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) und die Länder hielten die geforderte IT-technische Unterstützung nur bei einem Teil der erforderlichen Berechnungen für möglich. Im Übrigen sollten die Fehler durch verstärkte Schulungs- und Aufsichtsmaßnahmen verringert werden.

Im Jahre 2003 untersuchte der Bundesrechnungshof erneut die Festsetzung von Zinsen nach § 233a AO. Dabei überprüfte er rund 400 Zinsfestsetzungen in sechs alten Ländern. Er beschränkte sich auf Fälle, in denen die erstmalige oder geänderte Steuerfestsetzung auf einem Verlustrücktrag oder einem rückwirkenden Ereignis beruhte. Während die Zinsen im Regelfall grundsätzlich maschinell und ohne weiteres Zutun der Bediensteten berechnet werden, bedarf es für die Zinsberechnung in den vorgenannten Fällen der manuellen Eingabe bestimmter Kennzahlen und Werte. Für die Zinsberechnung ist entscheidend, dass die Bediensteten der Finanzämter die dem besonderen Zinslauf unterliegenden Steuerbeträge zutreffend eintragen und die richtigen Kennzahlen anweisen. Die IT-Programme vergleichen die angewiesenen Steuerbeträge mit dem maschinell erstellten Ergebnis bei der Steuerfestsetzung. Weichen die Beträge voneinander ab, wird in Höhe der Abweichung ein fiktiver Unterschiedsbetrag gebildet. Dieser wird ausgehend von einem normalen Zinslaufbeginn ebenfalls verzinst. Hierdurch können

höhere Zinsen entstehen als gesetzlich geboten. Je nach Eintragungsfehler sind es Erstattungs- oder Nachzahlungszinsen.

Obwohl die Länder durch umfangreiche Erlasse mit entsprechenden Eingabebeispielen und durch maschinelle Bearbeitungshinweise versucht hatten, Fehlern vorzubeugen, waren die Zinsfestsetzungen meistens fehlerhaft. Die Bediensteten beachteten häufig die Dienstanweisungen nicht und machten unzutreffende Eintragungen bei den Kennzahlen. Die Fehler führten überwiegend zu höheren Erstattungszinsen und damit zu erheblichen Einnahmeausfällen bei Bund und Ländern.

In einem Land werden bereits seit dem Jahre 1999 nahezu alle Zinsfestsetzungen maschinell durchgeführt, ohne dass es hierfür eines manuellen Anstoßes durch den Bediensteten bedarf. Die in diesem Land vom Bundesrechnungshof eingesehenen Fälle waren fehlerfrei.

35.3

Der Bundesrechnungshof hat die derzeitige Verwaltungspraxis als nicht hinnehmbar bewertet. Es kann nicht vom Wohnort des Steuerpflichtigen abhängen, ob dieser einen richtigen Zinsbescheid erhält. Das Bundesministerium sollte dafür sorgen, dass die festgestellten Vollzugsdefizite die mit der Einführung der Norm erwarteten Mehreinnahmen nicht weiter schmälern. Auch im Interesse eines gleichmäßigen Gesetzesvollzuges hat der Bundesrechnungshof dem Bundesministerium empfohlen darauf hinzuwirken, dass alle Länder eine vollständig IT-gesteuerte Zinsfestsetzung einführen.

35.4

Das Bundesministerium hat eingeräumt, dass die bisherigen Maßnahmen zur Verbesserung der Bearbeitungsqualität nicht ausgereicht haben. Durch umfangreiche Verwaltungsanweisungen, Zinsberechnungsvordrucke nebst ausführlichen Anleitungen, Schulungsmaßnahmen, Bearbeitungshinweise und besondere Eingabemasken sei es nicht gelungen, die Bearbeitungsfehler zu verringern.

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, die zuständigen Bund-Länder-Arbeitsgremien arbeiteten nunmehr eine IT-gesteuerte Lösung aus, die auf manuelle Eingaben der Bediensteten weitgehend verzichte. Die Arbeiten sollen bis Ende des Jahres 2005 abgeschlossen sein. Im Anschluss daran hätten die einzelnen Facharbeitsgruppen die erarbeiteten bundeseinheitlichen Vorgaben umzusetzen.

35.5

Der Bundesrechnungshof nimmt die Bereitschaft des Bundesministeriums und der obersten Finanzbehörden der Länder zur Kenntnis, eine weitgehend IT-gesteuerte Festsetzung der Zinsen einzuführen. Er hält es für erforderlich, die begonnenen Arbeiten zügig abzuschließen, damit die Vollzugsschwierigkeiten des § 233a AO behoben werden. Nur eine IT-gesteuerte Zinsfestsetzung, die auf manuelle Eingaben ganz oder weitgehend verzichtet,

bietet die Gewähr, dass die Fehlerquote im Umgang mit der Norm entscheidend gesenkt werden kann und die seinerzeit mit der Einführung der Regelung erwarteten Mehreinnahmen verwirklicht werden können.

Im Übrigen erwartet er, dass das Bundesministerium seine Fachaufsicht künftig verstärkt wahrnimmt. Es hat auf eine einheitliche Rechtsanwendung der Länder hinzuwirken.

36 Unzeitgemäße Anforderungen an maschinell erstellte Zuwendungsbestätigungen

(Kapitel 6001 Titel 012 01)

36.0

Die in den Einkommensteuer-Richtlinien festgelegten Voraussetzungen für die maschinelle Erstellung von Zuwendungsbestätigungen gewährleisten keinen ausreichenden Schutz mehr vor Manipulationen oder Fälschungen. Die ehemals hohen technischen Anforderungen aus dem Jahre 1989 sind inzwischen veraltet. Die Finanzämter prüften Anträge zur Genehmigung der maschinellen Erstellung und erteilten Auflagen nicht oder nicht einheitlich.

36.1

Steuerpflichtige können Ausgaben zur Förderung mildtätiger, kirchlicher, religiöser, wissenschaftlicher und als besonders förderungswürdig anerkannter gemeinnütziger Zwecke (Zuwendungen) nach § 10b Einkommensteuergesetz bei der Einkommen- oder Körperschaftsteuer und der Gewerbesteuer steuermindernd geltend machen. Die Empfänger dieser Zuwendungen (Spendenempfänger), z. B. gemeinnützige Vereine oder Stiftungen, stellen dem Spender dafür eine Zuwendungsbestätigung aus.

36.1.1

Steuerlich anzuerkennende Zuwendungsbestätigungen waren ursprünglich stets eigenhändig von einer Person zu unterzeichnen, die zur Annahme von Zahlungen für den Spendenempfänger berechtigt war. Diese persönliche Unterschrift auf Zuwendungsbestätigungen hatte insbesondere bei großen Spendenempfängern zu erheblichem Verwaltungsaufwand geführt. Deshalb können Zuwendungsbestätigungen seit dem Jahre 1989 nach den Einkommensteuerrichtlinien (EStR) maschinell erstellt werden, wenn das zuständige Finanzamt das Verfahren genehmigt hat. Um Missbräuche durch Spendenempfänger und Fälschungen durch Dritte zu verhindern, ist die Genehmigung nur zu erteilen, wenn insbesondere folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

- a) das Einblenden einer rechtsverbindlichen Unterschrift als Faksimile auf den Vordruck, und
- b) die verschlossene Lagerung der Vordrucke,

- c) die Sicherung des Verfahrens gegen unbefugte Eingriffe,
- d) eine programmgestützte Verbindung zwischen der Verbuchung des Zahlungseingangs und der Erstellung der Zuwendungsbestätigung sowie
- e) die Überprüfbarkeit des Verfahrens durch die Finanzbehörden.

Soweit diese Voraussetzungen bei der Genehmigung nicht geprüft werden konnten, ist ihre Erfüllung zur Auflage zu machen. Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) und die obersten Finanzbehörden der Länder waren sich einig, dass diese Möglichkeit grundsätzlich nur für die Anforderungen c) bis e) eröffnet werden sollte. Hinweise haben sie jedoch weder hierzu noch generell zum Genehmigungsverfahren herausgegeben.

Die EStR zu den maschinell erstellten Zuwendungsbescheinigungen sind seit dem Jahre 1989 unverändert.

36.1.2

Der Bundesrechnungshof untersuchte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Frankfurt am Main im Jahre 2003 die Genehmigungspraxis der Finanzämter.

Viele Spendenempfänger erstellten ihre Zuwendungsbestätigungen maschinell, ohne für dieses Verfahren eine Genehmigung zu besitzen.

Wenn die Spendenempfänger die Genehmigung der maschinellen Ausstellung beantragten, machten die Finanzämter die Erfüllung der vorgeschriebenen Anforderungen häufig insgesamt zur Auflage. Einmal genehmigte Verfahren überprüften sie auch nach über zehn Jahren nicht. Das galt auch, wenn das ursprünglich für die Buchführung verwandte IT-Programm durch ein neues ersetzt worden war.

Die Beschäftigten der Finanzämter verfügen in der Regel nicht über ausreichende IT-Kenntnisse, um die Genehmigungsvoraussetzungen ordnungsgemäß zu überprüfen. Meistens beschränkten die Finanzämter ihre Prüfung auf die optische Übereinstimmung der Zuwendungsbestätigung mit dem amtlichen Muster der EStR. Sie genehmigten die maschinelle Erstellung auch dann, wenn aus den Anträgen der Spendenempfänger erkennbar war, dass die beschriebenen Verfahren nicht den vorgeschriebenen Anforderungen genügten.

Aus den Unterlagen vieler Spendenempfänger war ersichtlich, dass sie die Vordrucke nicht mehr in Papierform vorhielten. Stattdessen erzeugten sie den vorgeschriebenen Text des amtlichen Vordrucks zusammen mit den Daten des Spenders (Name, Anschrift, ...) in einem Druckvorgang.

Zudem bestätigten Zuwendungsempfänger Spenden häufig nicht unterjährig und einzeln, sondern jährlich zusammengefasst. Damit war die Zahlungsverbuchung nicht mit der Erstellung der Zuwendungsbestätigung verbunden.

36.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesministerium – wie auch die obersten Finanzbehörden der Länder – keine Hinweise zum Genehmigungsverfahren gegeben haben. Für die Finanzämter war so nicht zu erkennen, dass sie nur die Anforderungen c) bis e) ohne Prüfung zur Auflage machen sollten. Außerdem hat das Bundesministerium nicht verständlich erläutert, wie die IT-Programme auszugestalten waren, um wirksam vor Manipulationen zu schützen. Insbesondere hat es nicht ausreichend erklärt, wie das Verbuchen der Zahlung mit dem Erstellen der Zuwendungsbestätigung zu verbinden ist. Diese Anforderung ist zudem nach Auffassung des Bundesrechnungshofes bei der gängigen Praxis der Spendenempfänger nicht erfüllbar. Sie bestätigen ihre erhaltenen Zuwendungen nämlich oft nicht mehr unterjährig und einzeln, sondern jährlich zusammengefasst. Dadurch kann die Zahlungsverbuchung zeitlich nicht mehr direkt mit der maschinellen Erstellung verbunden sein.

Diese Umstände trugen dazu bei, dass die Finanzämter überwiegend nicht prüften, ob die Genehmigungsvoraussetzungen oder Auflagen erfüllt waren. Das Ziel, Missbräuche durch Spendenempfänger und Fälschungen durch Dritte mit dem Genehmigungsverfahren zu verhindern, war schon deshalb nicht erreichbar.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, für von Spendenempfängern verwandte IT-Programme eine Sicherheitsbestätigung durch sachverständige Dritte vorzuschreiben. Dies ist erforderlich, weil die Finanzämter über zu wenige informationstechnische Kenntnisse verfügen, um bestätigen zu können, dass diese Programme ausreichend gegen Manipulationen gesichert sind. Der Umfang der Prüfung durch Dritte sollte die Kosten, die den Spendenempfängern durch die Prüfung entstehen, berücksichtigen.

Der Bundesrechnungshof hat außerdem darauf aufmerksam gemacht, dass die Fälschungssicherheit der maschinellen Zuwendungsbestätigungen wegen der technischen Entwicklung der Drucker und Scanner nicht mehr gegeben ist. So lässt sich beispielsweise das einzublenkende Faksimile wie die gesamte Zuwendungsbestätigung mit heute handelsüblichen Druckern erstellen.

Der Bundesrechnungshof hat daher eine grundsätzliche Anpassung der Anforderungen für die maschinelle Erstellung von Zuwendungsbestätigungen an den aktuellen technischen Standard für dringend erforderlich gehalten.

36.3

Das Bundesministerium hat in seiner Stellungnahme erklärt, es sei beabsichtigt, die Bestimmungen zur maschinellen Erstellung von Zuwendungsbestätigungen neu zu fassen. Dabei solle ein Teil der Anregungen des Bundesrechnungshofes umgesetzt werden. Es sei vorgesehen, dass die Vordrucke für die Zuwendungsbestätigungen nicht mehr in Papierform verschlossen vorgehalten werden müssen. Außerdem werde festgelegt, dass das Erstellen der Zuwendungsbestätigungen mit der Finanzbuch-

haltung des Spendenempfängers verbunden sein müsse. Ferner sei beabsichtigt, das Genehmigungsverfahren durch eine Anzeigepflicht der Spendenempfänger zu ersetzen.

Eine Arbeitsgruppe werde sich mit den weiteren Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zum Schutz gegen Manipulationen sowie zur Fälschungssicherheit befassen.

36.4

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes reichen die bisherigen Ankündigungen des Bundesministeriums nicht aus, um vor Manipulationen und Fälschungen zu schützen. Er hält es weiterhin für geboten, die Voraussetzungen für die maschinelle Erstellung von Zuwendungsbestätigungen schnellstmöglich dem aktuellen technischen Standard anzupassen. Das Einblenden einer Unterschrift als Faksimile kann die ursprüngliche Sicherheit des Verfahrens nicht mehr gewährleisten. Insbesondere sollte vorgeschrieben werden, dass die Sicherheit des maschinellen Verfahrens gegen Manipulationen durch sachverständige Dritte zu bestätigen ist.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt darüber hinaus, dass die Finanzämter die maschinelle Erstellung der Zuwendungsbestätigungen beim Spendenempfänger sowohl stichprobenweise als auch bei gegebenem Anlass überprüfen. Dies ist gerade dann erforderlich, wenn künftig ein Anzeigeverfahren das bisherige Genehmigungsverfahren ablösen soll.

37 Unvollständige Jahresbescheinigungen nach § 24c EStG (Kapitel 6001 Titel 012 01)

37.0

Die vom Gesetzgeber ab dem Jahre 2004 eingeführten Jahresbescheinigungen für Kapitalerträge und Veräußerungsgewinne aus Finanzanlagen können zu weiterem Aufwand bei Steuerpflichtigen und Finanzämtern statt zu der gewollten Vereinfachung führen. Ein Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen ermöglicht den Kreditinstituten, die notwendigen Angaben der Jahresbescheinigung nicht vollständig zu erbringen. Dadurch sind sowohl die Steuerpflichtigen als auch die Finanzämter gezwungen, jede einzelne Angabe der Jahresbescheinigung auf ihre Vollständigkeit hin zu überprüfen.

Die Steuerbescheinigungen der Kreditinstitute unterscheiden sich in ihrem äußeren Erscheinungsbild erheblich. Auch das ist mit Schwierigkeiten für die Steuerpflichtigen und mit zusätzlichem Aufwand für die Finanzämter verbunden.

37.1

Steuerpflichtige müssen ihre Einkünfte aus Kapitalvermögen richtig und vollständig erklären. Dazu konnten sie bis zum Jahre 2003 lediglich auf Einzelabrechnungen, Er-

tragnisaufstellungen und Steuerbescheinigungen der Kreditinstitute zurückgreifen. Für das Jahr 2004 erhalten sie daneben erstmals Jahresbescheinigungen.

Einzelabrechnungen und Ertragnisaufstellungen erstellen die Kreditinstitute nach ihren eigenen Erfordernissen und den Vereinbarungen mit ihren Kunden. Die Steuerpflichtigen sind nicht verpflichtet, die meist kostenpflichtigen Ertragnisaufstellungen und die Einzelabrechnungen mit der Steuererklärung beim Finanzamt einzureichen.

Steuerbescheinigungen sind in § 45a Einkommensteuergesetz (EStG) gesetzlich geregelt. Die Kreditinstitute stellen sie als Einzel- oder als Jahressteuerbescheinigungen aus. Sie enthalten nur solche Kapitalerträge, die grundsätzlich dem Steuerabzug durch die Kapitalertragsteuer unterliegen. Weitere Angaben zu den Einkünften aus Kapitalvermögen wie nicht ausgeschüttete (thesaurierte) Erträge ausländischer Investmentfonds, bestimmte negative Einnahmen und Werbungskosten enthalten Steuerbescheinigungen nicht. Sie dienen vor allem der Anrechnung der einbehaltenen Kapitalertragsteuer sowie des dazugehörenden Solidaritätszuschlags.

Zum 1. Januar 2004 führte der Gesetzgeber zusätzlich die Jahresbescheinigungen für Kapitalerträge und Veräußerungsgewinne aus Finanzanlagen ein. Nach der neuen Vorschrift des § 24c EStG haben die Kreditinstitute dem Steuerpflichtigen für alle bei ihnen geführten Wertpapierdepots und Konten eine zusammenfassende Jahresbescheinigung nach vorgeschriebenem Muster auszustellen. Sie muss alle erforderlichen Angaben für die Besteuerung der Einkünfte aus Kapitalvermögen und aus privaten Veräußerungsgeschäften enthalten.

37.2

Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Frankfurt am Main im Jahre 2004 untersucht, wie die Finanzämter Steuererklärungen mit Einkünften aus Kapitalvermögen bearbeiten und über welche Unterlagen sie dabei verfügen. Jahresbescheinigungen waren für die untersuchten Zeiträume noch nicht vorgesehen.

Die meisten Steuerpflichtigen belegten die erklärten Einkünfte sowohl durch Jahressteuerbescheinigungen als auch durch Ertragnisaufstellungen, wenn sie umfangreichere Einkünfte erzielt hatten. Die Jahressteuerbescheinigungen verschiedener Kreditinstitute wichen in ihrem Erscheinungsbild erheblich voneinander ab. Da viele Steuerpflichtige Konten und Depots bei mehreren Kreditinstituten unterhielten, lagen selbst bei nicht sehr umfangreichen Kapitalerträgen meistens Bescheinigungen von mehr als einem Kreditinstitut vor.

Die tatsächliche Höhe der Einkünfte aus Kapitalvermögen konnten sowohl die Steuerpflichtigen als auch die Finanzämter nur ermitteln, wenn sie neben den Steuerbescheinigungen Einzelabrechnungen und vollständige Ertragnisaufstellungen berücksichtigen konnten.

Zahlreiche Ertragnisaufstellungen waren jedoch unvollständig. Nicht alle Kreditinstitute wiesen konkret darauf hin, welche Erträge des Anlegers nicht bescheinigt wurden. Häufig enthielten die Ertragnisaufstellungen nur allgemeine Hinweise, dass das jeweilige Kreditinstitut z. B. thesaurierte Erträge nicht bescheinigt hatte. Da die Ertragnisaufstellungen jeden Kapitalertrag einzeln auflisteten und dadurch sehr umfangreich sein konnten, waren konkrete Hinweise, soweit sie vorhanden waren, häufig erst auf der zehnten oder gar zwanzigsten Seite zu finden.

Die Finanzämter verfügten durchschnittlich nur über wenige Minuten zur Bearbeitung dieser Angaben. Selbst bei genauen Hinweisen zu fehlenden Erträgen ermittelten sie nicht die tatsächliche Höhe der Einkünfte, sondern glichen lediglich die Daten der Einkommensteuererklärung mit denen der vorliegenden Bescheinigungen ab.

37.3

Mit § 24c EStG wollte der Gesetzgeber den Steuerpflichtigen ermöglichen, ihre Erklärungspflicht selbst bei umfangreichen Kapitaleinkünften rascher und einfacher zu erfüllen. Dem dient auch das vom Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) entwickelte Muster für die Jahresbescheinigung.

In dieses Muster können ausschließlich Einnahmen eingetragen werden, die im Inland steuerpflichtig sind. Einnahmen, die nach einem Doppelbesteuerungsabkommen steuerfrei sind, aber die Höhe des Steuersatzes für steuerpflichtige Einkünfte beeinflussen, können die Kreditinstitute nicht angeben. Der Steuerpflichtige ist aber verpflichtet, diese steuerfreien Erträge vollständig zu erklären.

Das Bundesministerium erlaubte den Kreditinstituten mit Schreiben vom 31. August 2004, nur die Daten nach § 24c EStG zu bescheinigen, die ihnen beim Ausstellen der Bescheinigung vorliegen. Da z. B. einige Investmentfonds ihre thesaurierten Erträge erst im April des Folgejahres bekannt geben müssen, die Kreditinstitute die Jahresbescheinigungen aber schon im Februar oder März versenden, können diese keine Angaben zu solchen Erträgen enthalten. Ebenso wie die Ertragnisaufstellungen enthalten die erstmalig im Jahre 2005 ausgestellten Jahresbescheinigungen daher allgemeine Hinweise, dass die Kreditinstitute bestimmte Kapitalerträge nicht bescheinigen und dass der Steuerpflichtige später bekannt gegebene Thesaurierungsanzeigen zu ergänzen hat.

37.4

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium darauf hingewiesen, dass die Steuerbescheinigungen verschiedener Kreditinstitute in ihrem Erscheinungsbild zu sehr voneinander abweichen. Der individuelle Aufbau der Steuerbescheinigungen erschwert sowohl die Übertragung der Daten in die Einkommensteuererklärung durch den Steuerpflichtigen als auch den späteren Abgleich durch die Finanzämter. Das führte letztlich dazu, dass die Finanzämter innerhalb der relativ kurzen Bearbeitungs-

zeit nicht mehr prüften, ob alle Kapitalerträge erklärt wurden. Der individuelle Aufbau hatte außerdem Übertragungsfehler sowohl zugunsten als auch zuungunsten des Steuerpflichtigen zur Folge. Der Bundesrechnungshof hat deshalb dem Bundesministerium empfohlen, den Kreditinstituten ein einheitliches Muster für Steuerbescheinigungen vorzugeben, von dessen Erscheinungsbild und Aufbau sie nicht abweichen dürfen.

Der Bundesrechnungshof sieht die Gefahr, dass die im Jahre 2005 erstmals erstellten Jahresbescheinigungen die bisherigen Mängel bei der Erfassung der Einkünfte aus Kapitalvermögen noch vergrößern. Weder die Steuerpflichtigen noch die Finanzämter werden den Jahresbescheinigungen entnehmen können, ob die Angaben im Einzelfall vollständig sind. Der Steuerpflichtige wird nach den ihm vorliegenden Einzelabrechnungen und einer Ertragnisaufstellung die Daten der Jahresbescheinigung auf ihre Vollständigkeit hin überprüfen müssen, wenn er seiner Erklärungspflicht nachkommen will.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, die Kreditinstitute aufzufordern, die Jahresbescheinigungen vollständig auszustellen. Nur dann ist die vom Gesetzgeber gewollte Vereinfachung beim Ausfüllen der Steuererklärung zu erreichen. Dazu müssen die Kreditinstitute den Versand der Jahresbescheinigungen im Einzelfall zurückstellen, bis die Bekanntgabefrist für den jeweiligen Investmentfonds abgelaufen ist. Liegt bis zu diesem Zeitpunkt beim elektronischen Bundesanzeiger keine Veröffentlichung der Erträge vor, wären sie pauschal nach § 6 Investmentsteuergesetz (InvStG) zu ermitteln. Es gibt keinen Grund dafür, dass die Kreditinstitute nicht auch die Erträge in der Jahresbescheinigung angeben sollten, die nach § 6 InvStG zu berechnen sind.

Ebenso ist notwendig, dass die Kreditinstitute sämtliche Kapitalerträge in das vorgeschriebene amtliche Muster der Jahresbescheinigung eintragen können. Auch ausländische Kapitalerträge, die nach einem Doppelbesteuerungsabkommen in Deutschland steuerbefreit sind, müssen die Steuerpflichtigen in ihrer Einkommensteuererklärung angeben. Diese steuerfreien Kapitalerträge beeinflussen nämlich die Höhe des Einkommensteuersatzes, dem die steuerpflichtigen Einkünfte unterliegen.

Außerdem hat der Bundesrechnungshof angeregt, eine Regelung zu schaffen, nach der die Finanzbehörden bei den Kreditinstituten stichprobenweise überprüfen, wie diese die Jahresbescheinigungen ausstellen. Dann könnten sowohl die Finanzämter als auch die steuerpflichtigen Kapitalanleger verstärkt auf Vollständigkeit und Güte der Jahresbescheinigungen vertrauen.

37.5

Zur empfohlenen Einheitlichkeit der ausgestellten Steuerbescheinigungen hat das Bundesministerium mitgeteilt, es prüfe die Erstellung eines amtlichen Musters.

Zur Vollständigkeit der Jahresbescheinigung hat das Bundesministerium unter Hinweis auf die Gesetzesmaterialien die Ansicht vertreten, die Kreditinstitute seien nur

zur Bescheinigung der ihnen bekannten Daten verpflichtet. Es stimme jedoch der Empfehlung zu, die Kreditinstitute zu verpflichten, in die Jahresbescheinigung konkrete Hinweise aufzunehmen, zu welchen Kapitalanlagen noch Angaben fehlen.

Das Bundesministerium hat der Empfehlung, dass die Kreditinstitute den Versand der Jahresbescheinigungen im Einzelfall zurückstellen, bis die Frist für die Bekanntgabe für den einzelnen Investmentfonds abgelaufen ist, widersprochen. Es hat darauf hingewiesen, dass zwischen der teilweise auf Gemeinschaftsrecht zurückzuführenden Frist von vier Monaten bei thesaurierenden Investmentvermögen und dem Interesse der Steuerpflichtigen an einem frühzeitigen Ausstellen der Jahresbescheinigung als Hilfsmittel zur fristgerechten Erfüllung seiner Steuererklärungspflichten zum 31. Mai ein nicht auflösbares Spannungsverhältnis bestehe. Allgemeine Vorgaben, bis wann eine Jahresbescheinigung zu erstellen oder bis wann damit mit Rücksicht auf bestimmte Kapitalerträge zu warten ist, seien daher nicht möglich.

Nach Auffassung des Bundesministeriums seien steuerfreie ausländische Kapitalerträge bereits nach dem Wortlaut der Vorschrift nicht von der Regelung des § 24c EStG erfasst.

Zur empfohlenen Prüfungsberechtigung der Finanzbehörden hat sich das Bundesministerium bisher noch nicht abschließend geäußert. Es hat jedoch eine gesetzliche Erweiterung des § 50b EStG erwogen.

37.6

Der Bundesrechnungshof erkennt die Absicht des Bundesministeriums an, die Herausgabe eines amtlichen Musters für Steuerbescheinigungen zu prüfen. Ein Muster, das ein einheitliches Erscheinungsbild vorgibt, wird den Finanzämtern die Auswertung der Steuerbescheinigungen erleichtern.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes lassen Wortlaut und Zweck des § 24c EStG nicht zu, dass der Inhalt der Jahresbescheinigungen unvollständig ist. Der Bundesrechnungshof erkennt daher an, dass das Bundesministerium seine Auffassung teilt, nach der die Jahresbescheinigungen konkrete Hinweise darauf enthalten sollen, welche Kapitalerträge im Einzelfall nicht bescheinigt werden konnten. Diese Hinweise sollten für die Kapitalanleger schnell und eindeutig erkennbar sein.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt weiter eine Regelung, nach der die Kreditinstitute den Versand einzelner Jahresbescheinigungen zurückzustellen haben, wenn die bis Ende April zu erwartenden Daten zu Erträgen aus Investmentanteilen noch fehlen. Die Finanzämter gewähren für die Abgabe der Steuererklärungen formlos Fristverlängerungen bis zum 30. September. Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes gibt es kein beachtenswertes Spannungsverhältnis zwischen der Frist von vier Monaten bei thesaurierenden Investmentvermögen und dem Interesse der Steuerpflichtigen an einem frühzeitigen Ausstellen der Jahresbescheinigung zur fristgerechten Er-

füllung ihrer Steuererklärungspflichten. Er sieht vielmehr die Gefahr, dass Steuerpflichtige eine leichtfertige Steuerverkürzung begehen, wenn sie auf die Vollständigkeit einer Jahresbescheinigung vertrauen. Eine zwar frühzeitig versandte, aber unvollständige Jahresbescheinigung vermittelt eine falsche Sicherheit und kann die ihr zugeordnete Funktion als Hilfsmittel für den Steuerpflichtigen nicht erfüllen. Darüber hinaus müssten die Finanzämter mit einer zusätzlichen Arbeitsbelastung rechnen, wenn unvollständige Steuererklärungen zu überwachen und die fehlenden Daten nach ihrem Bekanntwerden zu erfassen sind.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass ausländische steuerfreie Einkünfte aus Kapitalvermögen in der Jahresbescheinigung zu erfassen sind. Nach dem Gesetzeswortlaut sind alle Angaben zu den Einkünften nach § 20 EStG aufzuführen, wenn sie für die Besteuerung erforderlich sind. § 20 EStG bestimmt die Einkünfte aus Kapitalvermögen, ohne zwischen Steuerpflicht und -freiheit zu unterscheiden. Die ausländischen Kapitalerträge stellen Einnahmen im Sinne des § 20 EStG dar. Da sie die Höhe des Steuersatzes beeinflussen, ist die Angabe dieser Kapitalerträge für die Besteuerung erforderlich.

Der Bundesrechnungshof hält es darüber hinaus weiterhin für erforderlich, dass die Finanzbehörden die von den Kreditinstituten ausgestellten Jahresbescheinigungen stichprobenweise auf Richtigkeit und Vollständigkeit überprüfen.

38 Erhebliche Einnahmeausfälle bei Bund und Ländern durch Mängel bei der Besteuerung der vorweggenommenen Erbfolge gegen Versorgungsleistungen (Kapitel 6001 Titel 012 01)

38.0

Mängel bei der Besteuerung der vorweggenommenen Erbfolge gegen Versorgungsleistungen verursachten erhebliche Einnahmeausfälle bei Bund und Ländern. Die Finanzämter bearbeiteten rund 90 % der vom Bundesrechnungshof untersuchten Fälle der Übertragung von Privatvermögen gegen Versorgungsleistungen fehlerhaft. Die Rechtslage ist selbst für Steuerrechtskundige kaum zu verstehen. Bei grenzüberschreitender Vermögensübergabe besteht zudem eine Besteuerungslücke.

Das Bundesministerium der Finanzen billigte den Steuerpflichtigen über einen nicht absehbaren Zeitraum Steuervergünstigungen zu, die die Rechtsprechung inzwischen für rechtswidrig erklärt hat. Damit hat es ohne gesetzliche Grundlage über Steuerausfälle in Millionenhöhe entschieden.

38.1

In Deutschland bestehen 250 000 Vermögensübergabeverträge gegen Versorgungsleistungen. Im Regelfall übertragen Eltern (Vermögensübergeber) zu ihren Lebzeiten

eine Ertrag bringende Wirtschaftseinheit, z. B. Grundbesitz, auf ihre Kinder (Vermögensübernehmer). Die Kinder verpflichten sich im Gegenzug, eine monatliche Geldrente zu leisten. Beide Leistungen sind meistens nach kaufmännischen Gesichtspunkten nicht ausgewogen; die Leistungen der Kinder orientieren sich vielmehr am Versorgungsbedürfnis der Eltern.

Im Einkommensteuergesetz (EStG) ist die Behandlung der Übertragung von Privatvermögen im Rahmen der vorweggenommenen Erbfolge gegen Versorgungsleistungen nicht geregelt. § 10 Abs. 1 Nr. 1a EStG bestimmt lediglich „dauernde Lasten“ als Sonderausgaben, ohne den Begriff zu definieren. Sonderausgaben sind nach § 2 Abs. 4 EStG von den Einkünften abzuziehen. Die Höhe der Versorgungsleistungen, die als Sonderausgaben steuermindernd berücksichtigt werden, wird in Fachkreisen auf jährlich 1 Mrd. Euro geschätzt.

Die Rechtsprechung entwickelte für die Vermögensübergabe gegen Versorgungsleistungen folgende Grundsätze:

1. Die Vermögensübergabe ist als unentgeltlicher Vorgang zu behandeln.
2. Auf Seiten des Vermögensübernehmers sind die gezahlten Versorgungsleistungen als dauernde Last bei den Sonderausgaben steuerlich abziehbar.
3. Der Vermögensübergeber hat die erhaltenen Versorgungsleistungen als sonstige Einkünfte nach § 22 Nr. 1 EStG zu versteuern.

Zu besonderen Fallgestaltungen hat der Bundesfinanzhof seine Rechtsprechung in den letzten zehn Jahren mehrfach und teilweise grundlegend geändert. Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) gab dazu in diesem Zeitraum sechs teilweise sehr umfangreiche Anwendungsschreiben für die Finanzverwaltung heraus. Darin traf es u. a. Übergangsregelungen, nach denen die Grundsätze der neuen Rechtsprechung erst für Verträge gelten sollten, die nach Veröffentlichung der entsprechenden Anwendungsschreiben abgeschlossen wurden. Das Anwendungsschreiben vom 16. September 2004 sieht z. B. vor, dass bestimmte Versorgungsleistungen, die nach der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofes nicht mehr steuerlich abziehbar sind, dann als Sonderausgaben abgezogen werden können, wenn sie vor dem 1. November 2004 vereinbart wurden.

Der Bundesrechnungshof untersuchte im Jahre 2004 bei fünf Finanzämtern, wie diese die komplizierte und sich häufig ändernde Rechtsprechung des Bundesfinanzhofes sowie die Anwendungsschreiben des Bundesministeriums bei privaten Vermögensübergaben umgesetzt haben.

In rund 90 % der vom Bundesrechnungshof eingesehenen rund 400 Fälle ließen die Finanzämter den Abzug von Versorgungsleistungen als Sonderausgaben zu, ohne dass die Steuerpflichtigen den Übertragungsvertrag vorgelegt und Nachweise über die tatsächlich im jeweiligen Besteuerungszeitraum geleisteten Zahlungen der Versorgungsleistungen erbracht hatten. Die Finanzämter prüften häufig nicht, ob steuerlich begünstigte Versorgungsleis-

tungen vorlagen, und wandten die von der Rechtsprechung entwickelten und in den Anwendungsschreiben des Bundesministeriums festgelegten Kriterien nicht richtig an.

Häufig gewährten die Finanzämter dem Vermögensübernehmer den Sonderausgabenabzug, ohne die Besteuerung der Versorgungsleistungen beim Vermögensübergeber zu prüfen. Dies geschah selbst dann, wenn sie für die Einkommensteuerveranlagung beider Steuerpflichtigen zuständig waren. So hatte ein Finanzamt bei mehreren Steuerpflichtigen insgesamt rund 780 000 Euro Versorgungsleistungen als Sonderausgaben steuermindernd berücksichtigt, ohne dass es die Versorgungsleistungen bei den jeweiligen Empfängern besteuerte. Lag die Zuständigkeit für den Vermögensübergeber und den Vermögensübernehmer bei verschiedenen Finanzämtern, so säumte es das für den Vermögensübernehmer zuständige Finanzamt meistens, eine Kontrollmitteilung an das Finanzamt zu fertigen, das für den Empfänger der Versorgungsleistungen zuständig war.

In einigen Fällen war der Vermögensübergeber ins Ausland umgezogen. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass in diesen Fällen eine Besteuerungslücke besteht. Der Vermögensübernehmer kann die gezahlten Versorgungsleistungen im Inland als Sonderausgaben steuermindernd geltend machen, obwohl die Einkünfte aus Versorgungsleistungen beim Vermögensübergeber im Inland nicht der Steuerpflicht unterliegen. Im Ausland sind derartige Bezüge oft ganz oder teilweise steuerfrei.

38.2

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist die hohe Fehlerquote bei der steuerlichen Behandlung der Vermögensübergabe gegen Versorgungsleistungen darauf zurückzuführen, dass es keine gesetzlichen Regelungen hierzu gibt und die Rechtsprechung sehr umfangreich und schwer verständlich ist. Auch die Anwendungsschreiben des Bundesministeriums konnten nicht für mehr Klarheit sorgen.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium deshalb empfohlen, § 10 Abs. 1 Nr. 1a EStG zum Sonderausgabenabzug der dauernden Lasten aufzuheben. Die Versorgungsleistungen sind dann nicht mehr steuermindernd zu berücksichtigen. Die Beteiligten können aber das gleiche wirtschaftliche Ergebnis wie bei einer Vermögensübergabe gegen Versorgungsleistungen erreichen, wenn sie eine Vermögensübergabe unter Nießbrauchsvorbehalt vereinbaren. Die steuerliche Behandlung des Nießbrauchs unterliegt klaren rechtlichen Vorgaben, ist weniger missbrauchsanfällig und erleichtert der Finanzverwaltung die Rechtsanwendung, da im Regelfall nur die steuerlichen Verhältnisse des Vermögensübergebers zu beurteilen sind. Der Nießbraucher erzielt in Höhe seines Nießbrauchsanteils Einkünfte und hat diese zu versteuern. Beim Wegzug ins Ausland unterliegt der Nießbrauch beim Vermögensübergeber der Einkommensteuerpflicht im Inland. Eine Besteuerungslücke besteht nicht.

Alternativ hat der Bundesrechnungshof empfohlen, die steuerliche Behandlung der Vermögensübergabe gegen Versorgungsleistungen gesetzlich zu regeln und die Besteuerungslücke zu schließen, die derzeit besteht, wenn der Vermögensübergeber seinen Wohnsitz im Ausland hat.

Der Bundesrechnungshof hat ferner Bedenken gegen die Übergangsregelungen des Bundesministeriums, die den Beteiligten für bereits abgeschlossene Verträge Steuervergünstigungen, die die Rechtsprechung inzwischen für rechtswidrig erklärt hat, über einen nicht absehbaren Zeitraum weiterhin zubilligen. Mit derart weit reichenden Regelungen hat das Bundesministerium nicht nur geltendes Recht ausgelegt, sondern ohne gesetzliche Grundlage über Steuerausfälle in Millionenhöhe entschieden.

38.3

Das Bundesministerium hat die Ansicht vertreten, die Feststellung des Bundesrechnungshofes, dass rund 90 % der untersuchten Fälle fehlerhaft bearbeitet wurden, beruhe auf überzogenen Forderungen. Es sei nicht erforderlich, dass der Vermögensübernehmer die Zahlung der Versorgungsleistungen dem Finanzamt nachweise. Der Bearbeiter könne im Regelfall davon ausgehen, dass der Vermögensübernehmer Leistungen, die er aufgrund eines notariellen Vertrags zu erbringen habe und in der Steuererklärung geltend mache, auch tatsächlich erbracht habe.

Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, dass die zahlreichen Verwaltungsanweisungen erforderlich gewesen seien, um den „Zick-Zack-Kurs“ der Rechtsprechung in die Besteuerungspraxis umzusetzen. Die Entwicklung der Rechtsprechung scheine jedoch abgeschlossen zu sein, sodass die Kontinuität der Verwaltungsmeinung nun gewährleistet sei.

Der Auffassung des Bundesrechnungshofes, § 10 Abs. 1 Nr. 1a EStG könne abgeschafft werden, weil das gleiche wirtschaftliche Ergebnis durch einen Vorbehaltsnießbrauch herbeigeführt werden könne, folge das Bundesministerium nicht. Diese Auffassung lasse unberücksichtigt, dass sich der Vermögensübergeber regelmäßig in den Ruhestand zurückziehen, nicht mehr am wirtschaftlichen Verkehr teilnehmen und selbst keine Einkünfte mehr erzielen wolle.

Der Vorschlag, die Vermögensübergabe gegen Versorgungsleistungen gesetzlich zu regeln, sei ebenfalls nicht zielführend. Die Rechtsmaterie sei zu komplex für eine hinreichend bestimmte gesetzliche Regelung.

Das Bundesministerium hat ferner ausgeführt, es teile die Kritik an den Übergangsregelungen nicht. Die Beteiligten müssten sich auf die zum Zeitpunkt der Vereinbarung geltenden Rechtsfolgen verlassen können. Dies sei Folge des verfassungsrechtlich gebotenen Vertrauensschutzes.

Das Bundesministerium hat dem Bundesrechnungshof darin zugestimmt, dass die Besteuerung der Versorgungsleistungen beim Vermögensübergeber gewährleistet sein

sollte und hier Handlungsbedarf bestehe. Es teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass die Besteuerung der Versorgungsleistungen auch für den Fall vorgesehen werden sollte, dass der Vermögensübergeber seinen Wohnsitz im Ausland hat.

Das Bundesministerium hat zugesagt, die Beanstandungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes in einer Arbeitsgruppe mit den obersten Finanzbehörden der Länder zu erörtern und danach über die Schlussfolgerungen zu entscheiden.

38.4

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass die Finanzämter rund 90 % der untersuchten Fälle fehlerhaft bearbeiteten. Er hält es weiterhin für erforderlich, dass der Vermögensübernehmer dem Finanzamt die Zahlung der Versorgungsleistungen, die er von seinen Einkünften abzieht, nachweist. Vermögensübertragungen im Rahmen der vorweggenommenen Erbfolge gegen Versorgungsleistungen werden zwischen nahen Angehörigen vereinbart. Es ist davon auszugehen, dass nahe Angehörige einvernehmlich von in der Vergangenheit geschlossenen Verträgen abweichen, wenn es ihre aktuelle persönliche Situation erfordert. Bei den Beteiligten handelt es sich zudem häufig um vermögende Steuerpflichtige mit hohen zu versteuernden Einkommen, deren Steuererklärungen nach den Bearbeitungsregeln der Finanzämter intensiv zu überprüfen sind. Dies erfordert insbesondere die Prüfung, inwieweit die vereinbarten Versorgungsleistungen erbracht wurden.

Die Prognose des Bundesministeriums, die Entwicklung der Rechtsprechung sei abgeschlossen, teilt der Bundesrechnungshof nicht. Da zudem die zahlreichen Bearbeitungsfehler der Finanzämter zeigen, dass die Rechtslage selbst für Steuerrechtskundige kaum zu verstehen ist, empfiehlt der Bundesrechnungshof weiterhin, § 10 Abs. 1 Nr. 1a EStG zum Sonderausgabenabzug von dauernden Lasten aufzuheben. Dass selbst das Bundesministerium die Rechtsmaterie für zu komplex hält, um eine gesetzliche Regelung zu schaffen, spricht ebenfalls für die Aufhebung des § 10 Abs. 1 Nr. 1a EStG. Bei einer Vermögensübertragung unter Vorbehaltsnießbrauch ist es entgegen der Ansicht des Bundesministeriums nicht zwingend erforderlich, dass der Nießbraucher aktiv am wirtschaftlichen Verkehr teilnimmt. Der Nießbrauch kann auf einen selbstständigen Teil der übertragenen Wirtschaftseinheit, auf Rechte, Forderungen oder den Ertrag beschränkt werden.

Die Beteiligten können auch bei einer Aufhebung des § 10 Abs. 1 Nr. 1a EStG weiterhin eine Vermögensübertragung gegen Versorgungsleistungen vereinbaren. Die Versorgungsleistungen wären dann beim Vermögensübernehmer nicht abziehbare und bei dem Vermögensübergeber nicht zu versteuernde Unterhaltsleistungen. Diese Folgen können die Beteiligten bei der Bemessung ihrer Leistung berücksichtigen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt weiterhin alternativ, die Vermögensübergabe gegen Versorgungsleistungen gesetzlich zu regeln. Ursache für die komplizierte und sich häufig ändernde Rechtsprechung sind fehlende gesetzliche Bestimmungen.

An seiner Auffassung, dass die Übergangsregelungen des Bundesministeriums einer gesetzlichen Grundlage entbehren und erhebliche Einnahmeausfälle bei Bund und Ländern verursachen, hält der Bundesrechnungshof fest. Der verfassungsrechtlich gebotene Vertrauensschutz beinhaltet nicht, dass die zum Zeitpunkt der Vermögensübertragung geltende Rechtslage in der Zukunft für unbegrenzte Zeit beizubehalten ist. Die Beteiligten haben die Möglichkeit, ihre Verträge einer geänderten Rechtslage anzupassen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher, die Übergangsregelungen zeitlich zu begrenzen.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesministerium die Notwendigkeit sieht, die Besteuerung beim Vermögensübergeber zu verbessern und die Besteuerungslücke bei im Ausland ansässigen Vermögensübergebern zu schließen.

39 Steuermindereinnahmen durch Steuerfreiheit für Tabakwaren- Deputate (Kapitel 6002 Titel 032 09 – 910)

39.0

Steuermindereinnahmen von jährlich rund 6,8 Mio. Euro entstehen durch die Steuerbefreiung für Tabakwaren, die Hersteller an ihre Bediensteten unentgeltlich abgeben (Deputate). Der Bundesrechnungshof sieht darin eine gleichheitswidrige Steuervergünstigung, die dem Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung wie auch dem Grundsatz der Besteuerung nach der finanziellen Leistungsfähigkeit widerspricht. Er regt ihre Abschaffung an.

39.1

Tabakwaren unterliegen grundsätzlich der Verbrauchsteuer. Steuerschuldner ist der Inhaber des Herstellungsbetriebes (Hersteller). Nach § 6 Abs. 2 Tabaksteuergesetz i. V. m. § 3 Tabaksteuerverordnung sind von der Steuer die Tabakwaren befreit, die der Hersteller an seine Beschäftigten als Deputat unentgeltlich abgibt. Die entgeltliche Weitergabe dieser Deputate ist verboten; verschenken ist zulässig. Die steuerfreie Abgabe ist beschränkt auf Beschäftigte, deren Aufgaben in einem engen Zusammenhang mit der Herstellung der Tabakwaren stehen. Ferner ist sie auf die Warenart und -menge begrenzt, die nach Tarifverträgen oder traditionell als Deputate gewährt werden (z. B. 600 Zigaretten monatlich).

Die Steuerfreiheit für Tabakwaren-Deputate wurde nach dem Ersten Weltkrieg eingeführt. Gründe dafür waren sowohl die Absicht, Diebstahl und Unterschlagung zu unterbinden – illegale Selbstbedienung würde die Tabakwaren der steuerlichen Überwachung entziehen – als auch die geringe Entlohnung der Beschäftigten.

Durch die Steuerbefreiung entstehen dem Bund Mindereinnahmen von jährlich rund 6,8 Mio. Euro.

Die Steuerbefreiung stellt eine Ausnahme im Verbrauchsteuerrecht dar. Deputate an Arbeitnehmer in Sektkellereien oder Brennereien sind beispielsweise nicht steuerfrei. Lediglich bei der den Ländern zufließenden Biersteuer sind Deputate noch verbrauchsteuerfrei.

Bereits im Jahre 1989 hatte der Bundesrechnungshof angeregt, eine Entscheidung über die Abschaffung der Steuerbefreiung für Tabakwarendeputate einzuleiten. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hatte sich damals dem Bundesrechnungshof angeschlossen. Wegen der seinerzeit anstehenden Harmonisierung des EU-Verbrauchsteuerrechts wurde die Angelegenheit nicht weiter verfolgt. Die Verbrauchsteuerharmonisierung führte jedoch nicht zu dem erwarteten Fortfall der Steuerbefreiung von Tabakwarendeputaten.

39.2

Der Bundesrechnungshof hat daher sein Anliegen aus dem Jahre 1989 wieder aufgenommen und erneut ange-regt, die Steuerbefreiung abzuschaffen.

Verbrauchssteuern sollen in ihrer Zielrichtung allgemein – also ausnahmslos – verbrauchs- bzw. konsumbelastend wirken. Da auch das Tabaksteuerrecht Gemeinlasten verteilt, muss jede Gestaltung der Lastenverteilung mit Gründen des Gemeinwohls erklärt werden können. Eine allein im Interesse einzelner Bürger oder Gruppen liegende steuerliche Sonderbehandlung verletzt den Gleichheitssatz.

Die Steuerbefreiung verstößt auch insoweit gegen den Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung, als sie der Prävention von Diebstahl und Unterschlagung dienen soll. Sie wirkt nur selektiv, da vergleichbar gefährdete Branchen (Sektellereien, Brennereien) außer Acht bleiben. Zudem ist das Motiv, illegale Selbstaneignung zu verhindern, auch deshalb nicht sachgerecht, da Selbstaneignung nicht zu einem Steuerverlust führt. Auch deliktisch verursachte Fehlmengen sind zu versteuern.

Was schließlich die sozialen Erwägungsgründe (geringe Entlohnung) betrifft, so unterliegen sie, wie die Auswirkungen der Tabaksteuererhöhungen auf die lohnsteuerfreien Sachbezüge deutlich machen, einem Bewertungswandel im jeweils aktuellen gesellschaftspolitischen Umfeld und genießen, jedenfalls dem Umfang nach, keine Bestandsgarantie.

39.3

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) sieht in der Steuerbefreiung bei Tabakwaren keinen Verstoß gegen die Gleichmäßigkeit der Besteuerung. Sachgerechte Erwägungen könnten es rechtfertigen, von der Verbrauchsbesteuerung abzuweichen. Es hält zudem die Abschaffung steuerfreier Deputate im Verbrauchsteuerrecht derzeit für politisch nicht umsetzbar.

39.4

Die Argumentation des Bundesministeriums vermag nicht zu überzeugen. Gründe, warum kein Verstoß gegen die Gleichmäßigkeit der Besteuerung vorliegt, hat es nicht vorgetragen. Ferner führt es keine sachgerechten Erwägungen an, die eine Steuerbefreiung rechtfertigen.

Auch vor dem Hintergrund gewandelter Wertentscheidungen zum Gesundheitsschutz ist die Steuerbefreiung nicht mehr gerechtfertigt. So hat Deutschland z. B. im Jahre 2003 die Tabakrahenkonvention der Weltgesundheitsorganisation unterzeichnet und unterstützt damit die gesundheitspolitische Zielsetzung, den Tabakkonsum wirksam zu reduzieren. Die Bundesregierung hat dies als eigenes, vordringliches Gesundheitsziel definiert. Ein im Koalitionsvertrag vereinbartes nationales „Anti-Tabak-Programm“ soll ressortübergreifend die Gesamtzielsetzung verfolgen, Nichtrauchen zum Normalfall werden zu lassen und Strukturen für eine effektive Tabakkontrolle zu schaffen. Eine Steuerbefreiung im Tabakwaren produzierenden Bereich steht dieser Zielsetzung entgegen.

Der Bundesrechnungshof hält es weiterhin für geboten, eine Entscheidung über die Abschaffung der Steuerfreiheit für Tabakwaren-Deputate herbeizuführen.

40 Risiko höherer Bundeszuschüsse an den Entschädigungsfonds (Kapitel 6003 Titel 634 02)

40.0

Künftig notwendige Bundeszuschüsse an den Entschädigungsfonds können geringer sein, wenn dem Entschädigungsfonds alle ihm zustehenden Erlöse aus ehemals in der DDR staatlich verwalteten Grundstücken und Kontoguthaben zufließen, deren Eigentümerinnen und Eigentümer oder Inhaberinnen und Inhaber sich nicht gemeldet haben. Das Bundesamt zur Regelung offener Vermögensfragen hat keinen umfassenden Überblick über diese Vermögenswerte. Es hat die Zusage des Bundesministeriums der Finanzen aus dem Jahre 1998, die Werte abschließend zu ermitteln, bisher nicht umgesetzt.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium der Finanzen erneut aufgefordert, gegenüber dem Bundesamt zur Regelung offener Vermögensfragen darauf hinzuwirken, dass es diese Vermögenswerte kurzfristig ermittelt und dafür sorgt, dass der Entschädigungsfonds alle ihm zustehenden Erlöse erhält.

40.1

40.1.1

Die DDR hatte das Vermögen von Bürgerinnen und Bürgern mit Wohnsitz außerhalb ihres Gebietes in vielen Fällen der staatlichen Verwaltung unterstellt. Die Betroffenen hatten keine Verfügungsbefugnis über ihre Vermögenswerte wie Grundstücke oder Kontoguthaben, blieben jedoch formal Eigentümerinnen und Eigentümer oder In-

haberinnen und Inhaber (Berechtigte). Staatliche Verwalter dieser Vermögenswerte waren u. a. die Räte der Städte und Gemeinden, die Betriebe der kommunalen Wohnungswirtschaft und die Staatsbank der DDR.

Seit Inkrafttreten des Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetzes (EALG) am 1. Dezember 1994 stehen die ehemals staatlich verwalteten Vermögenswerte oder deren Veräußerungserlöse dem Entschädigungsfonds zu, wenn sich deren Berechtigte nicht gemeldet haben. Der Entschädigungsfonds wird vom Bundesamt zur Regelung offener Vermögensfragen (Bundesamt) auf Weisung und unter Aufsicht des Bundesministeriums der Finanzen (Bundesministerium) verwaltet. Er finanziert u. a. Entschädigungen nach dem EALG. Ein Entschädigungsanspruch der früheren Berechtigten besteht z. B. dann, wenn eine damalige DDR-Bürgerin oder ein damaliger DDR-Bürger in redlicher Weise Eigentum an einem Grundstück erworben hat und deshalb eine Rückübertragung ausscheidet. Der Entschädigungsfonds erhält Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt, soweit seine Einnahmen die Ausgaben nicht decken. Die Einnahmen des Entschädigungsfonds aus ehemals in der DDR staatlich verwalteten, von ihren Berechtigten bis heute nicht beanspruchten Vermögenswerten waren bislang so gering, dass sie bei der Aufstellung der jährlichen Wirtschaftspläne nicht berücksichtigt wurden. Zwar wurden bisher noch keine Zahlungen aus dem Bundeshaushalt geleistet, nach Einschätzung des Bundesministeriums benötigt der Entschädigungsfonds jedoch ab dem Jahre 2007 Bundeszuschüsse. Diese können geringer sein, wenn der Entschädigungsfonds alle ihm zustehenden Einnahmen aus ehemals in der DDR staatlich verwalteten Vermögenswerten erhält, deren Berechtigte sich nicht gemeldet haben.

40.1.2

Der Bundesrechnungshof hatte bereits in den Jahren 1995 und 1997 festgestellt, dass dem Bundesamt der Überblick über die ehemals staatlich verwalteten, nicht beanspruchten Vermögenswerte fehlte. Seit dem Jahre 1996 forderten das Bundesministerium und das Bundesamt mehrfach die zuständigen Stellen auf, diese Vermögenswerte zu melden oder Fehlmeldungen abzugeben. Den Aufforderungen kamen die Adressaten nur unzureichend nach. Das Bundesministerium hatte daraufhin im Jahre 1998 zugesichert, das Bundesamt zu veranlassen, mit Hilfe der Gebietskörperschaften und der Ämter zur Regelung offener Vermögensfragen (ÄRoV) alle betroffenen Vermögenswerte zu ermitteln.

Der Bundesrechnungshof prüfte beim Bundesamt, ob die gegebenen Zusagen eingehalten wurden, und befragte ausgewählte Gebietskörperschaften sowie die dafür zuständigen ÄRoV. Dabei stellte er Folgendes fest:

- Dem Bundesamt fehlte Ende des Jahres 2003 noch immer der Überblick über die betroffenen Vermögenswerte. Es hatte die vorliegenden Meldungen und Fehlmeldungen noch nicht systematisch ausgewertet; ihre Vollständigkeit und ihren Inhalt nicht überprüft.
- Das Bundesamt beschränkte sich darauf, die zuständigen Stellen in den neuen Ländern mit allgemeinen

Rundschreiben auf ihre Meldepflicht aufmerksam zu machen bzw. auf den so genannten Handlungsleitfaden des Bundesministeriums hinzuweisen. Im Übrigen vertraute es darauf, dass die Kommunalaufsichtsbehörden für die ordnungsgemäße Umsetzung des EALG sorgen.

- Teilweise hatten Gebietskörperschaften bis zur Anfrage durch den Bundesrechnungshof noch nicht mit den erforderlichen Ermittlungen begonnen und sich vereinzelt sogar geweigert, entsprechende Nachforschungen anzustellen.
- Durch die schriftliche Sachstandsabfrage des Bundesrechnungshofes wurden 398 Grundstücke bekannt, deren Erlöse dem Entschädigungsfonds zustehen könnten. Außerdem ergaben sich Hinweise auf einige wenige bisher nicht erfasste Kontoguthaben.

Das Bundesministerium hat gegenüber dem Bundesamt keine Festlegungen getroffen, um seine Zusage aus dem Jahre 1998 umzusetzen. Insbesondere erließ es keine Weisungen zur Erfassung der Vermögenswerte, die dem Entschädigungsfonds zufließen könnten.

40.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesministerium nichts unternommen hat, um seine Zusage umzusetzen, alle einschlägigen Vermögenswerte zügig ermitteln zu lassen. So hat das Bundesministerium versäumt, die im Rahmen seiner Aufsicht notwendigen Weisungen zu geben. Das Bundesamt hat deshalb noch immer keinen Überblick über die fraglichen Vermögenswerte, weil es die zuständigen Stellen in den neuen Ländern bei den notwendigen Ermittlungen weder ausreichend unterstützt noch kontrolliert hat. Der Bundesrechnungshof hat die Verwaltung aufgefordert, über zehn Jahre nach Inkrafttreten der maßgeblichen Vorschriften die betroffenen Vermögenswerte nunmehr abschließend zu ermitteln und sicherzustellen, dass sie dem Entschädigungsfonds in dem gesetzlich vorgegebenen Rahmen zufließen. Damit könnten erforderliche Bundeszuschüsse an den Entschädigungsfonds auf das notwendige Maß beschränkt werden.

40.3

Das Bundesministerium hat dem Bundesrechnungshof darin zugestimmt, dass noch weitere Maßnahmen ergriffen werden müssen, um einen möglichst vollständigen Überblick über den Gesamtbestand der betroffenen Vermögenswerte zu erhalten. Es hat eingeräumt, dass dem Bundesamt noch immer nicht alle einschlägigen Vermögenswerte bekannt seien. Nach Einschätzung des Bundesamtes stünden nur noch wenige Grundstücksmeldungen aus.

Eine vollständige Erfassung der dem Entschädigungsfonds zustehenden Ansprüche stoße jedoch auf erhebliche Schwierigkeiten. Das Bundesamt besitze nicht die notwendigen Unterlagen und sei daher auf die Zuarbeit der zuständigen Stellen in den neuen Ländern angewiesen. Die Erfassung werde häufig wegen Personalmangel erschwert. Außerdem seien in verschiedenen Gebietskörperschaften, teils auch aufgrund von Gemeindegebietsreformen, die speziellen Rechtskenntnisse nicht mehr vorhanden.

Zu den Feststellungen des Bundesrechnungshofes über die von einem Teil der Gebietskörperschaften noch nicht begonnenen Nachforschungen und über die bei der Sachstandsabfrage bekannt gewordenen Grundstücke hat sich das Bundesministerium nicht geäußert.

40.4

Trotz der Probleme bei der Ermittlung aller einschlägigen Vermögenswerte muss das Bundesamt die ehemals staatlich verwalteten Vermögenswerte zügig ermitteln. Nur so kann es als Verwalter des Entschädigungsfonds dessen finanzielle Interessen wirksam wahren und damit erforderliche Bundeszuschüsse auf das notwendige Maß beschränken. Gegen die Einschätzung des Bundesamtes, es fehlten nur noch wenige Grundstücksmeldungen, spricht das Ergebnis der vom Bundesrechnungshof durchgeführten Sachstandsabfrage.

Das Bundesministerium bleibt aufgefordert, das Bundesamt zu veranlassen, sich zügig einen abschließenden Überblick über die einschlägigen Vermögenswerte zu verschaffen, um damit lang überfällige Aufgaben zu erledigen.

Bundesagentur für Arbeit

41 Aufwendige Künstlerdienste der Bundesagentur für Arbeit

41.0

Die Künstlerdienste der Bundesagentur für Arbeit haben selbstständige Künstlerinnen und Künstler in selbstständige Tätigkeiten vermittelt und damit das gesetzliche Ver-

mittlungsverbot nicht beachtet. Die übrigen Vermittlungen in selbstständige Tätigkeiten haben nicht dem Abbau von Arbeitslosigkeit gedient, sie waren unwirtschaftlich. Darüber hinaus haben die Künstlerdienste Programme für kommerzielle Veranstalter gestaltet, obwohl dies über den Vermittlungsauftrag hinausgeht. Die Bundesagentur für Arbeit hat sich außerdem besondere Aufwendungen bei der Vermittlung von Künstlerinnen und Künstlern nicht von den Arbeitgebern erstatten lassen.

41.1 Vorbemerkung

41.1.1 Allgemeines

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) unterhält bundesweit neun Künstlerdienste, die im Jahre 2004 über 120 Stellen verfügten. Es entstanden Ausgaben für Personal und Sachmittel in Höhe von rund 7,6 Mio. Euro. Die Künstlerdienste vermitteln Artisten, Komödianten, Fotomodelle, Mannequins und Unterhaltungsmusiker. Im Jahre 2004 waren dies etwa 77 000 Engagements, von denen mehr als 95 % kurzfristig waren. Sie dauerten überwiegend nur wenige Stunden.

41.1.2 Gesetzliche Grundlagen

Die Vermittlung von Künstlerinnen und Künstlern richtet sich nach dem allgemeinen Vermittlungsauftrag und umfasst alle Aktivitäten, die darauf gerichtet sind, Arbeitsuchende und Arbeitgeber zusammenzuführen (§ 35 Abs. 1 SGB III). Die Vermittlung in selbstständige Tätigkeiten ist in das Ermessen der Bundesagentur gestellt. Voraussetzung ist, dass sie dem Abbau von Arbeitslosigkeit dient.

Die Bundesagentur muss grundsätzlich nicht prüfen, ob Künstlerinnen und Künstler in eine selbstständige Tätigkeit oder eine Beschäftigung als Arbeitnehmer vermittelt werden sollen (§ 36 Abs. 4 S. 1 SGB III). Ist jedoch für die Bundesagentur erkennbar, dass ein selbstständiges Beschäftigungsverhältnis begründet werden soll, darf sie nicht vermitteln, wenn die Künstlerin oder der Künstler überwiegend selbstständig tätig ist (Vermittlungsverbot gemäß § 36 Abs. 4 S. 2 SGB III).

Die Bundesagentur übt ihre Beratung und Vermittlung grundsätzlich unentgeltlich aus (§ 43 Abs. 1 SGB III). Sie kann vom Arbeitgeber die Erstattung besonderer Aufwendungen, die den gewöhnlichen Umfang übersteigen, verlangen (§ 43 Abs. 2 SGB III).

41.2 Feststellungen

Der Bundesrechnungshof prüfte die Künstlerdienste im Jahre 2004 und stellte Folgendes fest:

41.2.1 Vermittlungsverbot und Programmgestaltung für kommerzielle Veranstalter

Die Künstlerdienste betreuten Profis und Amateure, Prominente aus Funk und Fernsehen sowie nebenberuflich tätige Künstlerinnen und Künstler, wie Hausfrauen, Schüler, Studenten und Rentner. Sie vermittelten überwiegend kurzzeitige Engagements, z. B. bei Familienfeiern und Betriebsfesten. Die Vermittlungskräfte betrachteten solche Beschäftigungen durchweg als selbstständige Tätigkeiten. Sie berücksichtigten dabei nicht, dass die Künstlerinnen und Künstler häufig dem Kreis der Selbstständigen angehörten. Dadurch beachtetten sie das gesetzliche Vermittlungsverbot nicht. Die Vermittlung der übrigen arbeitslosen und nebenberuflich tätigen Künstlerinnen und Künstler in meist kurzzeitige selbstständige Tätigkeiten führt nicht zum Abbau der Arbeitslosigkeit.

Darüber hinaus gestalteten die Künstlerdienste insbesondere für kommerzielle Veranstalter künstlerische Programme. Diese Leistungen gingen über den allgemeinen Vermittlungsauftrag hinaus.

41.2.2 Erstattung besonderer Aufwendungen

Nur ausnahmsweise kamen bei der Vermittlung sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse zustande, z. B. wenn Artisten und Unterhaltungsmusiker von Varietés oder Tanzcafés angestellt wurden. Die Künstlerinnen und Künstler aus der Künstlergruppe der Fotomodelle wurden zwar abhängig beschäftigt, sie entrichteten aber keine Beiträge zur Arbeitslosenversicherung.

Die Künstlerdienste boten bei diesen Künstlergruppen ihre Beratungs- und Vermittlungsdienstleistung unentgeltlich an. Sie begleiteten Künstlerinnen und Künstler bei ihren Auftritten, um sie zu begutachten. Dazu nahmen sie häufig Termine im Außendienst wahr, gelegentlich auch im Ausland. Außerdem versandten die Künstlerdienste Audio- und Werbematerial oder produzierten Kataloge mit Fotomodellen. Für einige Künstlerinnen und Künstler übernahmen sie die Terminplanung und führten ständig zu aktualisierende Buchungskalender. Die dadurch entstandenen besonderen Aufwendungen machten sie nicht gegenüber den Arbeitgebern geltend.

Bereits im Jahre 1997 hatte der Bundesrechnungshof der Bundesagentur empfohlen, solche Aufwendungen geltend zu machen.

41.3 Bewertung und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes

41.3.1

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Bundesagentur häufig selbstständige Künstlerinnen und Künstler in erkennbar selbstständige Tätigkeiten vermittelte und damit das Vermittlungsverbot nicht beachtete.

Vermittlungen in selbstständige Tätigkeiten, die nicht unter das Vermittlungsverbot fallen, liegen zwar im Ermessen der Bundesagentur, wenn sie dem Abbau der Arbeitslosigkeit dienen. Gerade dies erreichen die Künstlerdienste mit der Vermittlung in kurzzeitige selbstständige Tätigkeiten jedoch nicht. Bei der Vermittlung von Personen, die keine Erwerbstätigkeit anstreben, wie Hausfrauen, Schüler, Studenten und Rentner, wird die Arbeitslosigkeit nicht verringert. Das Gleiche gilt für nebenberufliche Künstlerinnen und Künstler, die im Hauptberuf einer abhängigen Beschäftigung nachgehen. Solche Vermittlungen in selbstständige Tätigkeiten sind daher nach Auffassung des Bundesrechnungshofes weder zweckmäßig noch wirtschaftlich.

Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof die Auffassung vertreten, dass die unentgeltliche Gestaltung künstlerischer Programme unwirtschaftlich ist. Sie dient der

Vermittlung von Künstlerinnen und Künstlern, die dem Vermittlungsverbot unterliegen oder solchen, bei denen Arbeitslosigkeit nicht beseitigt werden kann. Sie fördert zudem Mitnahmeeffekte, da kommerzielle Veranstalter damit eigene Aufgaben gewinnbringend auf die Bundesagentur verlagern.

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesagentur daher aufgefordert, künftig auf die Vermittlung von Künstlerinnen und Künstlern in selbstständige Tätigkeiten zu verzichten und keine Programme für Private zu gestalten.

41.3.2

Außerdem hat der Bundesrechnungshof darauf hingewiesen, dass die intensive Betreuung der Künstlerinnen und Künstler zu einem überdurchschnittlichen zeitlichen und finanziellen Aufwand führt. Er hat der Bundesagentur erneut empfohlen, die Versichertengemeinschaft zu entlasten, indem sie sich ihre besonderen Aufwendungen von den Arbeitgebern erstatten lässt. Sie ist verpflichtet, alle Einnahmequellen im Rahmen der Zumutbarkeit und Verhältnismäßigkeit auszuschöpfen (§ 34 BHO i. V. m. § 77a SGB IV).

41.4 Stellungnahme der Bundesagentur

41.4.1

Die Bundesagentur hat die Auffassung vertreten, sie verstoße nicht gegen das Vermittlungsverbot. Zum Zeitpunkt der Vermittlung sei nicht eindeutig abgrenzbar, ob eine Künstlerin oder ein Künstler abhängig beschäftigt oder selbstständig tätig werden will. Sie sei nicht verpflichtet, den angestrebten Vertrag darauf hin zu prüfen, ob er auf eine selbstständige Tätigkeit oder ein Arbeitsverhältnis gerichtet ist. Es sei insoweit unbeachtlich, dass eine Vielzahl der von ihr betreuten Künstlerinnen und Künstler selbstständig tätig sei.

Ferner hat die Bundesagentur die Vermittlung der nebenberuflich tätigen Künstlerinnen und Künstler auch deshalb für unverzichtbar gehalten, weil diese gerade zu Beginn ihrer Tätigkeit das Risiko der Selbstständigkeit nicht tragen könnten.

Sie hat darüber hinaus mitgeteilt, die Zusammenstellung künstlerischer Programme sei ein Wesensmerkmal der Arbeitsberatung. Diese Arbeit unterstreiche die fachliche Kompetenz der Vermittler und helfe, Künstlerinnen und Künstler in Arbeit zu bringen und damit den Beschäftigungsstand zu erhöhen. Bei Vereinen wirke sich die Übernahme der Veranstalteraufgaben durch die Künstlerdienste nicht als gewinnbringender Mitnahmeeffekt aus, da Vereine kostendeckend arbeiteten.

41.4.2

Die Bundesagentur hat darauf verwiesen, dass es nicht ohne weiteres möglich sei, die erstattungsfähigen besonderen Aufwendungen von den gewöhnlichen Aufwen-

dungen abzugrenzen. Im Übrigen sei es in ihr Ermessen gestellt, Erstattungsansprüche geltend zu machen.

41.5 Abschließende Würdigung

41.5.1

Die Ausführungen der Bundesagentur zur Vermittlung in selbstständige Tätigkeiten und zur Programmgestaltung für kommerzielle Anbieter überzeugen nicht.

Zwar muss die Bundesagentur nicht vor jeder Vermittlung prüfen, ob eine Künstlerin oder ein Künstler ein Arbeitsverhältnis oder eine selbstständige Tätigkeit anstrebt. Sie soll von der Prüfung entlastet werden, falls die Abgrenzung schwierig ist. Wenn aber offensichtlich eine selbstständige Tätigkeit angebahnt werden soll, muss die Bundesagentur das Vermittlungsverbot für Selbstständige beachten. Sie kann daher aus der Prüfungserleichterung keine uneingeschränkte Erlaubnis zur Vermittlung Selbstständiger ableiten.

Die Bundesagentur hat nicht darlegen können, dass die übrigen Vermittlungen von Künstlerinnen und Künstlern, bei denen die Arbeitslosigkeit nicht abgebaut und keine Beitragspflicht begründet wird, wirtschaftlich sind. Zudem ist kein Grund erkennbar, warum die Bundesagentur die Berufsgruppe der selbstständigen Künstlerinnen und Künstler besser behandelt als andere Selbstständige, die sich ohne ihre Hilfe Aufträge verschaffen müssen. Im Übrigen kann die Bundesagentur mit ihren unentgeltlich angebotenen Leistungen die Existenz privater Künstleragenturen beeinträchtigen.

Der Darlegung der Bundesagentur zur Gestaltung künstlerischer Programme kann nicht gefolgt werden, denn diese Dienstleistung dient ausschließlich der Vermittlung selbstständiger Engagements. Es handelt sich weder um Arbeitsvermittlung im engeren Sinn noch um Arbeitsberatung, die auf die Besetzung von Arbeitsstellen abzielt. Die Bundesagentur kann diese Dienstleistung auch nicht damit rechtfertigen, dass sie die fachliche Kompetenz der Künstlerdienste dokumentiere, da sie die Versichertengemeinschaft durch den unverhältnismäßig hohen Aufwand belastet, ohne dass diesem Aufwand entsprechende Beitragseinnahmen gegenüber stehen. Im Übrigen übersieht die Bundesagentur, dass sie auch für kommerziell arbeitende Veranstalter Programme gestaltet und dadurch Mitnahmeeffekte ermöglicht.

41.5.2

Der Bundesrechnungshof ist weiterhin der Auffassung, dass die Bundesagentur ihr Ermessen bei der Erstattung besonderer Aufwendungen nicht ordnungsgemäß ausübt. Sie hat weder den erheblichen finanziellen und personellen Aufwand im Künstlerdienst noch die Tatsache bestritten, dass die vermittelten Künstlerinnen und Künstler überwiegend keine Sozialbeiträge leisten müssen. Sie sollte umgehend die Voraussetzungen schaffen, um besondere Aufwendungen geltend zu machen.

41.5.3

Der Bundesrechnungshof hält deshalb an seinen Empfehlungen an die Bundesagentur fest, künftig

- auf die Vermittlung von Künstlerinnen und Künstlern in selbstständige Tätigkeiten zu verzichten,
- keine Programme für Private zu gestalten und
- ihre besonderen Aufwendungen für die Betreuung der Künstlerinnen und Künstler gegenüber den Arbeitgebern geltend zu machen.

42 Möglichkeiten zur Flächenreduzierung bleiben ungenutzt

42.0

Die Bundesagentur für Arbeit hat das mit der Privatisierung ihres Liegenschaftsbereiches verbundene Ziel verfehlt, durch reduzierte Büroflächen bei 187 Dienststellen jährlich 77 Mio. Euro einzusparen. Auch vier Jahre nach der Privatisierung ist die bewirtschaftete Nettogrundfläche unverändert. Der Bundesrechnungshof hat angesichts des erheblichen Einsparvolumens empfohlen, die Büroflächen nicht nur für neue Gebäude sondern auch für Bestandsimmobilien zu begrenzen. Er hat weiter angeregt, die bereits vorliegenden Vorschläge zur Flächenreduzierung zu realisieren und gefordert, weitere Flächenanalysen in Auftrag zu geben. Darin ausgewiesene Einsparvorschläge sollte die Bundesagentur für Arbeit zeitnah umsetzen. Sie beabsichtigt, die Empfehlungen nur teilweise und aus Sicht des Bundesrechnungshofes unzureichend umzusetzen.

42.1

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) privatisierte im Jahre 2001 ihren Liegenschaftsbereich. Die Gebäude-, Bau- und Immobilienmanagement GmbH (Baugesellschaft) bewirtschaftet 550 eigene und 1 300 angemietete Liegenschaften. Die von der Bundesagentur genutzte Nettogrundfläche beträgt seitdem unverändert 4,3 Mio. qm. Ziel der Privatisierung war u. a., durch die Verringerung der Büroflächen jährlich 77 Mio. Euro einzusparen.

Die Bundesagentur begrenzte hierzu für Um- und Neubauten sowie Neuanmietungen die Büroflächen auf 12 qm pro Beschäftigtem. Diesen Zielwert legte sie jedoch nicht für Bestandsimmobilien fest.

Auf einen Beschäftigten der Bundesagentur entfielen im Jahre 2003 durchschnittlich 16,5 qm Bürofläche. Dieser Wert erhöhte sich im Jahre 2004 auf 17,4 qm und überstieg damit den Zielwert um 45 %.

Seit dem Jahre 2002 beauftragte die Bundesagentur die Baugesellschaft für ein jährliches Entgelt von rund 550 000 Euro mit dem „Flächenmanagement“. Dazu ge-

hören Flächenanalysen und Empfehlungen zur Flächenreduzierung. Darin zeigte die Baugesellschaft für 29 Dienststellen mit hohem Flächenüberhang auf, durch welche baulichen Maßnahmen Flächen optimiert werden können, welche Kosten die Umbaumaßnahmen verursachen und welche Einsparungen, z. B. durch Abmietung, ihnen gegenüberstehen. Die Baugesellschaft wies reduzierbare Flächen von 180 000 qm mit jährlich um 29 Mio. Euro verminderten Ausgaben aus. Sie empfahl der Bundesagentur, diese Einsparmöglichkeiten zu realisieren. Dies unterließ die Bundesagentur unter Hinweis auf die Planungsunsicherheit im laufenden Reformprozess. Sie beauftragte die Baugesellschaft seit Ende des Jahres 2004 nicht mehr mit Flächenanalysen für weitere Dienststellen.

Die Bundesagentur beauftragte die Baugesellschaft z. B. in München ungeachtet des in der Flächenanalyse festgestellten Überhangs von rund 21 000 qm mit der Anmietung weiterer 1 100 qm Bürofläche. Die Baugesellschaft setzte die zunächst erforderliche Markterkundung aus und zeigte auf, dass der Bedarf in einer bundesagentureigenen Liegenschaft gedeckt werden konnte. Die Bundesagentur zog danach den Auftrag zurück.

42.2

Die Bundesagentur hat das mit der Privatisierung des Liegenschaftsbereichs verbundene Ziel, Flächen zu reduzieren und dadurch Haushaltsmittel einzusparen, nicht erreicht. Die Erhöhung der durchschnittlichen Bürofläche pro Beschäftigten und die hohe Zahl der Bestandsimmobilien weisen darauf hin, dass der Flächenbedarf nicht im beabsichtigten Umfang reduziert werden kann, wenn der Zielwert nicht auch auf die Bestandsimmobilien angewendet wird. Die Einführung des Zielwertes nur für Neu- und Umbauten sowie Neuanmietungen zeigte keinen nennenswerten Erfolg.

Eine weitere Ursache für die nicht genutzten Einsparmöglichkeiten sieht der Bundesrechnungshof darin, dass die Bundesagentur aufgrund der Planungsunsicherheit im laufenden Reformprozess daran festhält, neuen Flächenbedarf durch Neuanmietungen zu befriedigen anstatt die Bestandsimmobilien intensiver zu nutzen.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist es nicht vertretbar, auf Einsparungen in Millionenhöhe zu verzichten, bis der Reformprozess beendet ist. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass die Umsetzung nahezu aller Reformvorhaben ohnehin mit Umbaumaßnahmen in den Agenturen verbunden ist. Deshalb hat der Bundesrechnungshof empfohlen,

- die für Neuanmietungen geltenden Zielwerte auch auf Bestandsimmobilien anzuwenden,
- bereits vorliegende Vorschläge zur Flächenreduzierung unter Berücksichtigung der erkennbaren Schritte des Reformprozesses zügig umzusetzen,

- weitere Flächenanalysen in Auftrag zu geben und die darin ausgewiesenen Einsparvorschläge zeitnah umzusetzen.

42.3

Die Bundesagentur hat die ungünstigen Kennwerte zur Flächennutzung pro Beschäftigtem sowie die Notwendigkeit der Flächenreduzierung anerkannt. Sie hat allerdings darauf hingewiesen, dass die Flächenoptimierung wegen der damit verbundenen organisatorischen und baulichen Maßnahmen erhebliche Kosten verursache, die eine hinreichende Planungssicherheit voraussetzen. Sie halte derzeit die Strukturen, die für die zielgerichtete Einleitung der dauerhaften Flächenoptimierung erforderlich sind, für nicht hinreichend festgelegt. Als Alternative zu baulichen Veränderungen habe sie seit dem Jahre 2002 die Anmietung von Büroflächen bevorzugt. Seit Ende 2004 habe sie daher Flächenanalysen bis zum Abschluss der Reformvorhaben ausgesetzt.

Ungeachtet dessen hat die Bundesagentur zugesagt, noch im Jahre 2005 ihren Gesamtflächenbestand zu reduzieren. Sie habe mit den Geschäftsführern der Regionaldirektionen vereinbart, die bei den 29 Dienststellen aufgezeigte Möglichkeit zur Flächenreduzierung von 180 000 qm umzusetzen. Damit rückt sie von ihrer bisherigen Auffassung ab, auf Einsparungen pauschal zu verzichten, bis der Reformprozess beendet ist.

Obwohl die Bundesagentur die ungünstigen Kennwerte zur Flächennutzung pro Beschäftigtem anerkannt hat, sagte sie weder zu, die für Neuanmietungen geltenden Zielwerte auch auf Bestandsimmobilien anzuwenden, noch Flächenanalysen für weitere Dienststellen in Auftrag zu geben.

42.4

Der Bundesrechnungshof sieht in den angekündigten Maßnahmen einen ersten Schritt, die Bürofläche zeitnah zu reduzieren. Sie sind aber bei weitem nicht ausreichend. Die zugesagte Flächenreduzierung um 180 000 qm entspricht lediglich 4,2 % des Gesamtflächenbestandes. Würde die Bundesagentur den Flächenbedarf in allen von ihr genutzten Liegenschaften entsprechend dem Zielwert zurückführen, könnte sie die Gesamtfläche um 31 % vermindern. Auch wenn das rechnerische Einsparpotenzial nicht in jedem Fall erzielt werden kann, zeigt es gleichwohl den Rahmen der möglichen Flächenreduzierung auf.

Angesichts des großen Einsparvolumens hält es der Bundesrechnungshof nicht für vertretbar, die Flächenreduzierung bei einem großen Teil der Dienststellen zurückzustellen, weil damit organisatorische oder bauliche Maßnahmen verbunden sind. Vielmehr muss die Bundesagentur im Einzelfall entscheiden, ob die für die Flä-

cheneinsparung notwendigen Umbaukosten wirtschaftlich sind. Dabei muss sie einerseits das Einsparvolumen und andererseits das Risiko weiterer Veränderungen berücksichtigen. Deshalb sollte sie die Flächenanalysen auch für weitere Dienststellen in Auftrag geben.

43 **Unzureichende Fachaufsicht durch die Zentrale der Bundesagentur für Arbeit**

43.0

Die Zentrale der Bundesagentur für Arbeit will mit geschäftspolitischen Zielvorgaben die Wirtschaftlichkeit der Bundesagentur für Arbeit erhöhen. Dabei hat sie geduldet, dass die Agenturen für Arbeit sich aus dem Rechtsstaatsprinzip ableitende Anhörungsrechte von Leistungsempfängern nicht ausreichend berücksichtigten. Die Zentrale der Bundesagentur für Arbeit muss im Rahmen ihrer Fachaufsicht künftig sicherstellen, dass ihr nachgeordneter Bereich seine Aufgaben nicht nur wirtschaftlich, sondern auch rechtmäßig wahrnimmt.

43.1

Die Zentrale der Bundesagentur für Arbeit (Zentrale) führt im Rahmen ihres Reformprozesses ein neues Steuerungssystem ein. Mit geschäftspolitischen Zielvorgaben will sie die Integrationserfolge und die Wirtschaftlichkeit der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) erhöhen.

Bei der Bearbeitung von Anträgen für Arbeitslosengeld können die Agenturen für Arbeit (Agenturen) Rückforderungsansprüche aufgrund zu viel erbrachter Leistungen geltend machen. Sie können unter bestimmten Voraussetzungen ihre Rückforderungsansprüche gegen neue Ansprüche der Leistungsbezieher aufrechnen. Die von den Agenturen erlassenen Aufrechnungsbescheide greifen in die Rechte der Leistungsbezieher ein. Die Agenturen müssen deshalb die Leistungsbezieher zuvor anhören und ihnen Gelegenheit geben, sich zu den für die Aufrechnung maßgeblichen Tatsachen zu äußern (§ 24 Zehntes Buch Sozialgesetzbuch). Hierzu gehören insbesondere die Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Leistungsbezieher. In bestimmten Ausnahmefällen, z. B. wenn gegen Ansprüche von weniger als 70 Euro aufgerechnet werden soll, können die Agenturen von der Anhörung der Leistungsberechtigten absehen. Die Bundesagentur hatte Ende des Jahres 2004 Rückforderungsansprüche in Höhe von 1,58 Mrd. Euro aufgrund zu viel erbrachter Leistungen an Empfänger von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes Berlin und Stuttgart bei vier Agenturen das Aufrechnungsverfahren. In etwa der Hälfte der geprüften Fälle hatten die Agenturen die erforderliche Anhörung versäumt.

43.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Agenturen durch Verzicht auf Anhörungen die Rechte der Leistungsbezieher übergangen und die für die Aufrechnung relevanten Umstände in der Regel nicht zutreffend erkennen konnten. Er hat darauf hingewiesen, dass auch eine hohe Arbeitsbelastung die Agenturen nicht von der Verpflichtung entbindet, geltendes Recht anzuwenden. Nur durch eine Anhörung kann eine mögliche Aufrechnung auch der Höhe nach richtig bestimmt werden.

43.3

Die Bundesagentur hat eingeräumt, dass die Agenturen Betroffene nicht wie vorgeschrieben angehört haben. Die Agenturen hätten die Arbeitsbelastung möglichst verringern und die Zielvorgaben bei der Antragsbearbeitung einhalten wollen. Die Bundesagentur könne nicht ausschließen, dass zwischen Bearbeitungsvorgängen, die unmittelbar die Erreichung geschäftspolitischer Ziele fördern sollten und solchen, die eher mittelbar dazu beigetragen hätten, ein Zielkonflikt entstanden sei.

Die Bundesagentur hat weiter erklärt, die Geschäftsführungen der Agenturen und Regionaldirektionen hätten durch Fach- und Rechtsaufsicht selbst dafür zu sorgen, dass neben der Verfolgung geschäftspolitischer Ziele gesetzliche Vorgaben eingehalten werden.

43.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass die Zentrale bestrebt ist, mit ihren Vorgaben wirtschaftliche Verfahrensweisen in ihrem Geschäftsbereich umzusetzen. Mit ihrem Hinweis, es sei einzig Aufgabe ihres nachgeordneten Bereiches, neben geschäftspolitischen Zielen die gesetzlichen Vorgaben einzuhalten, verkennt sie allerdings ihre eigene Pflicht zur Fachaufsicht. Im konkreten Fall wird die sich aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitete Anhörungspflicht verletzt, ohne dass sich die Zentrale verpflichtet sieht, selbst gegenzusteuern. Im Rahmen ihrer Fachaufsicht hat sie sicherzustellen, dass die Agenturen und die Regionaldirektionen ihre gesetzlichen Aufgaben sowohl in vollem Umfang als auch wirtschaftlich wahrnehmen. Nur so kann sie sicherstellen, dass intern festgelegte Zielvorgaben mit gesetzlichen Vorgaben übereinstimmen.

Teil III

Weitere Prüfungsergebnisse

Auswärtiges Amt (Einzelplan 05)

44 Nicht benötigte Wohnheime des Goethe-Institutes in Indien werden geschlossen

44.0

Das Goethe-Institut hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes zwei nicht benötigte Wohnheime in Pune (Indien) geschlossen. Damit werden dauerhaft Sach- und Personalkosten eingespart. Ein Wohnheimgrundstück mit einem Wert von über 4 Mio. Euro kann verkauft werden.

44.1

Das Auswärtige Amt finanziert das Goethe-Institut, das im Auftrag der Bundesrepublik Deutschland Aufgaben der auswärtigen Kulturpolitik wahrnimmt.

Das Goethe-Institut ist auch in der indischen Industrie- und Universitätsstadt Pune vertreten, wo es Sprachkurse und Schulungen anbietet. Es betrieb dort zwei Wohnheime mit insgesamt 75 Betten für Studierende. Im weltweiten Goethe-Instituts-Netz war das Institut in Pune das einzige, das Wohnheime unterhielt.

Die beiden Wohnheime waren nicht vollständig belegt. Drei Viertel der Studierenden wohnten nicht in den Heimen des Goethe-Institutes. Sie bevorzugten andere Unterbringungsmöglichkeiten, die in der Stadt Pune in ausreichendem Umfang zur Verfügung standen.

Die Einnahmen des Wohnheimbetriebes deckten die Kosten zu weniger als 50 %. Das Goethe-Institut musste ein jährliches Defizit von 70 000 Euro ausgleichen. Es sah auch keine Möglichkeit, die Heime zukünftig kostendeckend zu betreiben.

Für eines der Wohnheime hatte der Bund im Jahre 1964 ein eigenes Grundstück erworben. Der Wert dieser Liegenschaft beträgt nach einem Gutachten 4,2 Mio. Euro.

Im Jahre 2002 überprüfte das Auswärtige Amt den Raumbedarf der Niederlassung in Pune. Im folgenden Jahr schlug das Goethe-Institut vor, beide Wohnheime durch einen Neubau auf dem bundeseigenen Grundstück zu ersetzen. Das Auswärtige Amt beabsichtigte diesem Vorhaben zuzustimmen, sofern der Neubau gegenüber der bestehenden Anlage langfristig wirtschaftlich sei. Es stellte

in beiden Prüfungen die grundsätzliche Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit des Wohnheimbetriebes nicht in Frage.

44.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Wohnheime nicht notwendig waren, um die Schulungen des Goethe-Institutes durchzuführen. Da es ausreichend anderweitige Unterbringungsmöglichkeiten gab, hat er angeregt, die Wohnheime zu schließen. Damit entfällt auch der Bedarf für einen Wohnheimneubau.

44.3

Das Auswärtige Amt ist den Anregungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Das Goethe-Institut hat die beiden Wohnheime inzwischen geschlossen und das Neubauvorhaben aufgegeben. Das nicht mehr benötigte Grundstück soll verkauft werden. Das Goethe-Institut spart damit die Kosten für den Wohnheimbetrieb sowie für die Errichtung eines Neubaus. Durch den Verkauf des nicht mehr benötigten Grundstücks können Einnahmen von über 4 Mio. Euro erzielt werden.

44.4

Der Bundesrechnungshof erwartet vom Auswärtigen Amt und vom Goethe-Institut, dass sie den haushaltsrechtlichen Grundsatz der Notwendigkeit zukünftig beachten. Dabei ist der Bedarf nicht nur sorgfältig zu ermitteln, sondern auch laufend zu überprüfen.

45 Auswärtiges Amt reduziert Weihnachtsgeld für Lehrkräfte im Ausland

45.0

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat das Auswärtige Amt die jährliche Sonderzahlung, das so genannte Weihnachtsgeld, für Lehrkräfte im Ausland reduziert. Es übernahm die Regelungen für Bundesbedienstete und spart damit jährlich 1,65 Mio. Euro.

45.1

Das Auswärtige Amt fördert die schulische Arbeit im Ausland als Teil seiner auswärtigen Kulturpolitik. Es stellt Mittel bereit, um die in Deutschland beurlaubten Lehrkräfte während ihrer Tätigkeit bei ausländischen Schulträgern zu finanzieren. Die Höhe dieser als Zuwendung vergebenen Zahlungen an die Lehrkräfte ist in einer Richtlinie festgelegt. Diese regelt auch die jährliche Sonderzahlung, die sich zunächst an den Regelungen für Bundesbedienstete anlehnte. Seit dem Jahre 1993 galten damit die Sonderzahlungskürzungen für Bundesbedienstete auch für die Lehrkräfte im Ausland.

Im Jahre 1999 änderte das Auswärtige Amt die Richtlinie für die Lehrkräfte im Ausland und hob die Kürzungen der jährlichen Sonderzahlung auf. Die Lehrkräfte im Ausland erhielten daraufhin bis zu 19 % höhere Sonderzahlungen als vergleichbare Bundesbedienstete.

45.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Auswärtige Amt die Kürzungen der jährlichen Sonderzahlung für Lehrkräfte im Ausland im Jahre 1999 ausgesetzt hatte. Er hat angeregt, die Sonderzahlungen für die Lehrkräfte im Ausland den entsprechenden Zahlungen für Bedienstete im Inland anzupassen.

45.3

Das Auswärtige Amt ist der Anregung des Bundesrechnungshofes gefolgt. Es hat bereits im Jahre 2004 die Richtlinie für die Lehrkräfte im Ausland geändert und die Sonderzahlungsregelungen denen der Bundesbediensteten angepasst. Das Auswärtige Amt spart dadurch jährlich 1,65 Mio. Euro.

Bundesministerium des Innern (Einzelplan 06)

46 Bereinigte Verwaltungsvorschriften des Bundes werden in einer Datenbank zusammengefasst

46.0

Auf Anregung des Bundesrechnungshofes errichtet das Bundesministerium des Innern eine zentrale Datenbank, in der die bereinigten, das heißt, die auf ihre Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit überprüften Verwaltungsvorschriften des Bundes elektronisch nachgewiesen werden. Abgesehen von fest definierten Ausnahmen entsteht damit ein Verzeichnis des gesamten für die Verwaltung geltenden untergesetzlichen Normenbestandes. Das Bundesministerium des Innern hob im Zuge der Bereinigung etwa 20 % der Verwaltungsvorschriften in seinem Zuständigkeitsbereich auf und stellte die verbliebenen Normen in das Verzeichnis ein. Alle anderen Ressorts sind nun aufgefordert, ihre bereinigten Normenbestände ebenfalls in die Datenbank einzustellen.

46.1

Der Bundesrechnungshof hatte im Jahre 1999 geprüft, ob Gestaltung, Ordnung und Überprüfung der Verwaltungsvorschriften des Bundes bestimmten Mindestanforderungen genügen. Er hatte festgestellt, dass Verwaltungsvorschriften entgegen einer Richtlinie der Bundesregierung aus dem Jahre 1989 nicht in vollständigen und systematischen Verzeichnissen erfasst waren. Der Bundesrechnungshof hatte empfohlen, den Bestand der Verwaltungsvorschriften des Bundes in den einzelnen Ressorts festzustellen und die einzelnen Vorschriften daraufhin zu prüfen, ob sie noch notwendig und zweckmäßig sind. Die so bereinigten Verwaltungsvorschriften sollten in

vollständigen Gültigkeitsverzeichnissen, am besten in Form einer Datenbank, nachgewiesen werden. Der Bundesrechnungshof hatte dies auch im Interesse der Leistungsfähigkeit, Transparenz und Berechenbarkeit der Verwaltung für erforderlich gehalten. Über seine Erkenntnisse hatte der Bundesrechnungshof in seinen Bemerkungen 2000 (Bundestagsdrucksache 14/4662 Nr. 9) berichtet.

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hatte sich der Auffassung des Bundesrechnungshofes angeschlossen und das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) am 26. Januar 2001 aufgefordert, die erforderlichen Schritte zur Einrichtung einer entsprechenden Datenbank bis Ende 2002 zu unternehmen und über den Sachstand zu berichten.

46.2

Das Bundesministerium entwickelte hierauf in einem Pilotprojekt am Beispiel des Dienstrechts zunächst ein Modell für eine allgemeine Datenbank von Verwaltungsvorschriften. Der Bundesrechnungshof stellte bei einer Nachprüfung im Jahre 2002 fest, dass trotz sachgerechter Ansätze das Hauptziel, eine umfassende Datenbank aller Verwaltungsvorschriften der Bundesministerien zu schaffen, nicht erreicht worden war. Denn neben den dienstrechtlichen Normen sollten alle Verwaltungsvorschriften des Bundes vollständig in die Datenbank aufgenommen werden. Zugleich sollte der Gesamtbestand im Sinne einer Deregulierung überprüft werden. Der Bundesrechnungshof setzte sich dafür ein, dass im weiteren Projektverlauf auch alle anderen Ressorts ihre Verwaltungsvorschriften in die Datenbank einstellen sollten.

In seinem Beschluss vom 28. Mai 2004 würdigte der Rechnungsprüfungsausschuss die Vorreiterrolle des Bundesministeriums, äußerte aber zugleich die Erwartung, dass die Bundesregierung den Aufbau eines vollständigen und bereinigten Bestands- und Gültigkeitsverzeichnisses der Verwaltungsvorschriften des Bundes zügig fortsetzt und nach Ablauf einer einjährigen Karenzzeit das Gesamtvorhaben abschließt.

Auf der Grundlage dieses Beschlusses hob das Bundesministerium bis Ende des Jahres 2004 nach kritischer Durchsicht etwa 20 % der Verwaltungsvorschriften in seinem Zuständigkeitsbereich auf und stellte den so bereinigten Normenbestand in das Verzeichnis ein.

Die Bundesregierung stimmte am 16. Februar 2005 den vom Bundesministerium entwickelten Grundsätzen der „Datenbank Verwaltungsvorschriften Bund“ zu. Sie gab zugleich das Ziel vor, die Datenbank als bereinigtes und abschließendes Gültigkeitsverzeichnis auch auf die übrigen Bundesministerien auszudehnen. Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung hat in seiner Stellungnahme zu der Kabinetttvorlage hervorgehoben, dass nur ein umfassendes Vorschriftenverzeichnis, das auf Ausnahmen und ressortspezifische Nebenbestände verzichtet, über das geltende Innenrecht der Verwaltung verlässlich Auskunft geben kann.

Das Bundesministerium erklärte, es sei gemeinsames Ziel der Bundesministerien, das Gesamtvorhaben bis zum 1. August 2006 abzuschließen. Nicht in die Datenbank aufgenommen werden sollen Verschlusssachen und Regelungen zur polizeilichen Gefahrenabwehr.

46.3

Die vom Bundesministerium errichtete Datenbank bedeutet einen Meilenstein auf dem Weg zu einem vollständigen Bestands- und Gültigkeitsverzeichnis aller Verwaltungsvorschriften des Bundes. Sie kann damit Vorbildfunktion auch für andere Regelungsbereiche haben. Als Beispiel ist hierbei an ein zentrales Verzeichnis aller gebührenrechtlichen Vorschriften des Bundes zu denken. Mit Blick auf die Datenbank für Verwaltungsvorschriften des Bundes kommt es darauf an, dass möglichst bald eine vollständige und abschließende Sammlung der Normenbestände aller Ressorts zur Verfügung steht. Auf Sonderbestände oder Nebenverzeichnisse sollte bei der Pflege und Weiterentwicklung der Datenbank schrittweise verzichtet werden.

47 **Qualität der Beihilfebearbeitung verbessert und Verfahren vereinfacht** (alle Einzelpläne mit Beihilfeausgaben, Titel 441)

47.0

Das Bundesministerium des Innern wird auf Anregung des Bundesrechnungshofes die Qualität der Beihilfebearbeitung verbessern. Das Verwaltungsverfahren will es

durch gesetzliche Änderungen vereinfachen. Es wird für den Bundesbereich verlässliche Strukturdaten erheben und mit deren Hilfe das Beihilferecht fortentwickeln.

47.1

Beamten und Beamte haben gegenüber dem Dienstherrn neben dem Anspruch auf angemessene Alimentation einen Fürsorgeanspruch. Dazu gehören auch Beihilfen für Aufwendungen im Krankheitsfall. Diesen Anspruch konkretisieren die Beihilfevorschriften des Bundes. Mitte 2003 beschäftigte der Bund 131 000 Beamtinnen und Beamte sowie Richterinnen und Richter. Neben diesen waren 158 000 Versorgungsempfängerinnen und -empfänger beihilfeberechtigt. Im Jahre 2003 gab der Bund für Beihilfen insgesamt 1,1 Mrd. Euro aus. Dieser Betrag umfasste auch die Beihilfeausgaben für unmittelbare Familienangehörige der Beihilfeberechtigten.

Auf Bundesebene ist für die Beihilfe das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) grundsätzlich zuständig. Es hat das Beihilferecht fortzuentwickeln und die Tätigkeit der Dienststellen, die Beihilfen bearbeiten, zu erleichtern. Auch muss es eine einheitliche Rechtsanwendung gewährleisten. Dazu sollte es den Beihilfestellen, die es auch bei anderen Ressorts gibt, zeitnah ergänzende Vorschriften und Durchführungshinweise zur Verfügung stellen. Die Beihilfestellen bearbeiten die Beihilfeanträge in der Regel IT-unterstützt und verwenden hierzu überwiegend ein einheitliches Abrechnungsprogramm.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes die Beihilfebearbeitung in der Bundesverwaltung. Er hat festgestellt:

- Den Beihilfestellen fehlten notwendige Hilfsmittel (z. B. Listen zur Erstattungsfähigkeit von Medikamenten – so genannte Positiv- und Negativlisten), mit denen in der Bundesverwaltung eine einheitliche Anwendung der Beihilfevorschriften sichergestellt wird.
- Das Bundesministerium der Finanzen hat für automatisierte Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen Mindestanforderungen vorgegeben. Diese sehen u. a. vor, dass eine Stichprobe von mindestens 5 % der Abrechnungen und Einmalzahlungen von mehr als 2 500 Euro zu kontrollieren sind. Daneben sollen nach bestimmten Kriterien gezielt weitere Abrechnungen überprüft werden. Nur ein Fünftel der geprüften Beihilfestellen hat dem entsprechend weitere Abrechnungen kontrolliert.
- Die Beihilfeberechtigung ist abhängig von den persönlichen Verhältnissen. Die entsprechenden Daten mussten die Beihilfeberechtigten den Beihilfestellen gesondert mitteilen, obwohl sie diese bei der Verwaltung – zum Teil bereits zwei Mal – angegeben hatten. Vielfach teilten die Beihilfeberechtigten Änderungen nur der Personalverwaltung mit. Die Beihilfestellen berechneten daher Beihilfen falsch und es kam zu Überzahlungen.

Darüber hinaus stellte der Bundesrechnungshof fest, dass dem Bundesministerium keine umfassenden Statistiken

über die Beihilfeausgaben des Bundes vorlagen. So hatte es keine über die Gesamtsumme der gezahlten Beihilfe hinausgehenden Erkenntnisse. Das Volumen der einzelnen Ausgabenarten (z. B. Medikamente, ärztliche oder stationäre Behandlung) war nicht bekannt. Erst im Jahre 2004 hat das Bundesministerium begonnen, eine Statistikdatenbank aufzubauen. Dabei hat es hierzu bei den Beihilfestellen vorhandene Informationen nicht im gebotenen Umfang genutzt.

47.2

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen,

- die Beihilfestellen z. B. mit Positiv- und Negativlisten zu unterstützen, damit diese Beihilfen einheitlich, rechtssicher und fehlerfrei bearbeiten können,
- zusätzliche Kriterien einzuführen, mit denen weitere Abrechnungen für eine Überprüfung ausgewählt werden können, und
- durch eine Gesetzesänderung einen Datenaustausch zwischen Personalverwaltung und Beihilfestellen zu ermöglichen. Dadurch könnten das Verwaltungsverfahren vereinfacht, die Mitwirkungspflichten der Beihilfeberechtigten reduziert und Überzahlungen vermieden werden.

Der Bundesrechnungshof hält eine Statistik über Einzelheiten der Beihilfeausgaben des Bundes für geboten. Das Bundesministerium benötigt sie, um das Beihilferecht fortentwickeln zu können. Nur so kann es beurteilen, welche Ausgabenarten die Beihilfeausgaben des Bundes maßgeblich beeinflussen. Auch kann das Bundesministerium nur mit diesen Statistiken zuverlässig abschätzen, wie sich Änderungen des Beihilferechts, beispielsweise die Stärkung der Eigenvorsorge, auswirken. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium dazu aufgezeigt, wie es die für den Aufbau seiner Datenbank erforderlichen und bei den Beihilfestellen vorhandenen Informationen erheben kann.

47.3

Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, dass es aufgrund des Ressortprinzips unmittelbar nur auf die Beihilfestellen in seinem Geschäftsbereich Einfluss nehmen könne. Es werde aber bei den anderen Ressorts darauf hinwirken, dass die vom Bundesrechnungshof empfohlenen Maßnahmen im gesamten Bundesbereich umgesetzt würden. Es habe den Beihilfestellen bereits zusätzliche Hilfen zur Verfügung gestellt. Damit könnten diese die letzten Beihilfeänderungen zuverlässig, rechtssicher und mit weniger Aufwand in die Verwaltungspraxis umsetzen. Außerdem prüfe es, ob es die vom Bundesrechnungshof vorgeschlagenen Kriterien für die Prüfung der im automatisierten Verfahren erstellten Beihilfeabrechnungen für alle Ressorts verbindlich festlegen könne. Im Übrigen beabsichtige es, bei einer anstehenden Novellierung des Bundesbeamtengesetzes eine Rechtsgrundlage

für den vom Bundesrechnungshof empfohlenen Datenaustausch zu schaffen.

Wie vom Bundesrechnungshof aufgezeigt, werde das Bundesministerium die bei den Beihilfestellen vorhandenen Daten zusammenführen. Hierbei beabsichtige es, alle obersten Bundesbehörden mit ihren Geschäftsbereichen einzubeziehen. So könnte es die erforderlichen Statistiken erstellen. Darüber hinaus sollen die Daten für einzelne Anfragen detailliert ausgewertet werden können. Damit stünden die für die Fortentwicklung des Beihilferechts notwendigen Informationen künftig zur Verfügung.

47.4

Der Bundesrechnungshof nimmt die vom Bundesministerium begonnenen und angekündigten Maßnahmen zur Kenntnis. Er wird zu gegebener Zeit überprüfen, ob und wie das Bundesministerium seine Empfehlungen umgesetzt hat.

48 **Vollzugsbedienstete der Bundespolizei angemessen an den Ausgaben für ihre Gesundheitsfürsorge beteiligen** (Titel 443)

48.0

Heilfürsorgeberechtigte Vollzugsbeamtinnen und Vollzugsbeamte der Bundespolizei sollen sich künftig stärker mit Zuzahlungen und Eigenanteilen an den Ausgaben für ihre Gesundheitsfürsorge beteiligen. Mit einer Neufassung der Heilfürsorgevorschriften will das Bundesministerium des Innern die Reformen der Gesetzlichen Krankenversicherung – wie die bei den übrigen Bundesbediensteten – wirkungsgleich übertragen.

48.1

Beamtinnen und Beamte haben gegenüber dem Dienstherrn neben dem Anspruch auf angemessene Alimentation einen Fürsorgeanspruch, insbesondere im Krankheitsfall. Der Dienstherr erstattet den Beihilfeberechtigten einen Teil ihrer Ausgaben. Diesen Anspruch konkretisieren die Beihilfevorschriften des Bundes. Sie regeln auch, dass Beihilfeberechtigte durch Zuzahlungen und Eigenanteile vergleichbar belastet sind wie gesetzlich Krankenversicherte. Dies entspricht einer Entschließung des Deutschen Bundestages.

Rund 28 000 Vollzugsbeamtinnen und Vollzugsbeamte der Bundespolizei (früherer Bundesgrenzschutz) haben im Krankheitsfall gegenüber ihrem Dienstherrn keinen Anspruch auf Beihilfe, sondern auf Heilfürsorgeleistungen als Sachleistungen. Sie lassen sich vom Sanitätsdienst der Bundespolizei behandeln oder suchen einen niedergelassenen Vertragsarzt auf. Die Heilfürsorge steht den Vollzugsbeamtinnen und Vollzugsbeamten unentgeltlich zur Verfügung. Sie endet mit deren Ausscheiden aus der Bundespolizei, in der Regel mit der Pensionierung. Ab diesem Zeitpunkt erhalten sie Beihilfe.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Gesundheitsfürsorge für das Vollzugspersonal der Bundespolizei. Ziel der Prüfung war es insbesondere festzustellen, ob systembedingte Unterschiede zwischen der Heilfürsorge und der Beihilfe bestehen und wie diese ggf. begründet sind. Neben den Unterschieden bei der Leistungserbringung (Geldleistung der Beihilfe, Sachleistung der Heilfürsorge) bestehen Unterschiede bei Zuzahlungen und Eigenanteilen:

- Heilfürsorgeberechtigte zahlen bei ambulanter Behandlung keine Praxisgebühr.
- Sie können bei stationärem Krankenhausaufenthalt ein Zwei- statt Mehrbettzimmer ohne Zuzahlung in Anspruch nehmen. Beihilfeberechtigte zahlen hierfür je Tag 14,50 Euro zu.
- Von Labor- und Materialkosten für Zahnersatz tragen Heilfürsorgeberechtigte keinen dem von Beihilfeberechtigten zu erbringenden vergleichbaren Eigenanteil.

48.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) darauf hingewiesen, Beamtinnen und Beamte der Bundespolizei und der übrigen Bundesverwaltung bei den Belastungen durch die Gesundheitsreformen gleich zu behandeln. Soweit es nicht um die besonderen dienstlichen Risiken der Vollzugsbeamtinnen und Vollzugsbeamten geht, müssten die Veränderungen im Gesundheitswesen bei Leistungen, Zuzahlungen und der Praxisgebühr – wie für die Beihilfeberechtigten auch – wirkungsgleich auf die Heilfürsorgeberechtigten übertragen werden.

48.3

Das Bundesministerium hat dargelegt, mit der Neufassung der Heilfürsorgevorschriften würden die Heilfürsorgeberechtigten dieselben Zuzahlungen leisten und einen den Beihilfeberechtigten entsprechenden Eigenanteil an den Labor- und Materialkosten bei Zahnersatz tragen. Auch solle die Praxisgebühr für Heilfürsorgeberechtigte eingeführt werden; entsprechende Verhandlungen mit der Kassenärztlichen Bundesvereinigung würden fortgeführt. Hier bleibe jedoch die weitere Entwicklung – insbesondere das von einigen Krankenkassen angebotene Hausarztmodellverfahren – abzuwarten. Mit den vorgesehenen Maßnahmen werde der Entschließung des Deutschen Bundestages entsprochen.

48.4

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das Bundesministerium die Heilfürsorgeberechtigten wirkungsgleich wie Beihilfeberechtigten in die Reformen des Gesundheitswesens einbeziehen will. Er erwartet, dass das Bundesministerium die Verhandlungen über die Novellierung der Heilfürsorgevorschriften der Bundespolizei umgehend abschließen und die Regelungen in Kraft

setzen wird. Der Bundesrechnungshof wird zu gegebener Zeit prüfen, inwieweit die neuen Regelungen zu einer angemessenen Beteiligung der Heilfürsorgeberechtigten an den Gesundheitsausgaben führen werden.

49 Effizientere Arbeitsweise der Inneren Dienste von Zuwendungsempfängern des Bundes möglich

49.0

Innere Dienste von Zuwendungsempfängern des Bundes wie beispielsweise Registraturen oder Fahrbereitschaften können effizienter und kostengünstiger arbeiten. Dazu müssen die Zuwendungsempfänger ihre Inneren Dienste besser organisieren und auf den erforderlichen Umfang begrenzen. Einige Aufgaben können unter bestimmten Voraussetzungen private Dienstleister übernehmen.

49.1

Die Bundesministerien förderten im Jahre 2003 rund 200 institutionelle Zuwendungsempfänger, bei denen mehr als 65 000 Beschäftigte arbeiteten. Ein Zehntel davon war im Inneren Dienst tätig, dessen Servicefunktionen die Einrichtungen bei ihren Kernaufgaben unterstützen. Die Personal- und Sachausgaben für diese Inneren Dienste belaufen sich jährlich auf über 300 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof hat die Geschäftsprozesse der Inneren Dienste von Zuwendungsempfängern untersucht. Einbezogen waren neben dem Postwesen und den Boten-, Schreib-, Assistenz- und Registratordiensten auch der Pfortendienst, die Telefonzentrale, die Fahrbereitschaft sowie die Beschaffung und Verwaltung von Gegenständen. Der Bundesrechnungshof hat Schwachstellen aufgezeigt und die Bundesministerien beraten, wie die Effizienz der Inneren Dienste der von ihnen geförderten Einrichtungen verbessert und Kosten eingespart werden können.

49.2

Der Bundesrechnungshof hat die folgenden Empfehlungen zur Optimierung der Inneren Dienste ausgesprochen. Die Bundesministerien haben zugesagt, ihre Zuwendungsempfänger zu deren Umsetzung anzuhalten.

- In Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlungen nach anerkannten Methoden sollten die Zuwendungsempfänger auch die Inneren Dienste mit einbeziehen. So lässt sich erreichen, dass diese kein Eigenleben führen und im Sinne der Ziele der Einrichtungen arbeiten. Um die Schwachstellen zu erkennen, sollten die Zuwendungsempfänger die Abläufe im Inneren Dienst systematisch betrachten, z. B. mit Hilfe der Geschäftsprozessanalyse, die Gesamtorganisation verbessern und Einsparmöglichkeiten ausschöpfen. Die Zuwendungsempfänger sollten die Inneren Dienste als bedeutsamen Kostenfaktor behandeln und

ihren Anteil an Verzögerungen und zu langen Durchlaufzeiten in den Arbeitsprozessen erkennen.

- Für einen flexiblen Personaleinsatz ist es hilfreich, die einzelnen Aufgaben der Inneren Dienste nicht zersplittert auf viele Organisationseinheiten aufzuteilen. Übergreifende Führungszuständigkeiten erleichtern einen Personalaustausch zwischen den Teilbereichen; wenige Hierarchiestufen beschleunigen Entscheidungsprozesse. Zu vermeiden sind Kleinstreferate und Sachbereiche mit einer geringen Leitungsspanne.
- Der Postdurchlauf verdient mehr Aufmerksamkeit. Die Zuwendungsempfänger sollten das Postaufkommen und die zu erledigenden Arbeiten regelmäßig ermitteln. Geringe Liege- und Transportzeiten verkürzen die Laufzeiten von Geschäftsvorgängen. Botengänge im Haus sollten auf das erforderliche Maß begrenzt werden. Einfache Arbeiten für den Postausgang wie Falten und Kuvertieren sollten nicht höher bezahlte Beschäftigte in den Fachabteilungen erledigen.
- Zuwendungsempfänger sollten untersuchen, inwieweit Assistenzdienste Schriftgut kostengünstiger und effizienter erstellen können als reine Schreibkräfte.
- Die Beschäftigten können Vorgänge leichter verfolgen und Akten wieder auffinden, wenn die Bearbeitungsschritte systematisch und kontinuierlich dokumentiert werden. Hierzu muss ein Aktenplan erstellt und die Verwaltung des Schriftgutes geregelt werden.
- Eine zentrale Beschaffungsstelle verfügt über eine höhere Sachkenntnis und erleichtert es, die vergaberechtlichen Bestimmungen korrekt anzuwenden. Im Sinne der Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention sollten die Zuwendungsempfänger die Ermittlung des Beschaffungsbedarfs, die Durchführung der Beschaffung und deren haushaltsmäßige Abwicklung organisatorisch trennen.

Der Bundesrechnungshof hat Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu folgenden Punkten empfohlen:

- Ist eine Zugangskontrolle durch einen eigenen Pfortendienst notwendig? Bieten private Dienstleister diese Tätigkeit kostengünstiger an?
- Ist ein eigener Fahrdienst wirtschaftlich und seine Auslastung sachgerecht?
- Ist der externe Posttransport durch eigene Beschäftigte mit Dienstfahrzeugen oder durch private Dienstleister kostengünstiger?

49.3

Der Bundesrechnungshof hat seine Erkenntnisse den Bundesministerien zur Weitergabe an ihre Zuwendungsempfänger übermittelt. Er empfiehlt den Bundesministerien, von den Zuwendungsempfängern einen ergänzenden Bericht zum Verwendungsnachweis der Fördermittel einzufordern. Darin sollen diese darlegen, welche Bereiche der Inneren Dienste sie bereits untersucht und optimiert

haben, welche sie noch näher untersuchen wollen und welche Ziele sie hierbei verfolgen.

Das Bundesministerium des Innern hat im Rahmen seiner Grundsatzzuständigkeit für Organisationsfragen die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes unterstützt und sich ebenfalls dafür ausgesprochen, alle Zuwendungsempfänger anzuhalten, die Aufbau- und Ablauforganisation ihrer Inneren Dienste zu untersuchen und im Sinne der Hinweise des Bundesrechnungshofes zu verbessern.

50 Poststellen in Verwaltungen als Kostenfaktor oft unterschätzt

50.0

Verwaltungen können ihre Aufgaben nur dann bestmöglich erfüllen, wenn sie Schriftstücke wirtschaftlich erstellen und termingerecht und kostengünstig an die Adressaten übermitteln. Gerade Verwaltungen mit großem Postaufkommen können Kosten senken, wenn sie ihre Postbearbeitung besser organisieren.

50.1

Der Bundesrechnungshof untersuchte die Arbeitsabläufe in großen Poststellen von Bundesbehörden und institutionellen Zuwendungsempfängern. Im Blickpunkt standen dabei Verwaltungen, die jährlich mehr als 350 000 Poststücke versenden, in einem Fall sogar 36 Millionen Schreiben und Massensendungen.

In der öffentlichen Verwaltung werden die Ergebnisse der Aufgabenerledigung zunehmend als Produkte (Dienstleistungen) und die Arbeitsabläufe als Geschäftsprozesse verstanden. Adressaten der Produkte sind Personen oder Stellen (Kunden) außerhalb der eigenen Verwaltung. Die Produkte übermittelt die Verwaltung ihren Kunden heute noch in der Regel in papiergebundener Form (Brief). Hierbei kommt der klassischen Postausgangsbearbeitung bzw. den großen Poststraßen der Rechenzentren (Poststellen) als letztes Bindeglied zum Kunden eine häufig unterschätzte Bedeutung zu.

50.2

Der Bundesrechnungshof hat die Verwaltungen beraten, wie sie ihre ausgehende Post zielorientiert, reibungslos und wirtschaftlich erstellen und versenden können.

Er hat die Verwaltungen darauf hingewiesen, dass

- der Übermittlungsprozess von Produkten bereits in den Fachabteilungen beginnt und durch die Art ihrer Erstellung entscheidend geprägt wird,
- die Poststellen nicht isoliert betrachtet werden dürfen, sondern der Gesamtprozess beginnend in der Fachabteilung bis zum Kunden untersucht werden muss,
- der Versand vielfältig alternativ erledigt werden kann und deshalb systematisch gestaltet werden muss sowie

- die Kosten für die Übermittlungsprozesse erheblich, aber beeinflussbar sind.

Der Bundesrechnungshof hat den Verwaltungen empfohlen:

- In Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlungen nach anerkannten Methoden sind auch die Unterstützungsprozesse durch Poststellen einzubeziehen. Denn diese wirken sich auch auf die Arbeitsabläufe der Fachabteilungen aus. So muss übergreifend untersucht werden, ob es sinnvoll ist, ein Schriftstück in der klassischen Poststelle, im Rechenzentrum oder in der Fachabteilung abschließend versandfertig zu machen. Greift die Verwaltung bei der Postausgangserstellung und -verarbeitung auf ein Rechenzentrum zurück, sollte sie das Postaufkommen aller Fachabteilungen überprüfen, damit nicht unnötig zwei Verfahren nebeneinander ablaufen. Eine Behörde überließ es z. B. allein der Bearbeiterebene, ob das Produkt am Arbeitsplatz erstellt und über die Poststelle versandt bzw. durch das Rechenzentrum abschließend bearbeitet wird. Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes wurden die alternativen Prozesse eingehend mit dem Ergebnis untersucht, dass sie nunmehr einheitlich und kostengünstig über das Rechenzentrum abgewickelt werden können.
- Vor der Untersuchung der Prozessabläufe in der Postausgangserstellung und -verarbeitung ist eine Gesamtkonzeption für die Behörde zu erstellen. Das Postaufkommen, die Zeitplanungen und anstehende Investitionen einschließlich ihrer Folgekosten und Auswirkungen auf die Qualität der Arbeitsplätze sind zu betrachten. Es ist zu belegen, inwieweit zusätzliche Maschinen und/oder zusätzliche Stellen notwendig sind. Nur auf der Grundlage dieser Bestandsaufnahme sind notwendige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen möglich. So konnte beispielsweise eine Verwaltung entsprechende Leistungen kostengünstig an einen privaten Dienstleister vergeben. Der vereinbarte Preis (ohne Porto) für den Druck, die Weiterverarbeitung und Versendung eines Briefes lag rund 40 % unter den Selbstkosten einer vergleichbaren Einrichtung bei Eigenherstellung.
- Gerade bei großen Poststellen sollten für deren Zusammenhänge mit den Kernaufgaben ein Kostenbewusstsein entwickelt und ein Überblick über deren tatsächliche Kosten gewonnen werden. Nur so können interne Optimierungspotenziale vollständig erkannt und verwirklicht werden. Aber auch externe Faktoren können nachhaltig beeinflusst werden. So bieten Logistikunternehmen für bestimmte Produkte unterschiedliche Beförderungstarife an. Die hierbei gewährten Rabatte zwischen 12 % und 45 % sind an bestimmte Voraussetzungen gebunden. Hierzu gehören beispielsweise die Vorsortierung der Briefe nach Leitregionen, ein bestimmtes Versandvolumen oder eine bestimmte Versandart. Soweit die Verwaltungen die Voraussetzungen für die Rabattierungen bereits bei der Produkterstellung berücksichtigen, können sie auch in diesem Bereich erhebliche Kosten einsparen.

50.3

Der Bundesrechnungshof hat seine Erkenntnisse allen Bundesministerien übermittelt und Verbesserungsmöglichkeiten aufgezeigt. Anhand dieser Empfehlungen sollen die Verwaltungen selbst überprüfen, ob ähnliche Schwachstellen bei ihnen bestehen und wie sie sie beseitigen können.

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesministerien aufgefordert, ihren nachgeordneten Behörden, institutionell geförderten Einrichtungen und Zuwendungsempfängern seine Erkenntnisse und Empfehlungen zur Verfügung zu stellen und deren Umsetzung zu begleiten.

50.4

Das für Organisationsfragen zuständige Bundesministerium des Innern hat sich den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes angeschlossen und darauf hingewiesen, es habe die Organisation der Poststellen in seinem Zuständigkeitsbereich bereits untersucht und im Sinne der Empfehlungen verbessert.

51 **Verbesserte Gehaltsabrechnung bei Zuwendungsempfängern des Bundes kann Kosten senken**

51.0

Durch verbesserte Verfahren bei der Berechnung und Zahlung der Gehälter können die Zuwendungsempfänger des Bundes ihre Verwaltungskosten senken und den Bundeshaushalt entlasten.

51.1

Der Bundesrechnungshof hat die Organisation der Gehaltsabrechnung bei Zuwendungsempfängern des Bundes geprüft. Die Gehaltsabrechnung umfasst die Datenbereitstellung, die Brutto- und Nettoberechnung, das Melde- und Mitteilungswesen sowie die Zahlung der Gehälter und die Überleitung der Daten in das Finanzwesen. Die rund 200 in die Untersuchung einbezogenen Zuwendungsempfänger wenden vier verschiedene Verfahren an. Deren Einsatz hängt u. a. von der Größe der Einrichtungen ab, die zwischen zehn und über 10 000 Personen beschäftigen.

51.2

Bei manueller Gehaltsabrechnung führen die Zuwendungsempfänger die erforderlichen Arbeiten selbst und ohne spezielle IT-Programme durch.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, insbesondere Folgendes zu beachten:

- Die mit der Gehaltsabrechnung betrauten Beschäftigten sollten die eingesetzte Büro-Software gut beherrschen, um alle Möglichkeiten automatisierter Berechnungen und Datenübernahmen zu nutzen. So verringern sich

zeitaufwendige Arbeitsschritte und Fehler bei der manuellen Berechnung der Brutto- und Nettobezüge.

- Eine gute Dokumentation macht die Arbeitsprozesse transparenter. Dies und die systematische Einarbeitung eines Vertreters oder die verstärkte Einbindung von Vorgesetzten erleichtern die Bearbeitung, wenn z. B. ein Bediensteter vertreten werden muss oder ausscheidet.
- Die Zuwendungsempfänger sollten das Vier-Augen-Prinzip nicht nur formal einhalten, sondern durch Plausibilitätsprüfungen und stichprobenartige Kontrollen sicherstellen.

51.3

Zahlreiche Zuwendungsempfänger nutzen einfache Gehaltsabrechnungs-Software.

Der Bundesrechnungshof hat hierzu folgende Hinweise gegeben:

- Die Zuwendungsempfänger sollten die Software-Produkte wegen ihres uneinheitlichen und teilweise unzureichenden Leistungsumfangs besonders sorgfältig auswählen. Es kommt darauf an, möglichst wenige Schnittstellen zu erzeugen. Die eingesetzten Programme sollten die für die Zuwendungsempfänger maßgeblichen Lohn- und Gehaltstabellen enthalten, sodass die Bruttobezüge nicht mehr zusätzlich von Hand berechnet werden müssen.
- Mit den Programmen sollten möglichst alle erforderlichen Nebenpapiere wie Steuer- und Sozialversicherungsmeldungen ausgedruckt werden können, insbesondere die Formulare für die weit verbreitete Zusatzversorgung beim Versorgungsverband bundes- und landesgeförderter Unternehmen.
- Die Programme sollten die Auszahlung der Gehälter vorbereiten, indem sie Überweisungsaufträge erstellen oder den elektronischen Datenaustausch mit der Bank unterstützen. Steuern und Abgaben sollten die Zuwendungsempfänger möglichst im Lastschriftverfahren abbuchen lassen und für andere Zahlungsvorgänge das Online-Banking nutzen.
- Die Daten der Gehaltsabrechnung sollten in die Finanzbuchhaltungs-Software nicht aufwendig manuell, sondern automatisiert übertragen werden können.

51.4

Professionelle IT-Verfahren zur Gehaltsabrechnung setzen im Eigenbetrieb nur Zuwendungsempfänger mit vielen Beschäftigten ein.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, bei der erforderlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor der Anschaffung eines solchen Systems sowohl die Einfüh-

rungs- und Betriebskosten als auch das unterschiedliche Leistungsspektrum der Produkte zu beachten:

- Die IT-Systeme müssen in der Regel umfassend an die spezifischen Anforderungen beim jeweiligen Zuwendungsempfänger angepasst werden, bevor sie einsetzbar sind. Der Aufwand für den Einkauf zusätzlicher Dienstleistungen oder der Einsatz eigener Personalkapazitäten muss berücksichtigt werden.
- Das für die Gehaltsabrechnung maßgebliche Datenmaterial wie Gehaltsbestandteile und Abzugsarten muss sorgfältig gepflegt werden.
- Gerade die professionellen IT-Verfahren sollten alle benötigten Nebenpapiere für Meldungen und Mitteilungen zur Verfügung stellen. In die engere Wahl gehören nur solche Produkte, die einen hohen Automationsgrad gewährleisten und je nach Bedarf ergänzende Auswertungen wie Statistiken oder Personalkostenhochrechnungen ermöglichen. Eine Datenübernahme in die Finanzbuchhaltungs-Software ohne manuelle Zwischenschritte sollte selbstverständlich sein.

51.5

Viele Zuwendungsempfänger wickeln die Gehaltsabrechnung mit Hilfe externer Dienstleister ab. Mit Ausnahme der Datenbereitstellung kommen grundsätzlich alle Arbeitsphasen für eine solche Fremdvergabe in Betracht.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, vor allem auf die Schnittstellen zum Dienstleister zu achten und den Leistungsumfang so zu bestimmen, dass möglichst hohe Einsparungen in der eigenen Verwaltung entstehen. Die Zuwendungsempfänger sollten auf die erheblichen Unterschiede sowohl bei den Kosten als auch bei Leistungsumfang und Qualität achten. Die Preise für vergleichbare Leistungen können um das Fünffache voneinander abweichen.

Der Bundesrechnungshof hat darüber hinaus auf Folgendes hingewiesen:

- Auch bei maximaler Fremdvergabe verbleiben Arbeitsschritte beim Zuwendungsempfänger, die ein besonderes Augenmerk erfordern. So ist die Datenbereitstellung beispielsweise weniger aufwendig, wenn relevante Änderungen dem Dienstleister formlos übermittelt werden.
- Die Arbeitsteilung mit dem Dienstleister sollte eindeutig und transparent sein und nur einen minimalen Abstimmungsaufwand erfordern. Doppelarbeiten sind zu vermeiden.
- Werden nur einzelne Arbeitsschritte extern vergeben, sinken zwar die hierfür notwendigen Ausgaben. Verbleiben jedoch neben der Abstimmung mit dem Dienstleister zu viele weitere Arbeiten beim Zuwendungsempfänger, stellt dies den erstrebten Entlastungseffekt in Frage.

51.6

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesministerien aufgefordert, ihre Zuwendungsempfänger zu einer Überprüfung ihrer Gehaltsabrechnung anzuhalten. Diese sollten die Arbeitsabläufe zur Gehaltsabrechnung kritisch analysieren und unter Beachtung der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes verbessern. Welches Verfahren der Gehaltsabrechnung vorzuziehen ist, ist anhand konkreter Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu beantworten.

Das Bundesministerium des Innern als für Organisationsfragen zuständiges Ressort hat sich den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes angeschlossen.

52 Einführung des papierarmen Büros sorgfältig planen

52.0

Bevor sie papierarme Büros einführen, müssen Behörden ihre Arbeitsabläufe untersuchen und die Schritte hin zur elektronischen Akte sorgfältig planen. Sie sollten ihre Ziele klar definieren und Kosten und Nutzen der IT-gestützten Vorgangsbearbeitung abwägen.

52.1

Mitte der 90er-Jahre begannen viele Bundesbehörden im Zuge der Verwaltungsmodernisierung mit Projekten, deren Ziel ein papierarmes Büro ist. Allein die Projektkosten betrugen im Einzelfall je nach Größenordnung und Dauer zwischen 1 Mio. Euro und 10 Mio. Euro.

Die Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung im Bundesministerium des Innern (KBSt) veröffentlichte im Jahre 1999 das Konzept „Papierarmes Büro“. Ziel des Konzepts war die Einführung der elektronischen Akte. An die Stelle von Papierakten sollten behördliche Geschäftsprozesse treten, die vollständig IT-gestützt durchgeführt werden können. Die elektronische Akte sollte mit Hilfe spezieller Software erzeugt, erfasst, bearbeitet und verwaltet werden. Die KBSt hat das Konzept aufgrund des organisatorischen und technischen Wandels im Jahre 2004 angepasst und fortgeschrieben.

Der Bundesrechnungshof hat die Einführung IT-gestützter Vorgangsbearbeitung aufgrund des KBSt-Konzepts in Behörden der unmittelbaren und mittelbaren Bundesverwaltung geprüft. Im Mittelpunkt standen dabei die Vorgehensweise der Behörden sowie Kosten und Nutzen der Einführung elektronischer Akten.

52.2

52.2.1

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass viele Behörden das Konzept der KBSt falsch verstanden hatten.

Manche erwarben Software zur elektronischen Vorgangsbearbeitung, ohne zu klären, welche Arbeitsschritte damit unterstützt werden sollten und welche Ziele sie damit erreichen wollten. Die Einführung der IT-gestützten Vorgangsbearbeitung scheiterte daher häufig, blieb in den Anfängen stecken oder musste nach kurzer oder längerer Erprobungszeit nachgebessert werden. Nennenswerte Einsparungen waren überwiegend nicht nachzuweisen. Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen wurden vernachlässigt und Mehraufwand war die Regel, ohne dass dem ein entsprechender Nutzen gegenüber stand.

Der Bundesrechnungshof hat unterstrichen, dass die KBSt das „Papierarme Büro“ als Organisationskonzept und nicht als IT-Konzept angelegt hat. Auf dem Weg zum papierarmen Büro stehen die organisatorischen Belange im Vordergrund. Die Frage nach der passenden Software ist erst im Anschluss daran zu entscheiden. Die Verwaltungsabläufe von Behörden sind häufig anders als im KBSt-Konzept dargestellt. Die Behörden müssen deshalb zunächst immer ihre Verwaltungsabläufe analysieren, ihre spezifischen Anforderungen an die Software definieren und in ein eigenes Organisationskonzept umsetzen. Das modellhafte KBSt-Konzept kann zwar gute, ergänzende Hilfestellungen leisten. Es ist aber keine konkrete Handlungsanweisung im Sinne eines „Drehbuchs“. Zu bedenken sind auch die Folgen für die Motivation der betroffenen Bediensteten: Sie müssen das papierarme Büro akzeptieren und sollten nicht durch Doppelarbeiten frustriert werden.

52.2.2

In ihrem Konzept hat die KBSt vorgeschlagen, die IT-gestützte Vorgangsbearbeitung in drei Stufen einzuführen. Stufe 1 betrifft die Registratur. Hier sollen beispielsweise Absender, Betreff und Datum der in den Papierakten enthaltenen Schriftstücke erfasst und elektronisch verwaltet werden. In Stufe 2 werden nicht nur diese Metadaten, sondern die Schriftstücke selbst in elektronischen Akten gespeichert und verwaltet. Die Vorgänge werden in diesem Stadium weiter papiergebunden bearbeitet. Erst in Stufe 3 soll schließlich das Schriftgut im Geschäftsgang ausschließlich IT-gestützt erstellt, bearbeitet und versandt werden. Die KBSt stellte bei Fortschreibung ihres Konzepts fest, dass dieses Stufenkonzept Nachteile aufweise, und machte darauf aufmerksam, dass die „Stufen keine strikte Reihenfolge der Einführung darstellten“.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, das Stufenmodell der KBSt nicht zu eng auszulegen und den weiteren im Konzept beschriebenen organisatorischen Gestaltungsalternativen mehr Beachtung zu schenken. Der Ausgangspunkt zur Einführung des papierarmen Büros sollte immer eine ganzheitliche Betrachtung sein, auch wenn die Durchführung stufenweise geplant ist.

Die Behörden sollten sorgfältig abwägen, ob es zweckmäßig ist, sich von vornherein auf die Stufen 1 oder 2 zu beschränken. Dabei ist zu bedenken, dass für die Stufe 1, die alleinige elektronische Erfassung von Metadaten, einfache Software ausreicht und ein aufwendiges Vorgangs-

bearbeitungssystem nicht erforderlich ist. Werden parallel zur elektronischen Akte auch papiergebundene Akten geführt, ist eine gute Einführungsstrategie und Projektbegleitung besonders wichtig, um die Bediensteten zu überzeugen, welche Vorteile die zeitweise Doppelarbeit hat und wie sie überwunden wird. Das Papieraufkommen sollte nicht noch zunehmen, weil Bedienstete zur Sicherheit Doppel für die Handakte erstellen oder eine zweite Kartei auf einem vertrauten System führen. Auch sollten die Behörden bei einem Verzicht auf die IT-gestützte Vorgangsbearbeitung (Stufe 3) besonderes Gewicht darauf legen, den Bediensteten darzustellen, welche Vorteile die elektronische Akte (Stufe 2) für sich genommen bietet. Die Behörden müssen untersuchen, ob die Vorteile dieser Stufe für sie ausreichend sind, das Projekt in diesem Stadium zu beenden.

52.3

Die Prüfung des Bundesrechnungshofes hat gezeigt, dass das Ziel eines papierarmen Büros die Arbeit der Behörden erheblich verändert. Geschäftsprozesse müssen anders organisiert werden als bisher und die Arbeitsgewohnheiten der Bediensteten unterliegen einem starken Wandel. Die IT-gestützte Vorgangsbearbeitung beeinflusst insbesondere die Unterstützungsprozesse für die

Kernaufgaben der Behörden oder ersetzt sie sogar komplett. Das betrifft die Erstellung und Verwaltung von Schriftgut, das Postwesen, das Anlegen von Akten und die Zusammenstellung von Vorgängen sowie deren Transport. Nur ein ausgereiftes Konzept mit Zielen, Teilzielen und Wirtschaftlichkeitsüberlegungen sowie begleitender Erfolgskontrolle führt letztendlich zum Erfolg.

Im Wirkbetrieb hat der Bundesrechnungshof eine voll funktionsfähige IT-gestützte Vorgangsbearbeitung fast ausschließlich bei gut strukturierten Prozessen vorgefunden, die auf dem Modell der Antragsbewilligung beruhen. Hier brachte sie nach anfänglichen Schwierigkeiten gute Ergebnisse. In einem Fall wurden gegenüber der früheren, papiergebundenen Bearbeitung jährlich über 5 Mio. Euro eingespart.

52.4

Das Bundesministerium des Innern und die KBSt haben die Ergebnisse des Bundesrechnungshofes bestätigt, ergänzt und die Empfehlungen unterstützt. Die KBSt hat zwischenzeitlich die im fortgeschriebenen Konzept enthaltenen weitergehenden Hinweise für Einführungsszenarien in einem Projektleitfaden vertieft und konkretisiert.

Bundesministerium der Justiz (Einzelplan 07)

53 **Unwirtschaftliche Leasingverträge für IT-Arbeitsplatzausstattung gekündigt** (Kapitel 0701 Titelgruppe 55)

53.0

Das Bundesministerium der Justiz wird auf Anregung des Bundesrechnungshofes seine derzeitige Praxis, IT-Arbeitsplatzausstattung (derzeit 750 Rechner) zu leasen und alle drei Jahre auszutauschen, aufgeben. Es wird seine Computer künftig wieder kaufen und mindestens fünf Jahre nutzen. Dadurch spart es jährlich bis zu 150 000 Euro ein. Das Bundesministerium der Justiz hat ferner angekündigt, für seinen Geschäftsbereich, in dem über 4 000 Computer eingesetzt werden, vergleichbare Vorgaben für deren Beschaffung und Nutzung zu entwickeln.

53.1

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Koblenz die Beschaffung von Informationstechnik beim Bundesministerium der Justiz (Bundesministerium) u. a. mit folgendem Ergebnis:

Das Bundesministerium entschied im Jahre 1998, seine Arbeitsplatzcomputer regelmäßig alle drei Jahre auszutauschen. Es hielt Leasing anstelle von Kauf der Computer für eine wirtschaftliche Finanzierungsart, insbesondere unter „qualitativ-strategischen Aspekten“ wie geringerer

Wartungs- und Reparaturaufwand, Beschränkung der Lager- und Vorratshaltung und Wegfall des Entsorgungsaufwandes. Seit dem Jahre 1998 schloss es mehrere Leasingverträge für zuletzt 750 Arbeitsplatzcomputer.

Für den letzten, über dreieinhalb Jahre laufenden Leasingvertrag zahlte das Bundesministerium Leasingraten von 1,45 Mio. Euro. Der hierfür vom Leasinggeber dem Vertrag zugrunde gelegte Anschaffungswert lag bei 1,3 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof stellte ferner fest, dass der Bestandsnachweis der IT-Ausstattung nicht ordnungsgemäß geführt wurde. Ob das Bundesministerium oder der Leasinggeber Eigentümer der Rechner war, konnte nicht immer zweifelsfrei geklärt werden. Insgesamt waren 10 % der Geräte zum Zeitpunkt der Prüfung nicht inventarisiert.

53.2

Der Bundesrechnungshof hat die Entscheidung des Bundesministeriums für eine nur dreijährige Nutzungsdauer der Arbeitsplatzcomputer und die Beschaffung über Leasing als unwirtschaftlich kritisiert. Die Zahlungen an den Leasinggeber sind bei der kurzen Nutzungsdauer der 750 Computer erheblich höher als bei einem Kauf der Geräte gewesen. Die vom Bundesministerium genannten qualitativ-strategischen Aspekte, denen es wegen der erwarteten höheren technischen Anforderungen mit Leasing

leichter nachkommen zu können glaubte, hat die übrige Bundesverwaltung mit entsprechend ausgestalteten Kaufverträgen berücksichtigt.

Bei Kauf und fünfjähriger Nutzung seiner 750 Rechner hätte das Bundesministerium für jedes Gerät lediglich 350 Euro, also 200 Euro weniger pro Jahr ausgeben müssen. Zudem hätte es die Computer am Ende des Vertragszeitraumes nicht zurückgeben oder zum Restwert erwerben müssen. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, die Leasingverträge zu kündigen, Arbeitsplatzcomputer generell zu kaufen und mindestens fünf Jahre zu nutzen. Er hat das Bundesministerium aufgefordert, die Geräte vollständig zu inventarisieren und den haushaltsrechtlich notwendigen Vermögensnachweis zu leisten.

53.3

Das Bundesministerium stimmte dem Bundesrechnungshof darin zu, dass der Kauf von Informationstechnik bereits bei dreijähriger Nutzungsdauer vorteilhafter als Leasing ist – unabhängig von methodischen Schwierigkeiten beim Wirtschaftlichkeitsvergleich von Kauf und Leasing. Die Entscheidung für Leasing sei jedoch nicht allein aufgrund von monetären Kriterien getroffen worden. Der Gerätetausch der Jahre 1998/1999 habe in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Regierungsumzug von Bonn nach Berlin gestanden. Die an einem Wochenende vollständig herzustellende Arbeitsbereitschaft in Berlin habe nur mit einem vorab organisierten, kompletten Gerätetausch erreicht werden können.

Das Bundesministerium werde auf der Grundlage der für die Bundesverwaltung seit März 2004 geltenden Empfehlungen planen und künftig die Geräte kaufen. Es habe entschieden, die Computer künftig grundsätzlich fünf Jahre zu nutzen und die im Bestand befindliche Technik vom Leasinggeber zu erwerben. Bei der Berechnung der möglichen Einsparungen sei zu berücksichtigen, dass nach drei Nutzungsjahren der Arbeitsspeicher aufgerüstet werden müsse und Kosten für Wartung anfielen. Insbesondere bei Druckern und Monitoren seien ab dem vierten Nutzungsjahr erhebliche Ausfälle zu erwarten.

Gleichwohl werde das Bundesministerium seinen Geschäftsbereich über die Prüfungsergebnisse unterrichten und anweisen, die nunmehr deutlich gewordenen Aspekte

der Wirtschaftlichkeitsentscheidung zwischen Leasing und Kauf zu berücksichtigen.

Den Vermögensnachweis in Form einer Systemdatenbank habe man im Sinne der haushaltsrechtlichen Vorschriften überarbeitet.

53.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesministerium seine Beschaffungsstrategie grundlegend ändern und seinen Geschäftsbereich entsprechend anweisen wird sowie sein Vermögen nun ordnungsgemäß nachweist. Er verweist jedoch darauf, dass andere Ressorts ihre Arbeitsbereitschaft durch entsprechende Organisation ihrer Dienstsitzverlegung auch mit der bestehenden Computerausstattung in kürzester Zeit wieder herstellen konnten.

Ein erheblicher Ausfall von Monitoren und Druckern ab dem vierten Nutzungsjahr ist nach den in der Bundesverwaltung gewonnenen Prüfungserfahrungen des Bundesrechnungshofes kaum zu erwarten. Der Abschluss entsprechender Wartungsverträge für derartige Geräte ist grundsätzlich nicht wirtschaftlich. Vorzeitig ausfallende Geräte sollten im Einzelfall repariert oder ersetzt werden. Auch für regelmäßige Aufrüstungen ist kein Bedarf ersichtlich.

Durch den Erwerb der geleasteten Geräte und deren zwei Jahre längere Nutzung kann das Bundesministerium seine Ausgaben um etwa 15 % auf 460 Euro pro Arbeitsplatz im Jahr senken. Damit können in den Jahren 2005 und 2006 jeweils bis zu 70 000 Euro eingespart werden. Ab dem Jahre 2007 wird das Bundesministerium pro Computer bis zu 200 Euro weniger ausgeben müssen und damit jährlich bis zu 150 000 Euro einsparen können. Die Vereinheitlichung der Beschaffungsstrategie des gesamten Geschäftsbereiches mit über 4 000 Computerarbeitsplätzen lässt entsprechend höhere Einsparungen erwarten.

Vor dem Hintergrund anhaltender Haushaltsprobleme geht der Bundesrechnungshof davon aus, dass das Bundesministerium die Nutzungsdauer seiner Computer zukünftig nicht ausschließlich am empfohlenen Mindestzeitraum von fünf Jahren ausrichtet, sondern diese bedarfsweise, abhängig vom Einsatzort und Verwendungszweck, möglichst noch verlängert.

Bundesministerium der Finanzen (Einzelpart 08)

54 Aufgaben der Bundeswertpapierverwaltung privatisieren (Kapitel 0810)

54.0

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die nicht hoheitlichen Aufgaben der Bundeswertpapierverwaltung, das Privatkundengeschäft mit Bundeswertpapieren und den

Münzversand, auf private Unternehmen zu übertragen. Anschließend soll die Behörde aufgelöst werden. Das Bundesministerium der Finanzen hat in einem ersten Schritt die Privatisierung des Münzversandes eingeleitet.

54.1

Die Bundeswertpapierverwaltung (BWpV) betreibt das Privatkundengeschäft, indem sie Bundeswertpapiere ge-

bührenfrei verkauft, verwahrt und verwaltet. Dazu unterhält sie ein Service-Center und ermöglicht Internet-Banking. Neben dem Privatkundengeschäft versendet die BWpV Sammler- und Gedenkmünzen. Sie bietet ihre Dienstleistungen wie ein privates Unternehmen an.

In der BWpV sind rund 400 Beschäftigte tätig. Jährlich gibt sie Haushaltsmittel von 27 Mio. Euro aus. Sie verwaltet etwa 1 % der gesamten Bundesschuld in Konten für private Gläubiger. Neben der BWpV verkaufen auch Kreditinstitute Bundeswertpapiere an Privatpersonen.

Der Bundesrechnungshof hatte empfohlen, die nicht hoheitlichen Aufgaben der BWpV, das sind das Privatkundengeschäft und der Münzversand, auf private Unternehmen des Finanzdienstleistungssektors zu übertragen und die Behörde anschließend aufzulösen. Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages schloss sich dem im November 2003 an.

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) entschied daraufhin, die Behörde aufzulösen, die hoheitlichen Aufgaben auf andere Behörden zu verlagern und den Münzversand zu privatisieren. Das Privatkundengeschäft sowie Teile des Personals der BWpV sollen nach einer Aufgabenprognose sowie einer Personalbedarfsschätzung auf die Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH (Finanzagentur) übertragen werden. Für die übrigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der BWpV sucht das Bundesministerium Beschäftigungsmöglichkeiten in anderen Behörden.

Das Bundesministerium beabsichtigt, das Privatkundengeschäft nach Überführung in die Finanzagentur auszuweiten. Die Finanzagentur gehört zu 100 % dem Bund. Sie betreibt das Schuldenmanagement des Bundes in dessen Namen und für dessen Rechnung.

Als Termin für die Verlagerung des Privatkundengeschäfts der BWpV in die Finanzagentur war der 1. Januar 2006 vorgesehen. Wegen noch zu klärender personalrechtlicher und personalwirtschaftlicher Fragen wird sich der Termin nach den Planungen des Bundesministeriums verzögern.

Die konkreten Privatisierungsmöglichkeiten des Münzversandes, mit dem derzeit rund 80 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beschäftigt sind, hat das Bundesministerium

in einem so genannten Interessenbekundungsverfahren ermittelt. Ein Vergabeverfahren wird folgen.

54.2

Der Bundesrechnungshof hat die Entscheidungen des Bundesministeriums grundsätzlich als einen Schritt in die richtige Richtung angesehen. Das gilt uneingeschränkt für die Privatisierung des Münzversandes. Er hat aber darauf hingewiesen, dass die geplante Verlagerung des Privatkundengeschäfts der BWpV in die Finanzagentur eine Organisationsprivatisierung darstellt, mit der kein Bürokratieabbau verbunden ist. Für die beabsichtigte Fortführung und Ausweitung des Privatkundengeschäfts durch die Finanzagentur hat er keinen Bedarf gesehen, weil diese Leistungen flächendeckend von Kreditinstituten angeboten werden.

54.3

Das Bundesministerium hat erklärt, es sei erforderlich, Aufgabenplanungen und -entwicklungen stärker mit personalwirtschaftlichen Überlegungen zu verknüpfen, um die Personalfragen der BWpV zu lösen.

54.4

Das Bundesministerium folgt mit der beabsichtigten Auflösung der BWpV den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes. Durch die Übertragung des Münzversandes auf private Unternehmen wird der Bundeshaushalt entlastet. Zugleich dient dies dem Bürokratieabbau.

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die personalwirtschaftlichen und personalrechtlichen Schwierigkeiten bei der Auflösung einer Behörde. Er sieht deshalb die Übernahme eines Teils der Beschäftigten der BWpV und des Privatkundengeschäfts durch die Finanzagentur als sozial verträglichen Zwischenschritt an. Die nach Auffassung des Bundesrechnungshofes gebotene Übertragung des Privatkundengeschäfts auf private Finanzdienstleistungsunternehmen darf als Ziel nicht aus den Augen verloren werden. Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Einzelplan 09)

55 Beschleunigte Einführung eines modernen Datenbanksystems für EG-Richtliniencontrolling

55.0

Erheblich vereinfachen soll ein modernes Datenbanksystem künftig die Koordinierung der Umsetzung von Richtlinien der Europäischen Gemeinschaften. Auf Empfehlung

des Bundesrechnungshofes will das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit ein solches System beschleunigt einführen.

55.1

Richtlinien der Europäischen Gemeinschaften (Richtlinien) muss jeder Mitgliedstaat der Europäischen Union (EU) binnen einer bestimmten Frist in nationales Recht

umsetzen. Dabei achtet das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Bundesministerium) darauf, dass die federführenden Ressorts die gesetzten Fristen einhalten. Geschieht dies nicht, drohen dem Mitgliedstaat neben Schadenersatzansprüchen Dritter erhebliche Zwangsgeldzahlungen. Um derartige finanzielle Nachteile zu vermeiden, ist das Bundesministerium auf eine wirksame Fristenkontrolle angewiesen.

Deutschland setzte im Prüfungszeitraum 1998 bis 2003 die Mehrzahl aller Richtlinien verspätet um. Beim Ranking der EU-Mitgliedstaaten zum Umsetzungsstand belegte Deutschland bis zum Jahre 2003 überwiegend einen der hinteren Plätze. Nach einem im Frühjahr 2004 beschlossenen Maßnahmenpaket der Bundesregierung hat sich der Stand der Umsetzung von Richtlinien deutlich verbessert. Deutschland nimmt inzwischen einen Platz im vorderen Drittel der EU-Vergleichstabelle ein.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Koordinierung und Abstimmung der Richtlinienumsetzung innerhalb der Bundesregierung. Er stellte fest, dass das Bundesministerium die Fristenkontrolle auf eine rund 20 Jahre alte Datenbank stützte. Nur von einem einzelnen PC-Arbeitsplatz aus konnte auf die Daten zugegriffen werden. In der Datenbank fehlten für eine wirksame Fristenkontrolle wesentliche Angaben, z. B. die Zeitpläne der federführenden Ressorts für die einzelnen Umsetzungsschritte (Umsetzungspläne). Die Fristenkontrolle durch das Bundesministerium beschränkte sich auf ein Erinnerungsschreiben an das federführende Ressort kurz vor Ablauf der Umsetzungsfrist und ein weiteres Schreiben sechs Monate nach Fristablauf.

Seit dem Jahre 2002 versuchte das Bundesministerium, ein zeitgemäßes Programm für dieses Datenbanksystem zu entwickeln. Bis Frühjahr 2004 erreichte es jedoch keinerlei Fortschritte.

55.2

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium im Mai 2004 empfohlen, umgehend ein neues Datenbanksystem einzuführen, um die Fristenkontrolle zu verbessern. Dadurch könnte der Rückstand bei den Umsetzungen verringert und der Erfolg des Maßnahmenpaketes der Bundesregierung dauerhaft gesichert werden.

55.3

Das Bundesministerium ist der Empfehlung des Bundesrechnungshofes gefolgt und entwickelt ein neues Datenbanksystem mit dem Arbeitstitel „Eurico“, das es Ende 2005 einführen will. Die Ressorts sollen auf „Eurico“ über das Internet zugreifen können. Aus den Daten, die das System auf diese Weise erhält, sollen automatisch Umsetzungspläne erstellt werden. Geraten die Ressorts mit der Dateneingabe oder mit den Umsetzungsplänen in Verzug, soll „Eurico“ Mahnungen vornehmen.

Der Bundesrechnungshof wird beobachten, ob „Eurico“ pünktlich eingeführt wird und ob sich das System in der Praxis bei der Koordinierung der Richtlinienumsetzung bewährt.

Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (Einzelplan 10)

56 45 Mio. Euro Sondervermögen des Bundes in den Bundeshaushalt vereinnahmt

56.0

Der Haushaltsgesetzgeber hat für das Haushaltsjahr 2005 einmalig 45 Mio. Euro aus dem Zweckvermögen bei der Landwirtschaftlichen Rentenbank vereinnahmt und zugunsten der landwirtschaftlichen Unfallversicherung verwendet. Im Haushaltsaufstellungsverfahren hatte der Bundesrechnungshof darauf hingewiesen, dass ein Zweckvermögen des Bundes entweder einer gesetzlichen Grundlage bedarf oder in den Bundeshaushalt zu überführen ist. Der Bund hat diesen Betrag im Bundeshaushalt eingespargt.

56.1

Die Landwirtschaftliche Rentenbank verwaltet treuhänderisch für den Bund ein Zweckvermögen, das aufgrund des

Gesetzes zur Abwicklung der landwirtschaftlichen Entschuldung vom 25. März 1952 (BGBl. I S. 203) gebildet wurde. Das Zweckvermögen setzt sich aus seinem Grundkapital und den jährlichen Bilanzgewinnen der Landwirtschaftlichen Rentenbank zusammen. Das Grundkapital wurde durch eine Sonderabgabe des landwirtschaftlichen Berufsstandes gebildet. Das Zweckvermögen belief sich zum 31. Dezember 2004 auf 110 Mio. Euro. Die Mittel sollen dazu dienen, auf eine verbesserte Agrarstruktur hinzuwirken und land- und forstwirtschaftliche Betriebe in benachteiligten Gebieten zu sichern. Mit dem Gesetz zur Änderung der Insolvenzordnung und anderer Gesetze vom 26. Oktober 2001 (BGBl. I S. 2710) wurde das Errichtungsgesetz für das Zweckvermögen aufgehoben.

Das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft hatte den nicht durch Förderzusagen gebundenen Teil des Zweckvermögens in Höhe von 45 Mio. Euro im Zuge des Aufstellungsverfahrens für den Bundeshaushalt 2005 als Einnahme eingestellt. Die Einnahme sollte zweckgebunden für die Träger der

landwirtschaftlichen Unfallversicherung verausgabt werden, weil die Mittel auf einer besonderen Belastung des landwirtschaftlichen Berufsstandes beruhen. Im Übrigen sollte das Zweckvermögen bestehen bleiben.

Die Berichterstatter für den Einzelplan 10 baten im Haushaltsaufstellungsverfahren den Bundesrechnungshof, rechtlich zu bewerten, ob dieser Betrag tatsächlich in den Bundeshaushalt überführt werden könne.

56.2

Der Bundesrechnungshof hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, dass es sich bei dem Zweckvermögen bei der Landwirtschaftlichen Rentenbank um ein Sondervermögen des Bundes handelt. Sondervermögen werden zur Erfüllung einzelner Aufgaben des Bundes außerhalb des Bundeshaushalts bewirtschaftet und bilden damit eine Ausnahme von dem Grundsatz der Vollständigkeit und der Jährlichkeit des Haushalts. Wegen dieser Sonderstellung ist eine eindeutige gesetzliche Grundlage notwendig, die nicht nur die Errichtung, sondern auch den Fortbestand regelt.

Da das Gesetz über die Errichtung des Zweckvermögens aufgehoben war, hat der Bundesrechnungshof empfohlen, den Betrag von 45 Mio. Euro zweckgebunden in den Bundeshaushalt zu überführen. Für den Verbleib des übrigen Teils des Zweckvermögens bei der Landwirtschaftlichen Rentenbank hat er angeregt, eine entsprechende rechtliche Regelung zu schaffen.

56.3

Der Gesetzgeber hat den Hinweisen des Bundesrechnungshofes folgend für das Haushaltsjahr 2005 einmalig 45 Mio. Euro aus dem Zweckvermögen bei der Landwirtschaftlichen Rentenbank vereinnahmt und zugunsten der landwirtschaftlichen Unfallversicherung verwendet. Der Bund hat diesen Betrag im Bundeshaushalt eingespart.

Er hat außerdem für das bei der Landwirtschaftlichen Rentenbank verbleibende Zweckvermögen die erforderliche gesetzliche Grundlage geschaffen (Gesetz über das Zweckvermögen des Bundes bei der Landwirtschaftlichen Rentenbank und zur Änderung des Gesetzes über die Landwirtschaftliche Rentenbank vom 12. August 2005, BGBl. I S. 2363).

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Einzelplan 12)

57 **Ausgleichszahlungen des Bundes für Bahnübergänge reduziert** (Kapitel 1222)

57.0

Nach Empfehlungen des Bundesrechnungshofes hat das Eisenbahn-Bundesamt die Ausgleichszahlungen des Bundes für Bahnübergänge um jährlich rund 2 Mio. Euro gekürzt.

57.1

Die Eisenbahnen des Bundes (Eisenbahnen) tragen bei ihren Bahnübergängen die Kosten für Betrieb und Unterhaltung. Die Kosten bestehen zu einem erheblichen Teil aus Aufwendungen für das Personal, das die Schrankenanlagen bedient. Die Baulasträger für die kreuzenden Straßen beteiligen sich an diesen Kosten nicht. Stattdessen hat sich der Bund verpflichtet, den Eisenbahnen 50 % der Kosten zu erstatten.

Die Eisenbahnen weisen die ihnen entstandenen Kosten nach und beantragen im Folgejahr die Ausgleichszahlungen des Bundes. Das Eisenbahn-Bundesamt (Bundesamt) prüft die eingereichten Unterlagen und setzt die Höhe der

Ausgleichszahlungen fest, die sich jährlich auf rund 80 Mio. Euro belaufen.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Hannover die Berechnung der Ausgleichszahlungen, insbesondere die von den Eisenbahnen geltend gemachten Personal- und Verwaltungskosten.

57.2

Der Bundesrechnungshof hat die Berechnung der Ausgleichszahlungen beanstandet, da die Höhe der angesetzten Personal- und Verwaltungskosten nicht nachvollziehbar war. Er hat dem Bundesamt empfohlen, die Zeit- und Kostenansätze der Eisenbahnen zu überprüfen und anzupassen.

57.3

Das Bundesamt ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Es hat den im Rahmen der Ausgleichsberechnung vorgesehenen Verwaltungskostenzuschlag für die Eisenbahnen zum 1. Januar 2005 von 7,5 % auf 5 % gesenkt. Bei den Personalkosten hat das Bundesamt Kostensätze und Zuschläge verändert. Dadurch verringern sich die jährlichen Ausgleichszahlungen des Bundes um rund 2 Mio. Euro.

58 Weitergabe nachträglicher Preisnachlässe an den Bund erreicht
(Kapitel 1222)

58.0

Nachträgliche Preisnachlässe beim Schienenwegebau sind zu Unrecht nicht an den Bund weitergereicht worden. Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat das Eisenbahn-Bundesamt ungerechtfertigt beanspruchte Bundesmittel zurückgefordert und von zwei Eisenbahninfrastrukturunternehmen 1,1 Mio. Euro erhalten.

58.1

Der Bund finanziert den Ausbau seiner Schienenwege durch Zuwendungen an die Eisenbahninfrastrukturunternehmen (Unternehmen). Die Unternehmen beantragen die Zuwendungsmittel beim Eisenbahn-Bundesamt (Bundesamt), das die Anträge prüft und die Mittel freigibt. Nach der Verwendung prüft das Bundesamt, ob die Unternehmen die Bundesmittel zweckentsprechend, wirtschaftlich und sparsam eingesetzt haben. Es hat darauf zu achten, dass die Unternehmen die Zuwendungsbestimmungen eingehalten und keine ungerechtfertigten Vermögensvorteile erlangt haben. Erzielen die Unternehmen z. B. beim Einkauf größerer Materialmengen nachträgliche Preisnachlässe, müssen sie diese an den Bund weiterreichen.

Der Bundesrechnungshof stellte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Stuttgart fest, dass ein Unternehmen beim Materialeinkauf nachträgliche Preisnachlässe vereinbart hatte. Dem Bundesamt war dies nicht bekannt. Es konnte auch nicht bestätigen, dass die Unternehmen zuvor nachträgliche Preisnachlässe gemeldet hatten.

58.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass dem Bund Vermögensnachteile entstehen können, wenn die Unternehmen nachträgliche Preisnachlässe einbehalten. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesamt empfohlen, Preisnachlässe festzustellen und diese bei den Abrechnungen zu berücksichtigen.

58.3

Das Bundesamt ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt und hat umfassende eigene Prüfungen durchgeführt. Es hat dabei festgestellt, dass zwei Unternehmen über mehrere Jahre hinweg nachträgliche Preisnachlässe nicht von den Bundesmitteln abgesetzt hatten. Das Bundesamt hat die zu Unrecht beanspruchten Bundesmittel zurückgefordert und von den Unternehmen 1,1 Mio. Euro erhalten.

59 Eisenbahn-Bundesamt fordert unzulässig verwendete Bundesmittel für den Ausgleich von Eingriffen in die Natur zurück

59.0

Das Eisenbahn-Bundesamt wird Zuwendungen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in Höhe von 3,6 Mio. Euro zurückfordern, die ein Eisenbahninfrastrukturunternehmen unzulässig verwendet hat. Es will die Mittelverwendung für solche Maßnahmen künftig stärker prüfen. Das Eisenbahn-Bundesamt folgte damit Empfehlungen des Bundesrechnungshofes.

59.1

Beim Bau der Schienenwege des Bundes entstehen Eingriffe in die Natur, die z. B. durch Aufforstungen oder das Anlegen von Biotopen auszugleichen sind. Diese Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen werden vom Bund und den Eisenbahninfrastrukturunternehmen (Unternehmen) finanziert. Der Bund übernimmt dabei u. a. die Kosten für den Grunderwerb und die erstmalige Herrichtung der Flächen. Dafür stellt er den Unternehmen Bundesmittel zur Verfügung, die diese wirtschaftlich und sparsam zu verwenden haben. Maklergebühren und laufende Unterhaltungsaufwendungen übernimmt der Bund nicht. Diese Kosten müssen die Unternehmen tragen. Sie haben zudem sicherzustellen, dass die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen dauerhaft Bestand haben. Das Eisenbahn-Bundesamt (Bundesamt) prüft stichprobenweise, ob die Unternehmen diesen Verpflichtungen nachkommen.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Stuttgart die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen.

59.2

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass ein Unternehmen Grundstücke mit Bundesmitteln zu überhöhten Preisen erworben hatte. Zudem hatte es unzulässig Bundesmittel für Maklergebühren sowie laufende Unterhaltungsaufwendungen verwendet. Der Bundesrechnungshof hat insgesamt beanstandet, dass die bisherigen Stichprobenprüfungen des Bundesamtes nicht ausreichten, um die Verwendung der Bundesmittel hinreichend zu überprüfen. Sie erstreckten sich insbesondere zu wenig auf den Aspekt, ob die Unternehmen ihrer Pflicht zur dauerhaften Unterhaltung der Ausgleichsmaßnahmen nachkamen.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesamt empfohlen, den Bereich Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen umfassender zu prüfen und unzulässig verwendete Bundesmittel zurückzufordern.

59.3

Das Bundesamt hat die Anregungen des Bundesrechnungshofes aufgenommen und bei eigenen Untersuchungen weitere zurückliegende Fälle unzulässig verwendeter Bundesmittel aufgedeckt. Das Bundesamt hat angekündigt, insgesamt 3,6 Mio. Euro von den Unternehmen zurückzufordern.

Das Bundesamt hat zudem zugesagt, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Verbesserung der Kontrolle künftiger Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen umzusetzen.

60 **Unzulässig einbehaltene Hochwasserhilfen von Eisenbahninfrastrukturunternehmen zurückgefordert** (Kapitel 1222, Fonds Aufbauhilfe)

60.0

Die Eisenbahninfrastrukturunternehmen haben Bundesmittel in Höhe von rund 70 Mio. Euro für die Beseitigung von Hochwasserschäden unberechtigt in Anspruch genommen, da die betreffenden Schäden durch Versicherungsleistungen abgedeckt waren. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen hat die Rückforderung auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes umgesetzt.

60.1

Das Hochwasser vom August 2002 verursachte erhebliche Schäden an den Anlagen der Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes (Unternehmen). Der Bund sagte den Unternehmen eine Kostenübernahme für die Beseitigung dieser Schäden zu. Ausgeschlossen davon waren Schäden, die von Versicherungen ersetzt werden. Deshalb mussten die Unternehmen dem Eisenbahn-Bundesamt (Bundesamt) regelmäßig berichten, ob Versicherungen nachträglich Zahlungen für Schadensfälle geleistet hatten, für die bereits Bundesmittel in Anspruch genommen worden waren.

Im Januar 2003 meldeten die Unternehmen, im Jahre 2002 keine Versicherungsleistungen erhalten zu haben. Das Bundesamt ermittelte im Februar 2003, dass ein Versicherer einen Pauschalbetrag von 150 Mio. Euro für Sachschäden und entstandene Kosten zugesagt hatte. Davon hatte er im Jahre 2002 bereits 120 Mio. Euro gezahlt. Das Bundesamt forderte die Unternehmen auf, die Pauschalleistungen anteilig auf die vom Bund ersetzten Schäden an der Infrastruktur anzurechnen. Die Unternehmen kamen dieser Aufforderung nicht nach. Das Bundesamt stellte daraufhin eigene Berechnungen zur Aufteilung der Versicherungsleistung an und ermittelte auf dieser Grundlage die Höhe der zu Unrecht gewährten Bundesmittel. Es forderte im April 2004 einen Betrag von rund 70 Mio. Euro zurück. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Bundesministerium) hatte dieser Rückforderung zugestimmt.

Die Muttergesellschaft der Unternehmen verweigerte eine Rückzahlung mit dem Hinweis, die pauschalen Versicherungsleistungen würden nicht zum Ersatz der Schäden verwendet, für die der Bund Leistungen erbracht habe. Als Muttergesellschaft könne sie frei über die Aufteilung der Versicherungsleistungen entscheiden, da sie selbst die Versicherungsnehmerin sei und nicht ihre Unternehmen, die die Zuwendungen des Bundes erhalten hätten. Damit sei sie weder an das Zuwendungsrecht noch an die zwischen den Unternehmen und dem Bund geschlossenen Vereinbarungen gebunden, nach denen pauschale Versicherungsleistungen dem Bund anteilig zugute zu bringen seien.

Das Bundesministerium wollte zunächst auf die Rückforderung verzichten und bat das Bundesministerium der Finanzen um Zustimmung. Das Bundesministerium begründete dies mit dem ungewöhnlich hohen Schadensumfang und der angespannten Eigenmittelsituation der Unternehmen sowie der Muttergesellschaft. Damit läge ein begründeter Ausnahmefall für einen Forderungsverzicht vor.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Stuttgart den Rückforderungsfall.

60.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesministerium einen Verzicht auf die Rückforderung beabsichtigte. Ungeachtet der Einwendungen der Muttergesellschaft ist die Rückforderung rechtmäßig. Die Voraussetzungen eines Forderungsverzichts liegen nicht vor. Dieser ist nach den Vorgaben des Haushaltsrechts möglich, wenn sich der Schuldner in einer unverschuldeten wirtschaftlichen Notlage befindet und durch die Rückforderung in seiner Existenz gefährdet ist. Beide Voraussetzungen sind nicht gegeben. Der Bundesrechnungshof hat dementsprechend empfohlen, die Rückforderungsansprüche des Bundes durchzusetzen.

60.3

Das Bundesministerium hat im Februar 2005 mitgeteilt, es habe den Fall zwischenzeitlich mit dem Ergebnis geprüft, dass die Bundesmittel zurückzufordern seien. Die Auffassung der Muttergesellschaft der Unternehmen treffe nicht zu. Einen Verzicht auf die Rückforderung werde das Bundesministerium nicht erklären, nachdem auch das Bundesministerium der Finanzen dargelegt habe, dass die Bedingungen dafür nicht erfüllt seien. Das Bundesministerium hat das Bundesamt aufgefordert, die Rückforderung mit laufenden Zuwendungen des Bundes zu verrechnen.

60.4

Das Bundesministerium hat dem Anliegen des Bundesrechnungshofes entsprochen. Darüber hinaus bietet es sich an, eindeutige Vereinbarungen mit den Unternehmen

für die künftige Finanzierung von Schadensfällen zu treffen, damit sichergestellt wird, dass Versicherungsleistungen von den Unternehmen gemeldet und anteilig auf Hilfen des Bundes angerechnet werden.

61 Fristgerechte Anwendung internationaler Rechnungslegungsvorschriften bei einem Bundesunternehmen sichergestellt

61.0

Ein Unternehmen im Mehrheitsbesitz des Bundes hat sein Rechnungswesen umgestellt, damit es seinen Jahresabschluss zum 31. Dezember 2005 nach internationalen Standards aufstellen kann. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen hat es auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes dazu aufgefordert. Die bislang vom Unternehmen erst für Ende des Jahres 2007 vorgesehene Umstellung der Rechnungslegung auf internationale Standards widerspricht einer Verordnung der Europäischen Gemeinschaft. Eine verspätete Umstellung hätte dem Ansehen des Unternehmens schaden und sich negativ auf seine Kreditwürdigkeit und sein Kreditrating auswirken können.

61.1

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Bundesministerium) ist im Aufsichtsrat eines Unternehmens im Mehrheitsbesitz des Bundes (Unternehmen) vertreten. Der Bundesrechnungshof prüfte die Betätigung des Bundes bei dem Unternehmen. Er stellte fest, dass das Unternehmen sein Rechnungswesen nicht zum 1. Januar 2005 umgestellt hatte, um seinen Jahresabschluss zum 31. Dezember 2005 nach internationalen Standards aufstellen zu können. Dazu war das Unternehmen entsprechend einer Verordnung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Verordnung) verpflichtet. Es ging vielmehr davon aus, dass der Jahresabschluss nach internationalen Standards erst zum 31. Dezember 2007 aufzustellen sei.

61.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass das Unternehmen aufgrund der EG-Verordnung verpflichtet ist, die internationalen Standards schon für den Jahresabschluss zum 31. Dezember 2005 anzuwenden. Ein fehlerhafter Jahresabschluss könnte dem Ansehen des Unternehmens schaden und sich negativ auf seine Kreditwürdigkeit und das Kreditrating auswirken.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium daher empfohlen, das Unternehmen aufzufordern, den Verpflichtungen fristgerecht zum 31. Dezember 2005 nachzukommen.

61.3

Das Bundesministerium hat sich nach Prüfung der Rechtslage der Empfehlung des Bundesrechnungshofes angeschlossen und auf die Umsetzung hingewirkt. Das Unternehmen hat das Rechnungswesen inzwischen den rechtlichen Anforderungen entsprechend angepasst und will den Jahresabschluss 2005 nach internationalen Standards aufstellen.

62 Stilllegung eines Schiffshebewerkes spart dem Bund fast 9 Mio. Euro (Kapitel 1203 Titel 780 12)

62.0

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen hat veranlasst, das Schiffshebewerk Rothensee still zu legen. Der Bundesrechnungshof hatte dies empfohlen, da der Weiterbetrieb nach der Fertigstellung der Schleuse Rothensee nicht notwendig ist. Dadurch können insgesamt fast 9 Mio. Euro eingespart werden.

62.1

Das Schiffshebewerk Rothensee verbindet parallel zu der im Jahre 2001 eingeweihten gleichnamigen Schleuse die Elbe und die Magdeburger Häfen mit dem Mittellandkanal. Die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung (Verwaltung) plante die Grundinstandsetzung des Schiffshebewerkes Rothensee, um die Anlage noch 17 Jahre weiter zu betreiben. Sie stützte ihre Planung auf ein Gutachten aus dem Jahre 1992. Das für das Jahr 2010 prognostizierte Verkehrsaufkommen ließ befürchten, dass die Leistungsfähigkeit der neuen Schleuse Rothensee überschritten werden könnte.

Der Bundesrechnungshof wies mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Berlin anhand einer aktuellen Verkehrsprognose nach, dass auch künftig die Kapazität der Schleuse Rothensee allein ausreichen wird, um den anfallenden Verkehr zu bewältigen. Der Weiterbetrieb des Schiffshebewerkes Rothensee hätte Kosten in Höhe von insgesamt fast 9 Mio. Euro verursacht.

62.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Verwaltung eine Grundinstandsetzung des Schiffshebewerkes beabsichtigt, obwohl die Kapazität der neuen Schleuse ausreicht. Er hat empfohlen, das Schiffshebewerk still zu legen.

62.3

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen hat im Jahre 2004 die Verwaltung angewiesen, das Schiffshebewerk Rothensee still zu legen.

Es hat die Empfehlung berücksichtigt und kann dadurch fast 9 Mio. Euro einsparen.

**63 Über 4 Mio. Euro Einsparungen
bei Querungshilfen für Wildtiere
(Kapitel 1210 Titel 741 22)**

63.0

Der Bund spart 4,2 Mio. Euro durch kleinere Querungshilfen für Wildtiere beim Bau der Bundesstraße B 178 n.

63.1

Beim Straßenbau sind nach dem Bundesnaturschutzgesetz Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft möglichst zu vermeiden. Um diesem Gebot Rechnung zu tragen, bauen die Straßenbauverwaltungen der Länder Querungshilfen für Wildtiere. Diese dienen der Verbindung des Landschaftsraumes und erleichtern es Wildtieren, Straßen zu queren. Die Querungshilfen können als Brücken, Unterführungen oder Durchlässe hergestellt werden.

Die Straßenbauverwaltung des Freistaates Sachsen (Straßenbauverwaltung) plante den Neubau der Bundesstraße (B) 178 n von Löbau nach Zittau. Die Gesamtbaukosten für die 16,2 km lange Strecke betrugen 82,5 Mio. Euro. Bestandteil des Neubaus waren sieben Bauwerke, die unter anderem die Funktion einer Quermöglichkeit für Wildtiere erfüllen sollten. Die Straßenbauverwaltung legte die Standorte und die Abmessungen dieser Bauwerke nach den Vorgaben eines ökologischen Gutachtens fest.

63.2

Der Bundesrechnungshof prüfte die Planung für den Bau der Querungshilfen im Zuge des Neubaus der B 178 n und stellte u. a. fest:

- Notwendigkeit und Abmessungen der Querungshilfen waren ökologisch nicht hinreichend begründet.
- Für Querungshilfen mit einer vergleichbaren Anzahl von Wildwechseln waren unterschiedliche Abmessungen vorgesehen.
- Empfehlungen aus der Fachliteratur zur Dimensionierung von Brücken über Fließgewässer mit der Möglichkeit von Wildwechseln beachtete die Straßenbauverwaltung nicht.

63.3

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Straßenbauverwaltung bei der Planung der Querungshilfen einseitig dem ökologischen Gutachten folgte. Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit berücksichtigte sie nicht genügend.

Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, den Bedarf und die Abmessungen der Querungshilfen zu überprüfen. Hierbei sollten die Belange des Natur- und Landschaftsschutzes einerseits und eines wirtschaftlichen und

sparsamen Straßenbaus andererseits ausgewogen bewertet werden.

63.4

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen und die Straßenbauverwaltung sind der Empfehlung des Bundesrechnungshofes gefolgt. Die Überprüfung hat ergeben, dass eine der ursprünglich vorgesehenen Querungshilfen nicht notwendig ist. Statt einer Brücke mit einer lichten Weite von 230 m werden nun zwei kleinere Brücken mit lichten Weiten von 25 m und 30 m gebaut. Zwei weitere Brücken werden um jeweils ein Drittel gekürzt, die Abmessungen der übrigen Querungshilfen deutlich verringert. Die Einsparungen für den Bund betragen 4,2 Mio. Euro.

**64 Verzicht auf Landschaftstunnel spart
10 Mio. Euro
(Kapitel 1210)**

64.0

Durch den Verzicht auf einen unnötigen Landschaftstunnel konnten beim Bau der Bundesautobahn A 17 Baukosten von 10 Mio. Euro und jährliche Betriebskosten von 150 000 Euro vermieden werden.

64.1

Zuständig für die Planung und den Bau der Bundesautobahn (BAB) A 17 von Dresden nach Prag ist die Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH (DEGES) im Auftrag der sächsischen Straßenbauverwaltung und des Bundes. Der Bundesrechnungshof hat das Bauvorhaben bereits im Planungsstadium geprüft und dabei u. a. Folgendes festgestellt:

Die BAB A 17 soll auf einer 2 km langen Strecke südlich der Gemeinde Breitenau überwiegend im Einschnitt geführt werden, also auf einem tieferen Niveau als die umgebende Hügellandschaft. Die Landschaft in diesem Abschnitt zeichnet sich durch artenarmes Saatgrasland sowie durch intensiv genutzte Wiesen und Weiden aus. Zwei kleine Wäldchen lockern als „Inseln“ die landwirtschaftlichen Flächen auf.

Aufgrund von Forderungen eines Umweltschutzvereins und eines Umweltfachamtes erwog die Planfeststellungsbehörde, in diesem Abschnitt einen Landschaftstunnel als Auflage in ihren Beschluss aufzunehmen. Auf einer Länge von 300 m sollte die Autobahn nicht offen im Einschnitt, sondern in einem Tunnel durch die Hügel geführt werden. Der Bau des zusätzlichen Tunnels hätte 10 Mio. Euro gekostet und jährliche Betriebskosten von 150 000 Euro verursacht. Diese Kosten hätten der Bund sowie die Europäische Gemeinschaft, die diese Maßnahme zu rund 54 % mit Mitteln aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung kofinanziert, zu tragen gehabt.

Das Umweltfachamt begründete den zusätzlichen Tunnel u. a. mit der Sicherung des Lebensraums für geschützte Vögel, hier besonders das Birkhuhn. Darüber hinaus führe der Autobahnbau zu erheblichen Beeinträchtigungen des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes innerhalb des Landschaftsschutzgebiets. Zudem mindere der Bau die Lebensraumqualität der betroffenen Erzgebirgshochflächen für weitere nach der europäischen Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie zu schützende Tierarten und solche, die nicht dem speziellen europäischen Schutzstatus unterliegen, z. B. jagdbare Tierarten.

Die DEGES vertrat gegenüber der Planfeststellungsbehörde die Auffassung, die Beeinträchtigung des Landschaftsbildes sei gering, da die Trasse auf der betreffenden Strecke im Einschnitt verlaufe. In der durch intensive landwirtschaftliche Nutzung geprägten Wiesenlandschaft seien zurzeit keine bedeutenden Tiervorkommen festzustellen. Ein von der DEGES beauftragter Gutachter habe zudem nachgewiesen, dass der Lebensraum des Birkhuhns durch den Bau und Betrieb der Autobahn nicht beeinträchtigt werde. Birkhühner hielten sich nur in anderen Bereichen weitab der Autobahntrasse auf. Der Forderung nach Verbesserung der Lebensraumeignung für jagdbare Wildarten hielt die DEGES entgegen, dass es nicht Ziel einer naturschutzfachlichen Maßnahme sein könne, Bedingungen zu schaffen, damit Jagdwild in ausreichender Menge zur Verfügung stehe. Trotz dieser Darlegungen war unsicher, ob die Planfeststellungsbehörde bei ihrer Abwägung die Einwendungen im Sinne der DEGES berücksichtigen werde.

64.2

Der Bundesrechnungshof hat die DEGES bei seinen örtlichen Erhebungen in ihrer Auffassung bestärkt. Die Notwendigkeit des Landschaftstunnels war nicht ausreichend nachgewiesen. Diese Ansicht vertrat auch das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Bundesministerium). Um die Bauwürdigkeit eines zusätzlichen Tunnels mit den entsprechenden Mehrkosten zu belegen, bedurfte es nach Auffassung des Bundesrechnungshofes eingehender Untersuchungen und stichhaltiger Begründungen.

64.3

Der Bundesrechnungshof hat die DEGES und das Bundesministerium dabei unterstützt, das Ansinnen der Planfeststellungsbehörde zurückzuweisen, den Landschaftstunnel südlich von Breitenau im Planfeststellungsbeschluss als Auflage festzuschreiben.

Die Planfeststellungsbehörde sah schließlich davon ab, zusätzliche Landschaftstunnel in den inzwischen bestandskräftigen Planfeststellungsbeschluss vom 17. Juli 2003 aufzunehmen. Die BAB A 17 ist in diesem Abschnitt im Bau.

64.4

Nach Auffassung des Bundesministeriums und der DEGES hat der Bundesrechnungshof dazu beigetragen, den Bau des nicht erforderlichen Landschaftstunnels abzuwenden. Dieses Beispiel zeigt, dass frühzeitige Prüfungen von Baumaßnahmen im Planungsstadium die Verwaltung dabei unterstützen können, unnötige Bauwerke und die damit verbundenen Ausgaben zu vermeiden.

65 Rückforderungen in Millionenhöhe aufgrund fehlerhafter Lohngleitklauseln (Kapitel 1210)

65.0

Fehler bei der Anwendung der Lohngleitklausel bei Straßenbauverträgen des Bundes haben zu ungerechtfertigten Zahlungen geführt. In den geprüften Fällen sind mehr als 11 Mio. Euro zurückzufordern.

65.1

Bei länger dauernden Straßenbaumaßnahmen des Bundes können die im Auftrag des Bundes handelnden Straßenbauverwaltungen der Länder und die Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH (Straßenbauverwaltungen) in den Bauverträgen eine Lohngleitklausel vereinbaren. Steigen die Löhne, wird die Vergütung entsprechend angepasst. Die Änderung darf jedoch nur die Folgen der Lohnerhöhung ausgleichen. Vereinbarungen über höhere Änderungen verstoßen gegen gesetzliche Bestimmungen und sind insoweit unwirksam.

Der Bundesrechnungshof hatte bei seinen Prüfungen von Lohngleitklauseln bei Hochbaumaßnahmen des Bundes und im Bereich der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes eine Vielzahl unzulässiger Änderungssätze festgestellt und darüber in den Bemerkungen 1997 (Bundestagsdrucksache 13/8550 Nr. 85) und 1999 (Bundestagsdrucksache 14/1667 Nr. 42) berichtet. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Bundesministerium) hatte zugesagt, im Rahmen seiner Fachaufsicht die Bauverwaltungen unverzüglich zur sachgerechten Anwendung der Lohngleitklausel anzuhalten.

Der Bundesrechnungshof prüfte in den Jahren 2001 bis 2004 in allen Bundesländern die Anwendung der Lohngleitklausel bei Straßenbaumaßnahmen des Bundes. Er stellte dabei Mängel beim Anbieten, Prüfen und Werten sowie beim Abrechnen von Lohngleitklauseln fest, die zu Rückforderungen von mehr als 11 Mio. Euro führen. In vielen Fällen hatten die Straßenbauverwaltungen die angebotenen Änderungssätze nicht geprüft. In der Folge vereinbarten sie überhöhte oder unzulässige Änderungssätze und rechneten entsprechend zu hohe Lohnerhöhungskosten ab. In Einzelfällen lagen die Änderungssätze so hoch, dass die rechnerisch zugrunde gelegten Personalkosten höher waren als die Angebotssumme. Der Bundesrechnungshof stellte weiterhin fest, dass die Straßenbauverwaltungen hinnahmen, dass Auftragnehmer der

Lohnleitung einen anderen als den vertraglich vereinbarten „maßgebenden Stundenlohn“ zugrunde gelegt hatten. Dies führte bei der Abrechnung der Lohnleitung zu erheblichen Überzahlungen. Allein in diesen Fällen sind Beträge in Höhe von rund 9 Mio. Euro zurückzufordern.

65.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Straßenbauverwaltungen Verträge mit überhöhten oder unzulässigen Änderungssätzen und nicht maßgebenden Stundenlöhnen abgeschlossen und abgerechnet haben. Er hat gefordert, die Änderungssätze der in Frage kommenden Verträge zu überprüfen sowie Überzahlungen zurückzufordern.

Um Überzahlungen künftig zu vermeiden, hält es der Bundesrechnungshof für geboten, die Bearbeitungsqualität zu verbessern. Dies ist besonders wichtig, weil es den Straßenbauverwaltungen Schwierigkeiten bereitet, nachträgliche Rückforderungen gegenüber den Auftragnehmern durchzusetzen:

- Die Länder müssen dabei mit einem hohen eigenen Verwaltungsaufwand rechnen, da in der überwiegenden Anzahl der Fälle sich die Auftragnehmer zunächst weigern, Rückzahlungen zu leisten. In diesen Fällen müssen die Straßenbauverwaltungen die Rückforderungen überwiegend gerichtlich durchsetzen.
- In Einzelfällen sind Rückforderungen nicht mehr durchsetzbar, wenn Auftragnehmer in der Zwischenzeit Insolvenz beantragt haben.

Die mit der Vergabe von Bauaufträgen befassten Bediensteten der Straßenbauverwaltungen sind daher speziell zur Problematik der Lohnleitung fortzubilden.

65.3

Die Straßenbauverwaltungen der Länder haben überwiegend zeitnah auf die Prüfungsfeststellungen zur Lohnleitung reagiert. So haben einige Ämter die Hinweise des Bundesrechnungshofes bei den noch nicht abgeschlossenen Baumaßnahmen umgehend umgesetzt und dadurch erhebliche finanzielle Nachteile für den Bund abgewendet.

Das Bundesministerium hat sich im Rahmen der „Vereinheitlichung der Vergaberegeln“ mit den Ländern im Bereich Hoch-, Wasser- und Straßenbau auf eine einheitliche Berechnungsformel zur Ermittlung des Personalkostenanteils verständigt. Wegen des geringen Aufwands bei der Prüfung des Änderungssatzes von Angeboten mit Lohnleitung soll die bisher im Wasserbau praktizierte Regelung auch für den Hoch- und Straßenbau übernommen werden. Die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes, dass beim Prüfen des Änderungssatzes der für die Auftragserteilung in Frage kommende Bieter Kalkulationsgrundlagen nachzuweisen hat, wird das Bundesministerium im Rahmen der Fortschreibung der Richtlinien berücksichtigen.

65.4

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass das Bundesministerium und die Straßenbauverwaltungen mit Nachdruck die noch offenen Rückforderungsansprüche des Bundes durchsetzen und mit der Schulung des Personals zugleich sicherstellen, dass neue Verträge auch bezüglich der Lohnleitung sachgerecht abgeschlossen werden.

66 **Vorschlag zur Neuordnung der Verwaltung der Bundesfernstraßen** (Kapitel 1210)

66.0

Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung empfiehlt in einem Gutachten, im Rahmen einer Reform des Föderalismus auch die Verwaltung der Bundesfernstraßen neu zu ordnen. Der Bund sollte sich auf den Bau und Betrieb der Bundesautobahnen beschränken. Die Länder sollten die bisherigen Bundesstraßen übernehmen und dafür einen angemessenen Finanzausgleich erhalten.

66.1

Der Deutsche Bundestag und der Bundesrat haben eine Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung (Bundesstaatskommission) eingesetzt. Ein bedeutender Bereich verteilter Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern ist die Verwaltung von Bundesautobahnen und Bundesstraßen (Bundesfernstraßen). Als Beitrag zur Föderalismusreform hat der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (Bundesbeauftragter) ein Gutachten zur Verwaltung der Bundesfernstraßen erstellt. Auch nachdem die Bundesstaatskommission ihre Arbeit ohne Ergebnis beendet hat, bleibt das Gutachten aktuell und sollte bei künftigen Reformbemühungen berücksichtigt werden.

66.2

Bundesfernstraßen sollen in erster Linie dem Fernverkehr dienen. Das Grundgesetz begründete daher ihren Bau und ihre Unterhaltung als Bundesaufgabe. Seit dem Jahre 1950 hat sich das deutsche Straßennetz jedoch grundlegend verändert. Das Autobahnnetz hat sich fast versechsfacht und verknüpft alle wichtigen Landesteile. Demgegenüber ist das Netz der Bundesstraßen nur um rund 70 % gewachsen. Dadurch hat sich der Fernverkehr – insbesondere der Güterverkehr – zunehmend auf die Bundesautobahnen verlagert. Den Bundesstraßen kommt heute demgegenüber vorwiegend regionale Verkehrsbedeutung zu.

Die Länder verwalten die Bundesfernstraßen im Auftrag des Bundes. Die Landesverwaltungen stehen dabei in einem Zielkonflikt zwischen Bundes- und Landesinteressen. Dies zeigt sich etwa bei Ortsumgehungen, bei denen

Länder und Kommunen das Ziel verfolgen, die regionale Wirtschaft zu stärken sowie Gewerbezentren, Ferien-, Freizeit- und Erholungsgebiete möglichst unmittelbar an die Ortsumgehungen anzubinden. Dies geschieht auf Kosten des Bundes zum Teil auch dann, wenn die Straßenlinie dadurch länger und die Zahl der Knotenpunkte erhöht wird. Interessenkonflikte ergeben sich zudem bei Umleitungs- und Kreuzungsmaßnahmen mit Landes-, Kreis- oder Gemeindestraßen, dem Auf- und Abstufen von Bundesstraßen sowie bei der Aufteilung der Verwaltungskosten.

66.3

Der Bundesbeauftragte hat auf grundsätzliche Probleme der Auftragsverwaltung beim Fernstraßenbau hingewiesen. Aufgabe der für den Bund handelnden Straßenbauverwaltungen der Länder ist es, bei Straßenbaumaßnahmen gleichzeitig die Bundes- und Landesinteressen zu vertreten. Die Auftragsverwaltung hat die Interessen des Bundes an einer wirtschaftlichen und kostengünstigen Führung des weiträumigen Verkehrs auch gegen die Eigeninteressen des Landes und der Kommunen abzuwägen. Die weitgehenden Kompetenzen der Auftragsverwaltungen haben jedoch dazu geführt, dass die Länder eigenen Interessen vielfach Vorrang vor denen des Bundes eingeräumt haben. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Bundesministerium) verfügt auch über kein geeignetes Kontrollsystem, um die Interessen des Bundes bei einzelnen Baumaßnahmen zu wahren. Führt z. B. die Straßenbauverwaltung eine Straßenbaumaßnahme nach der Vorlage beim Bundesministerium anders aus als geplant, erhält dieses nur dann Kenntnis davon, wenn dies die Straßenbauverwaltung von sich aus mitteilt.

Als Lösungsmodell hat der Bundesbeauftragte empfohlen, Aufgaben- und Kostenverantwortung auf einer staatlichen Ebene zusammenzuführen. Dies ist möglich, da der Grund für die Zuständigkeit des Bundes für Bundesstraßen durch den Ausbau des Autobahnnetzes weitgehend entfallen ist. Der Fernverkehr wird zum größten Teil von den Bundesautobahnen aufgenommen. Daher spielen heute beim Ausbau von Bundesstraßen eher regionale Verkehrsinteressen eine Rolle als Interessen des nationalen und europaweiten Fernverkehrs. Der Bundesbeauftragte hat es deshalb für systemgerecht gehalten, dass der Bund die Bundesautobahnen in eigener Verwaltung übernimmt und die Bundesstraßen den Ländern zugeordnet werden.

66.4

Das Bundesministerium hat in seiner Stellungnahme den Vorschlag des Bundesbeauftragten als einen möglichen Weg gesehen, der weiter verfolgt werden könnte. Allerdings hat es eingewandt, Bundesstraßen hätten immer noch Bedeutung für den Fernverkehr und einige seien als Europastraßen eingestuft. Sie würden für den Fernverkehr dort benötigt, wo mehrspurige Straßenabschnitte außerhalb des Autobahnnetzes notwendig seien. Umgekehrt

hätten einige Bundesautobahnen enorme Bedeutung für den Regionalverkehr in Ballungsgebieten.

Es hat zudem auf seine Kontroll- und Einwirkungsmöglichkeiten gegenüber den Ländern nach Artikel 85 Grundgesetz verwiesen. Insbesondere mit den so genannten Gebietsreferaten im Bundesministerium verfüge es über ein taugliches Steuerungsinstrument und könne seine Prüfungsintensität erhöhen. Die Auftragsverwaltung leide lediglich unter einer Vollzugsschwäche und könne ohne Systemwechsel verbessert werden.

66.5

Der Bundesbeauftragte verkennt nicht die Leistung der Auftragsverwaltung beim Aufbau der Straßeninfrastruktur. Heutiger Stand ist jedoch, dass die Bundesautobahnen den Fernverkehr weitgehend aufnehmen und die Bundesstraßen ihre zentrale Fernverkehrsfunktion verloren haben. Dementsprechend dienen die Bundesstraßen im Schwerpunkt nicht mehr der Erfüllung einer Bundesaufgabe.

Damit ergibt sich die Möglichkeit, die Aufgabenverteilung grundlegend zu optimieren. Das Bundesministerium will lediglich die eingeräumten Vollzugsschwächen angehen, indem die Kontrollen durch den Bund ausgebaut werden. Der Bundesbeauftragte befürchtet, dass dieser Ansatz zu einer Verstärkung bürokratischer Strukturen führt: Eine erhebliche Ausweitung der Kontrollintensität bringt die Gefahr von Personalzuwachs, längeren Verfahren, weiteren Vorschriften und einer stärkeren Einmischung des Bundes in den täglichen Vollzug der Straßenbauverwaltung mit sich.

Der Bundesbeauftragte hält an dem Vorschlag fest, dass der Bund sich auf die Verwaltung der Bundesautobahnen konzentriert. Damit würden Aufgabe, Verantwortung und Kompetenz klar zugewiesen. Viele Auf- und Abstufungen von Straßen, komplizierte Kostenteilungen bei Kreuzungen und strittige Ausbauten von Umleitungsstrecken könnten entfallen. Konflikte zwischen Bund und Ländern würden reduziert und die Straßenbaumittel effizienter eingesetzt.

Der Vorschlag setzt voraus, dass Artikel 90 Grundgesetz so geändert wird, dass der Bund die Bundesautobahnen selbst verwaltet, die Bundesstraßen aber den Ländern zugeordnet werden. Dies entspräche dem föderativen Geist des Grundgesetzes. Der Bund würde sich auf das Straßennetz beschränken, das für den nationalen und internationalen Fernverkehr von Bedeutung ist. Für alle übrigen Straßen wären die Länder zuständig. Der Bund würde dazu sowohl das Eigentum an den Bundesstraßen an die Länder übertragen als auch die für deren Bau, Betrieb und Unterhaltung vorgesehenen Finanzmittel.

Diese Finanzmittel könnten vom Bund mit einer Zweckbindung versehen werden, um ihre Verwendung außerhalb des Straßenbaus zu verhindern. Aus Sicht des Bundesbeauftragten würde dies aber der angestrebten klaren Trennung der Verantwortungsbereiche von Bund und Ländern widersprechen. Zudem werden insbesondere Bundesstraßen nach den bisherigen Erfahrungen zu auf-

wendig und über das Notwendige hinaus gebaut. Daher könnte es aus gesamtstaatlicher Sicht durchaus vorteilhaft sein, wenn Straßenbaumaßnahmen innerhalb eines Landes stärker in finanzielle Konkurrenz zu anderen Aufgaben treten müssten.

Wenn der Bund die Verwaltung der Bundesautobahnen übernimmt, sollte sich das Bundesministerium auf die strategischen Aufgaben wie Struktur des Autobahnnetzes, Finanzierung und übergreifende Rechtsfragen konzentrieren. Alle nicht ministeriellen Aufgaben für Planung, Bau, Betrieb und Unterhalt der Bundesautobahnen sollten in einer nachgeordneten Stelle gebündelt werden. Diese Stelle könnte in der Bundesverwaltung, als Eigenbetrieb oder auch als Kapitalgesellschaft eingerichtet werden.

67 Empfehlungen für das wirtschaftliche Planen, Bauen und Betreiben von Bundesfernstraßen (Kapitel 1210)

67.0

Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung hat Empfehlungen für Planung, Bau und Betrieb von Bundesfernstraßen herausgegeben. Sie basieren auf Prüfungserkenntnissen des Bundesrechnungshofes.

67.1

Der Bund investiert jährlich 5,5 Mrd. Euro in Bau und Unterhaltung eines Netzes von über 53 000 km Bundesstraßen und Autobahnen, das die Länder in seinem Auftrag verwalten. „Verwalten“ steht hier für eine Vielzahl von Tätigkeiten wie Planen, Vorbereiten, Durchführen und Abrechnen einzelner Baumaßnahmen bis hin zum Unterhalten und Betreiben des Bundesfernstraßennetzes. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Bundesministerium) behält sich die länder- und verkehrsträgerübergreifende Bundesverkehrswegeplanung vor. Es ist gleichzeitig oberste Genehmigungsbehörde, übt die Fach- und Rechtsaufsicht aus und erstellt die Regelwerke für die Bundesfernstraßen.

67.2

Der Bundesrechnungshof hat immer wieder Defizite beim Bundesfernstraßenbau festgestellt, vor allem

- zu teuer geplante und ausgeführte Brücken, Tunnel und Lärmschutzbauwerke sowie Ortsumgehungen,
- unzureichende Vorbereitung, Ausschreibung und Vergabe von Baumaßnahmen,
- fehlerhafte Kostenteilungen bei neuen oder zu ändernden Kreuzungen,
- ungerechtfertigter Ausbau sowohl von Ortsdurchfahrten während des Baus von Ortsumgehungen als auch von Umleitungsstrecken bei gesperrten Bundesstraßen,
- unterlassene Abstufungen von Bundesstraßen, die nicht mehr dem weiträumigen Verkehr dienen.

Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung hat als Band 11 seiner Schriftenreihe die Empfehlungen „Bundesfernstraßen – Planen, Bauen und Betreiben“ veröffentlicht und damit einen Bericht an die Straßenbauverwaltungen aus dem Jahre 1997 fortgeschrieben. Die Empfehlungen schildern typische Fehler und Mängel, geben Hinweise, wie diese reduziert oder vermieden werden können, und zeigen Einsparpotenziale auf. Sie spannen den Bogen von der Bundesverkehrswegeplanung über das Planen, Entwerfen und Vorbereiten bis hin zum Durchführen und Abrechnen einzelner Maßnahmen sowie zur betrieblichen Unterhaltung. Der Band beschäftigt sich darüber hinaus mit Fragen wie der Abstufung von Bundesstraßen zu Landesstraßen und der Kostenteilung bei Kreuzungen.

Die Empfehlungen richten sich nicht nur an die Beschäftigten der Straßenbauverwaltungen, sondern auch an Studierende und Lehrende. Sie enthalten Informationen für Ingenieure und Architekten sowie Unternehmen, die im Auftrag der Verwaltungen tätig sind oder bei diesen Aufgaben mitwirken wollen. Deren Kammern und Verbände sind daher ebenfalls Adressaten der Empfehlungen. Der Band soll das wirtschaftliche Denken und Handeln aller Beteiligten fördern mit dem Ziel, die zur Verfügung stehenden Mittel für den Bundesfernstraßenbau wirtschaftlich und sparsam einzusetzen.

67.3

Der Band ist auf breite Resonanz gestoßen; das Bundesministerium hat die Veröffentlichung ausdrücklich begrüßt. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass nicht nur das Bundesministerium und die Straßenbauverwaltungen der Länder, sondern alle Beteiligten die Empfehlungen annehmen und so dazu beitragen, unnötige Ausgaben für den Bundesfernstraßenbau zu vermeiden.

68 Verzicht auf nicht erforderliche Autobahnbrücken spart Millionen

68.0

Nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes hat eine Straßenbauverwaltung zugesagt, neun geplante Autobahnbrücken nicht oder nur in geringeren Abmessungen zu bauen. Dadurch können Investitionskosten von 4,2 Mio. Euro und Unterhaltungskosten von 2,5 Mio. Euro eingespart werden. Die Verwaltung wird künftig vor Planungsbeginn prüfen, ob Brücken oder Unterführungen erforderlich sind.

68.1

Werden Autobahnen verbreitert, können vorhandene Brücken und Unterführungen (Kreuzungsbauwerke) zum Teil nicht erhalten bleiben. Handelt es sich um Kreuzungen mit untergeordneten Straßen und Wegen, hat die Straßenbauverwaltung abzuwägen, ob und in welchen Abmessungen ein Ersatzbauwerk notwendig ist.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 2004 mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Berlin die Planung von Ersatzbauwerken für Kreuzungen mit Autobahnen in Brandenburg.

Die im Auftrag des Bundes tätige Straßenbauverwaltung des Landes Brandenburg plante, 39 Kreuzungsbauwerke zu ersetzen, die überwiegend aus den 30er-Jahren und 70er-Jahren stammten. Sie untersuchte lediglich für eine der Kreuzungen, ob der verkehrliche Bedarf einen Ersatz erfordert. Sie prüfte auch nicht, inwieweit der Verkehr über benachbarte Kreuzungen geführt werden konnte oder Ersatzbauwerke in verringerten Abmessungen ausreichen. Sie ging stattdessen grundsätzlich davon aus, dass alle vorhandenen Bauwerke ersetzt werden müssen.

So wollte die Straßenbauverwaltung z. B. eine aus dem Jahre 1937 stammende Brücke für 625 000 Euro ersetzen, obwohl diese nur geringem landwirtschaftlichen Verkehr diene. Eine im Jahre 1974 errichtete Unterführung, die ausschließlich für gelegentlichen Viehtrieb genutzt wurde, sollte für 420 000 Euro ersetzt werden. In beiden Fällen lagen benachbarte Kreuzungsmöglichkeiten nicht mehr als 600 m entfernt.

68.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Straßenbauverwaltung nicht prüfte, ob die vorgesehenen Kreuzungen tatsächlich erforderlich sind und welche Alternativen dazu bestehen. Damit verzichtete sie auf grundlegende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und sah unnötige oder in den geplanten Abmessungen nicht erforderliche Kreuzungsbauwerke vor.

Der Bundesrechnungshof hat betont, dass die Straßenbauverwaltung die verkehrliche Notwendigkeit von Kreuzungen nachzuweisen hat und Kreuzungsbauwerke nur ersetzen darf, wenn ein aktueller oder absehbarer Verkehrsbedarf belegt werden kann und keine Alternativen zu den Kreuzungen bestehen. Er hat die Straßenbauverwaltung aufgefordert, alle in Planung befindlichen Kreuzungsbauwerke auf ihre Notwendigkeit zu überprüfen und Brücken nur bei aktuellem oder absehbarem Bedarf in den dafür erforderlichen Abmessungen zu planen.

68.3

Die Straßenbauverwaltung hat die beanstandeten Sachverhalte weitgehend bestätigt. Vorbehaltlich der Ergebnisse der Planfeststellung will sie auf sieben der geplanten Brücken verzichten und zwei nur in verringerten Abmessungen bauen. Die Straßenbauverwaltung hat ferner zugesagt, die Notwendigkeit von Kreuzungen künftig in jedem Einzelfall zu prüfen und die Abwägungen zu belegen.

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen geht davon aus, dass die für die Planung der Bundesfernstraßen im Auftrag des Bundes zuständige Straßenbauverwaltung die Notwendigkeit einzelner Kreuzungen zwischen Bundesfernstraßen und untergeordneten

Straßen oder Wegen sorgfältig prüft und hinreichend nachweist. Es hat angekündigt, die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes im Rahmen der Abwägung bei der Erteilung der noch ausstehenden Genehmigungen („Gesehenvermerke“) zu berücksichtigen.

68.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass die Straßenbauverwaltung auf seine Prüfungserkenntnisse schnell reagiert hat. Durch die Vermeidung unnötiger Bauwerke können die ohnehin begrenzten Straßenbaumittel künftig effektiver eingesetzt werden. Die zugesagte Anpassung der Planungen verringert den Investitionsaufwand des Bundes um 4,2 Mio. Euro und den Unterhaltungsaufwand über die Nutzungsdauer um 2,5 Mio. Euro. Der Bundesrechnungshof erwartet nun, dass die Straßenbauverwaltung die reduzierten Planungen bei der Planfeststellung auch durchsetzt.

69 Leistungsmisbrauch beim Wohngeld wird künftig wirksam vorgebeugt (Kapitel 1225 Titel 632 01)

69.0

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen hat auf Anregung des Bundesrechnungshofes eine Ergänzung des Wohngeldgesetzes herbeigeführt. Diese ermöglicht den Wohngeldstellen einen automatisierten, verdachtunabhängigen Datenabgleich mit der Bundesagentur für Arbeit und den Meldebehörden. Die Wohngeldstellen können nun das Wohngeld auch dann neu und niedriger festsetzen, wenn ihnen die Leistungsempfängerinnen und -empfänger nicht mitteilen, dass sie wieder Arbeitseinkommen haben oder ihre Miete durch einen Wohnungswechsel gesunken ist.

69.1

Wohngeld wird in der Regel für zwölf Monate bewilligt. Die Wohngeldempfängerinnen und -empfänger sind verpflichtet, den Wohngeldstellen alle leistungserheblichen Veränderungen in diesem Zeitraum unverzüglich mitzuteilen. Das betrifft z. B. Einkommenserhöhungen, die auf beendete Arbeitslosigkeit zurückzuführen sind oder eine geringere Mietbelastung.

69.2

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung mehrerer Prüfungsämter des Bundes für das Jahr 2003 Wohngeldbewilligungen an 661 Haushalte mit Beziehern von Arbeitslosengeld. Er stellte fest, dass in über 40 % der untersuchten Fälle die Wohngeldempfängerinnen und -empfänger die Wohngeldstellen nicht über ihr erhöhtes Einkommen wegen Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit oder über die verminderten Wohnkosten wegen Wechsels in eine billigere Wohnung unterrichtet hatten. Hochgerechnet führten die unterlassenen

Angaben im Jahre 2003 zu überhöhten Wohngeldzahlungen von schätzungsweise 9,7 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Bundesministerium) empfohlen, auf eine Ergänzung des Wohngeldgesetzes hinzuwirken, die den Wohngeldstellen einen automatisierten, verdachtunabhängigen Datenabgleich mit der Bundesagentur für Arbeit und den Meldebehörden ermöglicht. Der Abgleich sollte alle leistungserheblichen Änderungen im Bewilligungszeitraum zu den Merkmalen „Arbeitslosigkeit“ und „Wohnung“ erfassen.

69.3

Im Gesetzgebungsverfahren zum Zweiten Gesetz zur Änderung wohnungsrechtlicher Vorschriften erweiterte das Bundesministerium die Regelung des Artikel 3 Nr. 11 (§ 37b Abs. 2 Satz 1 Wohngeldgesetz) um einen Zusatz, der den Datenabgleich in der vorgeschlagenen Weise vorsieht. Die Regelung trat am 1. Januar 2005 in Kraft.

Diese Gesetzesänderung ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes geeignet, dem Leistungsmissbrauch wirksam vorzubeugen oder eingetretenen Missbrauch aufzudecken.

Bundesministerium der Verteidigung (Einzelplan 14)

70 Bundeswehr beendet unwirtschaftlichen IT-Pilotversuch (Kapitel 1403)

70.0

Das Bundesministerium der Verteidigung beendete aufgrund einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes einen IT-Pilotversuch, mit dem die Bundeswehr im Wesentlichen verschiedene Kommunikationsmöglichkeiten im praktischen Einsatz erprobt hatte. Dabei war es zu Überschneidungen mit drei anderen Projekten gekommen.

70.1

Deutschland hat wie andere Mitgliedstaaten Aufgaben für militärische Operationen unter Führung der Europäischen Union übernommen. So soll das II. Korps des Heeres ein einfach zu verlegendes Hauptquartier aufstellen können. Um im Einsatz mit den weiteren Gefechtsständen zugeordneter Truppenteile kommunizieren zu können, benötigt es eine spezielle Ausstattung mit Informations- und Kommunikationstechnik. Das II. Korps führte einen IT-Pilotversuch durch, mit dem es den Bedarf an technischer Unterstützung für diese Aufgabe bestimmen sollte. Dazu erhielt es ein Netzwerkmodul im Wert von 0,3 Mio. Euro. Das II. Korps erweiterte eigenmächtig den Pilotversuch, indem es für 3,5 Mio. Euro weitere technische Komponenten (u. a. weitere Module und spezielle Software) mietete. Damit erprobte es mit erheblichem Personalaufwand insbesondere verschiedene Kommunikationsmöglichkeiten und die Vernetzung eines leicht zu verlegenden Gefechtsstandes im praktischen Einsatz. Diese Tests überschnitten sich mit drei anderen Projekten der Bundeswehr.

Das II. Korps erstellte Präsentationen über die beim IT-Pilotversuch insgesamt erzielten Ergebnisse. Die einzelnen Tests dokumentierte es jedoch nicht vollständig.

70.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Bundeswehr den IT-Pilotversuch erweiterte und nicht mit Pilotprojekten gleicher oder vergleichbarer Zielsetzung koordinierte. Er hat gefordert, den Pilotversuch umgehend zu beenden.

Der Bundesrechnungshof hat auch darauf hingewiesen, dass die Bundeswehr die Erkenntnisse aus dem Pilotversuch kaum nutzen kann. Sie zu nutzen erfordert nicht nur eine Präsentation der Ergebnisse, sondern eine umfassende Dokumentation der einzelnen Tests.

70.3

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) hat die aufgezeigten Mängel anerkannt und den IT-Pilotversuch beendet. Außerdem ging das Eigentum an den technischen Komponenten nach Ablauf der Mietzeit unentgeltlich auf das Bundesministerium über. Dieses will die Komponenten sinnvoll einsetzen. Soweit wirtschaftlich wird es den Pilotversuch nachträglich dokumentieren, um Erkenntnisse zumindest bei künftigen Projekten verwenden zu können. Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

71 Verzicht auf Instandsetzung und Lagerung überzähliger Munitionskisten (Kapitel 1415)

71.0

Das Bundesministerium der Verteidigung verzichtet auf Anregung des Bundesrechnungshofes darauf, überzählige leere Munitionskisten wieder herzurichten und zu lagern. Dadurch spart es allein bei der Instandsetzung jährlich 500 000 Euro.

71.1

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Köln die Bewirtschaftung von Munitionskisten. Dabei stellte er fest, dass die Bundeswehr in ihren Depots 1,5 Millionen gebrauchte leere Munitionskisten lagerte, um sie den Herstellern für neue Munitionslieferungen zur Verfügung zu stellen. Allein die Instandsetzung der Kisten verursachte Personalkosten von 500 000 Euro pro Jahr. Von den gelagerten Kisten benötigten die Hersteller 30 000. Die Bundeswehr hatte die Kosten für Instandsetzung und Lagerung nicht erfasst. Daher konnte sie nicht beurteilen, ob es wirtschaftlich gewesen wäre, neue Munitionskisten zu kaufen anstatt die gebrauchten aufzuarbeiten.

71.2

Der Bundesrechnungshof hat die Instandsetzung und Lagerung der leeren Munitionskisten für unwirtschaftlich gehalten, weil die Bundeswehr nur 2 % des Bestands benötigte. Er hat empfohlen, die Kosten für Instandsetzung und Lagerung der Kisten mit denen einer Neubeschaffung zu vergleichen. Außerdem sollte die Bundeswehr die Bestände abbauen.

71.3

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) hat die Mängel eingeräumt. Es sondert überzählige leere Munitionskisten aus. Darüber hinaus beabsichtigt es, die Kosten für Lagerung und Instandsetzung zu erfassen. Auf deren Grundlage wird es beurteilen, ob eine Instandsetzung wirtschaftlich ist.

71.4

Der Bundesrechnungshof wird beobachten, wie das Bundesministerium die angekündigten Maßnahmen umsetzt.

72 Versorgung der Truppe mit Waren des täglichen Bedarfs neu geordnet (Kapitel 1415)

72.0

Das Bundesministerium der Verteidigung wird auf Anregung des Bundesrechnungshofes die Versorgung der Soldatinnen und Soldaten im Ausland mit Waren des täglichen Bedarfs neu ordnen. Es wird die Personalausgaben der Verkaufsstellen beim Festsetzen der Preise der angebotenen Waren berücksichtigen. Weiterhin beabsichtigt das Bundesministerium der Verteidigung, einem Generalunternehmer u. a. die Versorgung der Truppe mit derartigen Waren zu übertragen.

72.1

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Köln im Jahre 2004 die Versorgung der Truppe im Ausland mit Waren des täglichen

Bedarfs (Waren). Für diese Aufgabe betreibt die Bundeswehr eigene Verkaufsstellen. Dort bietet sie 300 verschiedene Artikel an. Das Sortiment umfasst neben Körperpflegeartikeln, Süßwaren, Getränken und Tabakwaren auch Uhren und Elektrogeräte. Das Warenangebot soll mit dem Auslandseinsatz verbundene Härten mildern und ein vertrautes Umfeld schaffen. In den Verkaufsstellen in Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Mazedonien und Afghanistan setzte die Bundeswehr rund 40 Soldatinnen und Soldaten sowie örtliche Hilfskräfte ein. Pro Jahr fielen Personalausgaben von 1,6 Mio. Euro an. Diese berücksichtigte die Bundeswehr bei der Berechnung der Verkaufspreise nicht.

72.2

Der Bundesrechnungshof hält die Versorgung mit Waren im Auslandseinsatz für notwendig. Nach seiner Auffassung ist es aber nicht zwingend, dass ausschließlich Soldatinnen und Soldaten diese Aufgabe erledigen. Er hat empfohlen, zunächst mehr örtliche Hilfskräfte einzusetzen. Dadurch könnten die Soldatinnen und Soldaten ihre militärischen Aufgaben verstärkt wahrnehmen. Die Ausgaben für das Verkaufspersonal sollte die Bundeswehr auf die Verkaufspreise umlegen. Der Bundesrechnungshof hielt die dadurch verursachten geringen Preiserhöhungen für vertretbar. Er hat darüber hinaus angeregt zu untersuchen, ob es wirtschaftlich ist, einen gewerblichen Anbieter zu beauftragen, die Truppe mit Waren zu versorgen.

72.3

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) hat zugesagt, die Personalausgaben bei der Berechnung der Preise zu berücksichtigen. Weiterhin prüfe es, den Betrieb der Betreuungseinrichtungen im In- und Ausland einem Generalunternehmer zu übertragen.

72.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesministerium die Personalausgaben in die Preisbemessung der Waren einbeziehen wird. Er erwartet, dass es prüft, ob es wirtschaftlich ist, die Versorgung mit Waren im Ausland einem Generalunternehmer zu übertragen. Er wird die weitere Entwicklung beobachten.

73 Marine legt überflüssigen Tauchtopf still (Kapitel 1412 Titel 519 11)

73.0

Die Marine nutzt nach einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes für die Taucher- und U-Boot-Rettungsausbildung in einem Ausbildungszentrum nur noch einen von zwei Tauchtöpfen. Den anderen hat sie stillgelegt. Damit ist der weiter genutzte besser ausgelastet. In den nächsten 13 Jahren kann die Marine dadurch Personal- und Betriebsausgaben von etwa 4 Mio. Euro einsparen.

73.1

Die Marine bildet in ihrem Ausbildungszentrum „Schiffs-sicherung“ Minen- und Arbeitstaucher aus. Dort üben auch U-Boot-Besatzungen den Notausstieg unter Wasser. Die Marine nutzte sowohl für die Taucher- als auch für die U-Boot-Rettungsausbildung jeweils einen so genannten Tauchtopf. Einer dieser mit Wasser gefüllten, oben offenen Stahlzylinder mit einem Durchmesser von 7 m ist 11 m, der andere 36 m tief. Die Marine beabsichtigte, beide Tauchtopfe noch mindestens bis zum Jahre 2018 zu betreiben.

Die U-Bootbesatzungen übten bei der Rettungsausbildung Notaufstiege aus einer Wassertiefe von 32,5 m. Dabei trainierten sie besondere Atemtechniken. Im Jahre 1997 führte die Marine neue Ganzkörper-Rettungsanzüge ein. Diese füllen sich nach dem Öffnen einer Pressluftflasche mit Atemluft und bringen die Soldatin oder den Soldaten selbstständig an die Wasseroberfläche.

73.2

Der Bundesrechnungshof untersuchte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Koblenz die Nutzung der Tauchtopfe. Er stellte fest, dass beide Einrichtungen im Durchschnitt jeweils weniger als 100 Tage im Jahr ausgelastet waren. Außerdem wies er darauf hin, dass die U-Bootbesatzungen durch die neuen Rettungsanzüge Aufstiege aus einer Wassertiefe von mehr als 10 m nicht mehr üben müssten.

Der Bundesrechnungshof hat angeregt,

- die Ausbildung der neuen Sachlage anzupassen,
- einen Tauchtopf sowohl für die Taucher- als auch für die U-Boot-Rettungsausbildung zu nutzen und den anderen stillzulegen sowie
- das Personal entsprechend zu verringern.

73.3

Das Bundesministerium der Verteidigung hat die Anregungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und im Jahre 2004 einen Tauchtopf stillgelegt. Bei der U-Boot-Rettungsausbildung verzichtet es auf Übungsaufstiege aus einer Wassertiefe von mehr als 10 m. Die Marine kann dadurch das Ausbildungs- und Sicherheitspersonal um neun Soldaten verringern. In den nächsten 13 Jahren wird sie Personal- und Betriebsausgaben von etwa 4 Mio. Euro einsparen können.

74 Bundeswehr strafft ihre Spitzensportförderung

74.0

Das Bundesministerium der Verteidigung wird die Spitzensportförderung der Bundeswehr auf olympische Disziplinen konzentrieren. Außerdem beabsichtigt es, die Sportfördergruppen neu zu organisieren. Durch die vom Bundesrechnungshof empfohlenen Verbesserungen kann die Bundeswehr jährlich mehr als 3 Mio. Euro einsparen.

74.1

Um die körperliche Fitness und Einsatzfähigkeit der Soldatinnen und Soldaten zu erhalten, wird in der Bundeswehr vor allem Breitensport betrieben. Nach einem Beschluss des Deutschen Bundestages aus dem Jahre 1968 fördert das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) daneben auch den Hochleistungssport mit derzeit jährlich 27 Mio. Euro. Hierfür hat es in Sportfördergruppen 744 Stellen für Spitzensportlerinnen und -sportler eingerichtet. Diese beruft die Bundeswehr auf deren Antrag ein, wenn der jeweilige Bundessportfachverband zustimmt. Nach der militärischen Grundausbildung werden sie in die Sportfördergruppen versetzt. Training und Wettkampf sind für die Sportsoldatinnen und -soldaten dienstliche Tätigkeit.

Für die Bundesregierung koordiniert das Bundesministerium des Innern die Angelegenheiten des Sports. Ein mit ihm abgestimmtes Förderkonzept der Bundessportfachverbände regelt, dass der Hochleistungssport insbesondere in den olympischen Sportarten gefördert werden soll.

74.2

Der Bundesrechnungshof prüfte die 25 Sportfördergruppen der Bundeswehr. Er stellte fest, dass in diesen rund 60 verschiedene Sportarten ausgeübt werden. Dazu gehören zunehmend auch nicht olympische und vom Bundesministerium des Innern nicht geförderte Disziplinen (z. B. Motorsport, Golf). Für diese setzt die Bundeswehr insgesamt 80 der 744 Stellen ein.

Die über das gesamte Bundesgebiet verteilten Sportfördergruppen sind unterschiedlich mit Personal ausgestattet. In den kleineren betreut ein Unteroffizier bis zu 15 Sportlerinnen und Sportler, in den größeren mit bis zu 60 Soldatinnen und Soldaten sind es drei Unteroffiziere. Insgesamt verwendet die Bundeswehr 54 Stellen für Betreuungspersonal.

Auch Sportsoldatinnen und -soldaten sind grundsätzlich verpflichtet, in einer Gemeinschaftsunterkunft zu wohnen, soweit sie ledig und jünger als 25 Jahre sind. Deshalb hält die Bundeswehr für sie an den Standorten der Sportfördergruppen 545 Ein- und Mehrbettzimmer mit einer Gesamtfläche von 7 500 qm vor. Die Spitzensportlerinnen und -sportler trainieren überwiegend in ihren Heimatvereinen oder in Leistungszentren. Die Unterkünfte sind daher nur an wenigen Tagen des Jahres und auch dann nicht voll belegt.

74.3

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen,

- vorrangig olympische Sportarten zu fördern,
- 80 Stellen für Sportlerinnen und Sportler nicht olympischer Disziplinen zu streichen,
- größere Sportfördergruppen zu bilden und ihre Zahl in etwa zu halbieren.

Dadurch könnten auch Betreuungspersonal eingespart und die Betriebsausgaben für die Liegenschaften verringert werden.

74.4

Das Bundesministerium hat die Anregungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Es beabsichtigt,

- nicht olympische Sportarten in geringerem Umfang zu fördern,
- innerhalb der nächsten fünf Jahre 80 Stellen für Spitzensportlerinnen und -sportler abzubauen sowie
- ab dem Jahre 2005 schrittweise zehn der 25 Sportfördergruppen aufzulösen.

74.5

Der Bundesrechnungshof wird beobachten, wie das Bundesministerium die angekündigten Änderungen seiner Sportförderung umsetzt. Er geht davon aus, dass das Bundesministerium dadurch jährlich mehr als 3 Mio. Euro allein an Personalausgaben einsparen kann.

75 **Durch verbesserte Vergabe betriebsärztlicher Leistungen kann die Bundeswehr Millionen sparen** (Kapitel 1401 Titel 443 02)

75.0

Das Bundesministerium der Verteidigung hat zugesagt, Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur betriebsärztlichen Betreuung in der Bundeswehr aufzugreifen. Diese vergab einen Teil des Betreuungsbedarfs an gewerbliche betriebsmedizinische Dienste (Unternehmen). Dabei vereinbarte sie eine überhöhte Vergütung. Durch Pauschalierungen konnten die Unternehmen zudem weit aus mehr Stunden in Rechnung stellen, als sie erbracht hatten. Wenn das Bundesministerium der Verteidigung diese Mängel beseitigt, kann es jährlich mehrere Millionen Euro einsparen.

75.1

Die Leiter der Bundeswehrdienststellen sind dafür verantwortlich, dass die Bestimmungen des Arbeitsschutzes eingehalten werden. Zu diesen gehört, die Beschäftigten arbeitsmedizinisch zu untersuchen und zu beraten. Dafür hat die Bundeswehr 29 Arztgruppen für Betriebsmedizin (Arztgruppen) eingerichtet. Jeder Arztgruppe gehören ein Arzt und medizinisches Hilfspersonal an.

Die Bundeswehr schätzte den Zeitaufwand für die betriebsärztliche Betreuung auf 140 000 Stunden pro Jahr. Davon nahmen die Arztgruppen ein Drittel wahr. Für die übrige Betreuung beauftragte die Bundeswehr seit dem Jahre 1982 Unternehmen. Im Jahre 2003 zahlte sie dafür 10 Mio. Euro.

75.2

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes München die betriebsärztliche Betreuung der Bundeswehrdienststellen. Dabei stellte er fest:

- Die Bundeswehr überprüfte nicht regelmäßig und auch nicht zeitnah nach Organisationsänderungen, in welchem Umfang eine betriebsärztliche Versorgung erforderlich war.
- Die Betreuungskapazität der Arztgruppen bemaß sie nur nach der Jahresarbeitszeit des Betriebsarztes. Die Tätigkeiten der medizinischen Hilfskräfte, die einen Teil der Untersuchungsleistungen (z. B. Hör- und Seh-tests) selbstständig erbrachten, berücksichtigte die Bundeswehr nicht.
- Die Wehrbereichsverwaltungen schrieben die betriebsärztlichen Betreuungsleistungen nicht wie gesetzlich vorgesehen aus, sondern vergaben die Aufträge freihändig. Als Vergütung setzten sie ein einheitliches Stundenhonorar fest. Dieses lag um bis zu 40 % über den Preisen, die Landes- und andere Bundesbehörden für gleiche Leistungen nach einer Ausschreibung vereinbart hatten.
- Die Unternehmen rechneten die Leistungen nur summarisch unter Angabe der Zahl der Untersuchungen und des Zeitaufwands ab. Wie vertraglich vereinbart, wurde dabei der Zeitaufwand pauschaliert (z. B. Augen- oder Röntgenuntersuchung jeweils 15 Minuten). Dadurch rechneten die Unternehmen zum Teil mehr Stunden ab, als sie tatsächlich erbracht haben konnten. So stellten in einem Drittel der vom Bundesrechnungshof geprüften Fälle die Unternehmen tägliche Einsatzzeiten der Betriebsärzte von mehr als zehn Stunden in Rechnung, obwohl die Dienststellen der Bundeswehr täglich nur bis zu sieben Stunden erreichbar waren. In Einzelfällen rechneten die Unternehmen für einen Betriebsarzt mehr als 24 Stunden, in der Spitze 30 Stunden pro Tag ab.
- Die Quartalsrechnungen der Unternehmen enthielten keine detaillierten Angaben über die erbrachten Leistungen. Gleichwohl zeichneten die Dienststellenleiter sie sachlich richtig. So stellte ein Unternehmen für die betriebsärztliche Betreuung einer Dienststelle über Jahre hinweg das vereinbarte Leistungsvolumen von jährlich 1 100 Stunden in Rechnung. Tatsächlich hatte es jeweils nur 200 Stunden erbracht. Die Bundeswehr zahlte an dieses Unternehmen jährlich 1 Mio. Euro.
- Die Unternehmen nahmen bei ihrer Tätigkeit Leistungen von Sanitätseinrichtungen der Bundeswehr in Anspruch (z. B. Röntgenaufnahmen). Sie hatten 75 % der dadurch entstandenen Kosten zu erstatten. Es fehlten Regelungen, wie diese Kosten zu erfassen und abzurechnen waren. Daher erstatteten die Unternehmen die Kosten nur in wenigen Fällen. Außerdem beauftragten die Unternehmen zum Teil auf sanitätsdienstlichen Formularen Dritte zulasten des Bundes mit Leistungen, die zu ihrem Aufgabenbereich gehörten und bereits mit ihrem Honorar abgegolten waren (z. B. Laboruntersuchungen).

75.3

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) im April 2004 u. a. empfohlen,

- den Betreuungsbedarf der Dienststellen zu aktualisieren und fortzuschreiben,
- die Betreuungskapazität der Arztgruppen neu festzulegen und dabei die Tätigkeiten der medizinischen Hilfskräfte zu berücksichtigen,
- anschließend das zu vergebende betriebsärztliche Leistungsvolumen zu ermitteln und auszuschreiben,
- nur den nachgewiesenen Zeitaufwand zu vergüten sowie
- die Abrechnung von Sachleistungen der Bundeswehr sicherzustellen.

75.4

Das Bundesministerium hat die aufgezeigten Mängel im Wesentlichen eingeräumt und angekündigt, die Empfehlungen aufzugreifen. So habe es u. a. den Leitenden Betriebsarzt der Bundeswehr beauftragt, eine Arbeitsgruppe einzurichten. Diese werde die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes prüfen und ggf. umsetzen. Zum Ende des Jahres 2005 werde das Bundesministerium über den Stand der Umsetzung berichten.

75.5

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesministerium erste Maßnahmen eingeleitet hat, um die Mängel zu beseitigen. Er erwartet, dass das Bundesministerium insbesondere die bestehenden Verträge kündigt, das Auftragsvolumen für die zu vergebenden betriebsärztlichen Leistungen neu bestimmt und deren Ausschreibung einleitet.

76 Einsparungen bei der Schulung der Hubschrauberpilotinnen und -piloten (Kapitel 1419)

76.0

Das Bundesministerium der Verteidigung hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes die Schulungskosten der Hubschrauberpilotinnen und -piloten verringert. Es hat überzählige Simulatoren außer Betrieb gesetzt, die Ausbildung auf die verbleibenden Simulatoren konzentriert, die Anzahl der Inübungshalter angepasst und deren Ausbildungsstunden reduziert.

76.1

Die Höhe der Kosten, die die Schulung der Hubschrauberpilotinnen und -piloten der Bundeswehr jährlich verursacht, wird nicht unwesentlich durch die Auslastung der vorhandenen Flugsimulatoren und durch die Anzahl der

so genannten Inübungshalter beeinflusst. Inübungshalter sind ausgebildete, derzeit nicht für eine Verwendung im Einsatz benötigte Pilotinnen und Piloten, die durch Mindestflugstunden und Übungen ihre Einsatzbefähigung erhalten müssen.

Eine geringere Anzahl Inübungshalter verursacht entsprechend niedrige Schulungskosten. Eine bessere Auslastung der Flugsimulatoren spart einerseits Betriebskosten für die Schulungs- und Einsatzhubschrauber. Andererseits sinken auch die Betriebskosten der Flugsimulatoren selbst, wenn ihr Gesamtbestand verringert werden kann.

Der Bundesrechnungshof untersuchte im Jahre 2003 die fliegerisch-taktische Aus- und Weiterbildung der Hubschrauberpilotinnen und -piloten des Heeres und der Luftwaffe und stellte fest:

Die auf zwei Standorte verteilten acht Flugsimulatoren für die Hubschrauber des Typs Bell UH-1D bei Heer und Luftwaffe waren im Jahre 2003 nur zu 50 % ausgelastet. Insbesondere wegen der künftig geringeren Anzahl an Hubschraubern war die Anzahl der Inübungshalter höher als für die Erfüllung der operativen Aufgaben erforderlich.

Darüber hinaus unterschieden sich die Flugstundenvorgaben beim Heer und bei der Luftwaffe ohne erkennbaren Grund erheblich. So forderte die Luftwaffe weit mehr Flugstunden für das Inübungthalten ihrer Hubschrauberpilotinnen und -piloten auf dem Hubschraubertyp Bell UH-1D als das Heer. Die Flugstundenvorgaben der Luftwaffe für diesen Hubschrauber waren sogar rund doppelt so hoch wie diejenigen für das Inübungthalten der Kampfpiloten auf den modernen und weit komplexeren Kampfflugzeugen.

76.2

Der Bundesrechnungshof hat die zu geringe Nutzung der Simulatoren beanstandet und empfohlen, die Simulatorausbildung an einem Standort zu bündeln. Die überzähligen Simulatoren sollten still gelegt werden. Auch hat er die Anzahl der Inübungshalter als überhöht kritisiert und empfohlen, sie dem verringerten Hubschrauberbestand anzupassen.

Weiterhin hat er auf die unterschiedlichen Flugstundenvorgaben des Heeres und der Luftwaffe für das Inübungthalten hingewiesen und empfohlen, die geringeren Vorgaben des Heeres auch für die Luftwaffe zu übernehmen.

76.3

Das Bundesministerium der Verteidigung ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes weitgehend gefolgt. Es hat die Simulatorausbildung an einem Standort mit vier Simulatoren zusammengelegt und die überzähligen vier Simulatoren still gelegt.

Darüber hinaus hat es zwar die Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht geteilt, dass die Anzahl der Inübungshalter überhöht war. Es hat aber zugesagt, mit der

Ausplanung des Strukturmodells 2010 die Anzahl an den künftig reduzierten Hubschrauberbestand anzupassen. Im Übrigen habe es die unterschiedlichen Flugstundenvorgaben des Heeres und der Luftwaffe für die Inübungshalter vereinheitlicht und reduziert.

Der Bundesrechnungshof rechnet mit jährlichen Einsparungen von Betriebskosten in Millionenhöhe, die Haushaltsmittel für dringend benötigte Investitionen frei machen können.

77 Risiken bei der Beschaffung des Eurofighter (Kapitel 1419 Titel 554 05)

77.0

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages ist einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes gefolgt und hat die Beschaffung der zweiten Tranche Eurofighter unter eine Reihe von Auflagen gestellt.

77.1

Aufgrund eines im Jahre 1987 geschlossenen Entwicklungsvertrages und eines im Jahre 1998 abgeschlossenen Beschaffungsrahmenvertrages soll Deutschland in drei Tranchen 180 Eurofighter erhalten. Die Auslieferung der ersten Tranche mit 44 Flugzeugen begann im Jahre 2003. Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) beabsichtigte im Jahre 2004 die Beschaffung mit der zweiten Tranche (deutscher Anteil: 68 Kampfflugzeuge) fortzusetzen. Da wegen Abstimmungsschwierigkeiten der Partnernationen untereinander und mit der Industrie das Bundesministerium vor der Sommerpause 2004 des Parlaments bis auf zwei Preisvereinbarungen noch keine schlussverhandelten Verträge vorlegen konnte, bat es in einer Vorlage vom 28. Mai 2004 den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss), die Verträge auch in der sitzungsfreien Zeit abschließen zu können. Der Haushaltsausschuss sollte nachträglich über die Vertragsabschlüsse unterrichtet werden. Gleichzeitig erbat das Bundesministerium die Zustimmung u. a. zum Ersatz von veralteten Bauteilen und zur Fortentwicklung des Eurofighter auch zum Jagdbomber. Die zusätzlichen Maßnahmen sollten 425 Mio. Euro (deutscher Anteil) kosten.

77.2

Der Bundesrechnungshof prüfte die Vorlage des Bundesministeriums der Finanzen einschließlich der Beiträge des Bundesministeriums an den Haushaltsausschuss und nahm am 9. Juni 2004 in einem Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO dazu Stellung. In diesem Bericht hat er den Umfang und die Risiken der erbetenen Ermächtigung aufgezeigt. Er hat geraten, sie nicht zu erteilen. Das vom Parlament aufgrund langjähriger Erfahrungen vorgegebene Verfahren zur Kontrolle der Vertragsabschlüsse im Verteidigungsbereich habe sich bewährt und sollte nicht bei ei-

nem der wichtigsten und teuersten Vorhaben der Bundeswehr aufgegeben werden.

Weiterhin hat der Bundesrechnungshof den Haushaltsausschuss über die aktuellen Schwächen der Entwicklung und Beschaffung des Waffensystems Eurofighter unterrichtet. Er hat u. a. empfohlen, sich vor der Bewilligung zusätzlicher Ausgaben darstellen zu lassen,

- welches Entwicklungsergebnis tatsächlich mit den Finanzmitteln des Entwicklungshauptvertrages erreicht worden ist,
- wie groß die Differenz zwischen den ursprünglich geforderten und denjenigen Leistungen ist, die nunmehr akzeptiert werden sollen und
- welche Finanzmittel im Rahmen eines realistischen Zeitplanes zusätzlich erforderlich sind, um die geforderte volle operationelle Einsatzbereitschaft zu erreichen.

Vor der Freigabe der Beschaffung der zweiten Tranche sollte im Detail deutlich werden, wann und in welchem Umfang der deutschen Luftwaffe mit dem Eurofighter Kampfflugzeuge zur Verfügung stehen, die ihren militärischen Auftrag voll erfüllen können.

77.3

Der Haushaltsausschuss griff in seiner Sitzung am 30. Juni 2004 die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes auf und erteilte die vom Bundesministerium erbetene Ermächtigung, die Verträge auch in der sitzungsfreien Zeit ohne weitere Beteiligung des Haushaltsausschusses abschließen zu können, nicht. Eine spätere Zustimmung machte er von einer Reihe von Auflagen abhängig und verwies hierzu in seinem Beschluss auf die Stellungnahme des Bundesrechnungshofes.

Das Bundesministerium erfüllte die Auflagen und legte insbesondere die Verträge vor. Daraufhin stimmte der Haushaltsausschuss in einer weiteren Sitzung am 2. Dezember 2004 der Beschaffung der zweiten Tranche des Eurofighter zu. Er verband seine Zustimmung allerdings auf Anregung des Bundesrechnungshofes mit weiteren Auflagen, mit denen insbesondere die Kostenrisiken begrenzt werden sollen.

77.4

Entsprechend der Bitte des Haushaltsausschusses wird der Bundesrechnungshof das Vorhaben Eurofighter weiterhin beobachten und begleitend prüfen. Er hat sich inzwischen vom Bundesministerium darlegen lassen, dass mit dem Abschluss der Verträge und Preisvereinbarungen zur Beschaffung der zweiten Tranche keine weiteren Vereinbarungen für die dritte Tranche getroffen wurden, die nicht ohnehin in der Regierungsvereinbarung und in dem Beschaffungsrahmenvertrag festgelegt wurden. Das Bundesministerium erklärte dazu, dem Beschluss des Haushaltsausschusses werde Rechnung getragen. Alle vorzuziehenden Maßnahmen der dritten Tranche, die im

Übrigen nicht vor dem Jahre 2008 freigegeben werden müssten, bedürften laut Vertrag einer gesonderten und expliziten Beauftragung durch die Nationen als Auftraggeber. Das Bundesministerium sicherte zu, den Haushaltsausschuss vor dieser Beauftragung zu unterrichten.

78 Entwicklung eines taktischen Luftverteidigungssystems nur unter Auflagen
(Kapitel 1420 Titel 551 11 und Kapitel 1422 Titel 687 06)

78.0

Der Bundesrechnungshof hat auf Unklarheiten und Risiken eines Entwicklungsvertrages für ein neues taktisches Luftverteidigungssystem hingewiesen und Empfehlungen gegeben. Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages griff die Empfehlungen auf und stimmte dem Vertragswerk nur unter Auflagen zu. Dadurch stellte er sicher, dass Unklarheiten ausgeräumt und Risiken begrenzt wurden.

78.1

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) plante, die bodengebundenen Luftverteidigungssysteme der Luftwaffe durch eine Neuentwicklung zu ersetzen. Diese sollte eine bessere Erfassung gegnerischer Flugzeuge und Flugkörper gewährleisten, zur Rundumverteidigung befähigt sein und zudem durch eigene Flugzeuge der Bundeswehr zum Einsatzort transportiert werden können. Das System sollte mit zwei Raketentypen ausgestattet sein, um Luftangriffe differenzierter und wirtschaftlich abwehren zu können.

Das Bundesministerium beabsichtigte dazu, mit den Vereinigten Staaten von Amerika und mit Italien eine Regierungsvereinbarung über die gemeinsame Entwicklung des taktischen Luftverteidigungssystems „Medium Extended Air Defense System (MEADS)“ zu schließen. Diese Regierungsvereinbarung sollte die Grundlage für einen Entwicklungsvertrag bilden, der im Auftrag der Nationen zwischen einer NATO-Agentur und der Industrie abgeschlossen werden sollte. In der Vereinbarung waren als Gesamtkosten des Entwicklungsprogramms 4,0 Mrd. US-Dollar veranschlagt worden. Die finanzielle Verpflichtung Deutschlands sollte umgerechnet 847 Mio. Euro betragen, einschließlich eines Verwaltungskostenanteils für die NATO-Agentur von 31 Mio. Euro. Für nationale Entwicklungsanteile, insbesondere für einen Zweitflugkörper, plante das Bundesministerium weitere 179 Mio. Euro ein, sodass die Entwicklung des MEADS Deutschland insgesamt 1,026 Mrd. Euro kosten sollte. Für die Beschaffung des MEADS sollte ein Betrag von 2,85 Mrd. Euro ausreichen.

Das Bundesministerium legte Anfang März 2005 dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) über das Bundesministerium der Finan-

zen die Entwürfe der Regierungsvereinbarung und des Entwicklungsvertrages mit der Bitte um Zustimmung vor.

78.2

Der Bundesrechnungshof, der die Planungen für MEADS begleitend prüft, hat in einem Bericht an den Haushaltsausschuss nach § 88 Abs. 2 BHO Unklarheiten und Risiken aufgezeigt, die vor einer Zustimmung ausgeräumt sein sollten, und dazu Empfehlungen abgegeben.

So war nach seiner Auffassung zu klären,

- ob Deutschland im NATO-Bündnis trotz der wesentlich veränderten militärpolitischen Lage weiterhin eine hervorgehobene Rolle bei der Beschaffung und beim Betrieb von bodengebundenen Luftverteidigungssystemen und jetzt auch bei deren Entwicklung übernehmen sollte und
- welche Verpflichtungen dazu gegenüber der NATO bestanden und wie sich dies auf die Lastenverteilung unter den NATO-Partnern und ggf. auf andere Schutzbedürfnisse der Einsatzkräfte (Minen, Kleinwaffen usw.) auswirkte.

Weiterhin war unklar, ob und in welchem Umfang die ursprüngliche militärische Forderung der Luftwaffe zum Beschaffungsumfang des MEADS Bestand haben und wie sie finanziert werden sollte. Sie war mehr als doppelt so hoch als der in der Parlamentsvorlage genannte Erstbeschaffungsbedarf. Ihre Finanzierung würde den vom Bundesministerium vorgesehenen Betrag von 2,85 Mrd. Euro weit übersteigen.

Weiterhin ergaben sich nach Ansicht des Bundesrechnungshofes aus den in der Regierungsvereinbarung und im Entwicklungsvertrag vorgesehenen Regelungen, z. B. zum Wechselkurs, zur Berücksichtigung von Steuern und insbesondere zur Preisbildung große finanzielle Risiken. So war die Höhe der verrechenbaren Kosten nicht begrenzt. Der Vertrag sah vielmehr vor, dass die Auftragnehmerseite beim Erreichen eines bestimmten Zielpreises die noch ausstehende Leistungserbringung so lange unterbrechen kann, bis ein Änderungsvertrag vorliegt. Diese Regelung kann bei dann notwendigen Verhandlungen nachteilig für die Auftraggeberseite sein. Der Bundesrechnungshof hat auch auf technische Risiken und Zeitverzögerungen hingewiesen, die die Entwicklung verteuern können.

Der Bundesrechnungshof hat aufgezeigt, dass sich der vom Bundesministerium erwartete Transfer von Hochtechnologie aus den Vereinigten Staaten von Amerika aus dem Vertrag nicht ergibt.

78.3

Das Bundesministerium hat die hohe militärische und wirtschaftliche Bedeutung des zu entwickelnden MEADS betont, das zudem die transatlantische Partnerschaft festige. Die veränderte militärpolitische Lage bedeute nicht,

dass Deutschland auch seinen bisherigen Schwerpunkt „Bodengebundene Luftverteidigung“ innerhalb des NATO-Bündnisses ändere. Es hat die künftige Bedrohung, der Einsatzkräfte durch gegnerische Luftangriffsmittel verstärkt ausgesetzt seien, hervorgehoben. Zu deren Abwehr sei MEADS geeignet und notwendig. Den Schutzbedürfnissen der Einsatzkräfte gegen Minen und Kleinwaffen werde ausreichend Rechnung getragen.

Zum endgültigen Beschaffungsumfang und zum Fortbestand der Luftwaffenforderung hat sich das Bundesministerium nicht festgelegt. Die jetzigen Angaben seien vielmehr Schätzungen für einen Erstbeschaffungsbedarf. Frühestens im Jahre 2008 werde dazu erneut entschieden.

Bezüglich der finanziellen Risiken hat das Bundesministerium die Bedenken des Bundesrechnungshofes nur in wenigen Punkten geteilt. So hat es eingeräumt, dass der Entwicklungsvertrag, anders als ursprünglich dargestellt, keine höchstzulässige Preisobergrenze habe. Tatsächlich müsse während der Vertragslaufzeit bei Erreichen eines bestimmten Zielpreises mit der Auftragnehmerseite neu verhandelt werden. Auch die technischen Risiken und deren evtl. finanzielle Auswirkungen hat es nicht in Abrede gestellt. In allen anderen Punkten aber hat es die Auffassung vertreten, dass entweder keine Risiken vorlägen oder diese beherrschbar seien. Es hat zudem die positiven Auswirkungen des Rüstungsvorhabens auf einen Hochtechnologietransfer von den Vereinigten Staaten von Amerika nach Deutschland und auf die Arbeitsplätze in Deutschland hervorgehoben.

Das Bundesministerium hat auf eine schnelle Entscheidung des Haushaltsausschusses gedrängt, damit der von den Partnern vorgegebene Beitrittstermin zur Regierungsvereinbarung (Ende März 2005) eingehalten werden könne.

78.4

Ungeachtet des vorgegebenen Beitrittstermins vertagte der Haushaltsausschuss seine Entscheidung, bis das Bundesministerium weitere Informationen, die auch die Ausführungen des Bundesrechnungshofes betrafen, vorlegen konnte. Danach stimmte er im April 2005 der deutschen Beteiligung an der Entwicklung des Vorhabens MEADS zu und verband dies auf Anregung des Bundesrechnungshofes mit einer Reihe von Auflagen. Er stellte damit sicher, dass Unklarheiten ausgeräumt, Risiken begrenzt und wesentliche Meilensteine des Vorhabens engmaschig überwacht werden.

Darüber hinaus hat er den Bundesrechnungshof gebeten, das Vorhaben MEADS weiterhin begleitend zu prüfen und ggf. zu berichten.

78.5

Der Bundesrechnungshof wird der Bitte des Haushaltsausschusses folgen und insbesondere prüfen, ob die vorgegebenen Preis- und Kostenziele eingehalten und ob die militärischen und technischen Forderungen erfüllt wer-

den. Dazu wird er auch von seiner vertraglich zugesicherten Befugnis Gebrauch machen, bei der NATO-Agentur örtliche Erhebungen, ggf. gemeinsam mit den Rechnungshöfen der beiden Partnernationen, durchzuführen.

79 Travelmanagement der Flugbereitschaft verbessern

79.0

Bei Einsätzen der Flugbereitschaft des Bundesministeriums der Verteidigung zur Beförderung von Personen aus dem politisch-parlamentarischen Bereich haben Koordinations- und Informationsmängel zu einer verspäteten Stornierung angeforderter Flüge geführt. Zudem hatte veraltete Kommunikationstechnik den Rückruf eines Flugzeugs behindert. Ein verbessertes Travelmanagement, das der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes gefordert hatte, soll nun zusammen mit einer neuen Kommunikationstechnik die Mängel beheben.

79.1

Die Flugbereitschaft des Bundesministeriums der Verteidigung (Bundesministerium), deren Hauptauftrag der militärische Lufttransport ist, unterhält u. a. zur Beförderung von Personen aus dem politisch-parlamentarischen Bereich (sog. VIP-Einsätze) eine Reihe von Flugzeugen für Kurz-, Mittel- und Langstreckeneinsätze, so z. B. Mittelstreckenflugzeuge vom Typ „Challenger“. Die Nutzung dieser Flugzeuge regelt eine vom Bundeskabinett beschlossene Richtlinie des Bundesministeriums.

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) hatte sich mehrfach, zuletzt im Jahre 2001, mit dieser VIP-Nutzung befasst. Ende des Jahres 2003 hatte er den Bundesrechnungshof gebeten, den Ablauf der Anforderung, Durchführung und Stornierung von Flügen nach Südamerika zu prüfen.

79.2

Der Bundesrechnungshof berichtete Ende April 2004 dem Haushaltsausschuss. Die Prüfung hatte ergeben, dass Koordinations- und Informationsmängel bei den beteiligten Stellen aufgetreten waren. Diese Mängel wären bei sachgerechtem Travelmanagement vermeidbar gewesen. Darüber hinaus behinderte die unzureichende Kommunikationsausrüstung der „Challenger“ einen rechtzeitigen Rückruf. Schließlich fehlten Regelungen zur Berechnung und Erstattung von Stornokosten.

Der Bundesrechnungshof hat Hinweise gegeben, wie künftig derartige Informations- und Koordinationsmängel vermieden und Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkte bei der Anforderung von VIP-Einsätzen der Flugbereitschaft nachdrücklicher durchgesetzt werden können. Er hat insbesondere ein verbessertes Anforderungs-, Beratungs- und Entscheidungsverfahren einschließlich regelmäßiger Kostenvergleiche mit kommerziellen Lösungen empföh-

len. Die Kommunikationsausstattung der Flugzeuge sollte gewährleisten, dass hochrangige Fluggäste jederzeit erreichbar sind. Bei der Überarbeitung der Richtlinien sollte auch geregelt werden, wie die Stornokosten zu berechnen und zu erstatten sind.

79.3

Der Haushaltsausschuss erörterte den Bericht des Bundesrechnungshofes Ende Juni 2004. In seinem Beschluss griff er die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes für ein sachgerechtes Travelmanagement im Einzelnen auf.

Das Bundesministerium untersucht nunmehr alternative Betreibermodelle für den Transport von Personen des politisch-parlamentarischen Bereichs auf der Kurz- und Mittelstrecke sowie Möglichkeiten zu einem effizienten Travelmanagement. Die Ergebnisse sollen voraussichtlich Ende des Jahres 2005 vorliegen. Die Kommunikationsausstattung der „Challenger“ soll erneuert werden.

Der Bundesrechnungshof wird sich davon überzeugen, ob damit dem Anliegen des Haushaltsausschusses, das Travelmanagement der Flugbereitschaft zu verbessern, Rechnung getragen wird.

Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (Einzelplan 15)

80 Unzulässige Verstärkung des Titels für Öffentlichkeitsarbeit aus Mitteln der Ausgleichsabgabe gestoppt (Ausgleichsfonds nach § 78 SGB IX)

80.0

Das Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung hat zugesagt, den Haushaltstitel für Öffentlichkeitsarbeit nicht mehr unzulässig mit Mitteln des Ausgleichsfonds zu verstärken. Zudem will es künftig bei der Erteilung seiner Aufträge das Vergaberecht uneingeschränkt beachten.

80.1

Arbeitgeber entrichten eine Ausgleichsabgabe, wenn sie weniger schwerbehinderte Menschen beschäftigen, als nach dem Sozialgesetzbuch vorgesehen sind. Ein Teil des Aufkommens aus der Abgabe fließt in den Ausgleichsfonds für überregionale Vorhaben zur Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben (Ausgleichsfonds). Es handelt sich dabei um ein zweckgebundenes Sondervermögen, das von den übrigen Vermögen des Bundes, seinen Rechten und Verbindlichkeiten getrennt zu halten ist. Der Ausgleichsfonds wird vom Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (Bundesministerium) verwaltet. Die Mittel aus dem Ausgleichsfonds sind nach der Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabeverordnung als Zuwendungen an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung oder als Zuweisung an die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) zu verwenden. Damit sollen vorrangig überregionale Vorhaben gefördert werden, um schwerbehinderte Menschen am Arbeitsleben teilhaben zu lassen.

Der Bundesrechnungshof stellte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Berlin fest, dass das Bundesministerium (früher: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung) in den Jahren 2000 bis 2002 eine Öffentlichkeitskampagne „50 000 neue Jobs für Schwerbehin-

derte“ durchführte. Mit der Kampagne sollte die Umsetzung des am 1. Oktober 2000 in Kraft getretenen Gesetzes zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit von Schwerbehinderten aktiv unterstützt werden. Die im Haushaltstitel für Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums veranschlagten Mittel reichten nicht aus, um die Maßnahme zu finanzieren. Deshalb gewährte das für die Verwaltung des Ausgleichsfonds zuständige Referat des Bundesministeriums im Jahre 2000 dem für Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation zuständigen Leitungsstab des Hauses eine Zuwendung aus Mitteln des Ausgleichsfonds in Höhe von 0,8 Mio. Euro (1,5 Mio. DM). In den Jahren 2001 und 2002 verstärkte es den Titel für Öffentlichkeitsarbeit um weitere Mittel aus dem Ausgleichsfonds in Höhe von insgesamt 1,8 Mio. Euro. Darüber hinaus vergab das Bundesministerium die Aufträge der Öffentlichkeitskampagne in Höhe von 5,5 Mio. Euro freihändig an eine Werbeagentur. Dabei hatte es auf Wettbewerb verzichtet, ohne dies zu begründen.

80.2

Das Bundesministerium hat das Budgetrecht des Haushaltsgesetzgebers missachtet. Die Verstärkung des für die eigene Öffentlichkeitsarbeit bewilligten Haushaltsansatzes mit Mitteln des Ausgleichsfonds war unzulässig, da keine haushaltsrechtliche Ermächtigung vorlag. Außerdem durfte das Bundesministerium diese Mittel nur der Bundesagentur oder Stellen außerhalb der Bundesverwaltung bereitstellen.

80.3

Das Bundesministerium hat diese Mängel neben der fehlerbehafteten Vergabe eingeräumt. Es hat zugesagt,

- keine Mittel mehr aus dem Ausgleichsfonds zur Verstärkung des Titels für Öffentlichkeitsarbeit zu verwenden und
- künftig das Vergaberecht uneingeschränkt zu beachten.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
(Einzelplan 23)

81 Nutzung der Stellen aus dem Anti-Terror-Paket für Zwecke der verstärkten Krisenprävention vor Ort

81.0

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung nutzt die ihm im Anti-Terror-Paket zugewiesenen Planstellen und Stellen nunmehr verstärkt, um Aufgaben mit engem inhaltlichen Bezug zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus zu erfüllen.

81.1

Als Reaktion auf die Terroranschläge vom 11. September 2001 beschloss die Bundesregierung ein umfangreiches Maßnahmenpaket zur Bekämpfung des Terrorismus.

Im Bundeshaushalt 2002 stellte sie für das so genannte Anti-Terror-Paket (ATP) insgesamt rund 1,5 Mrd. Euro Sachmittel und neue Planstellen und Stellen bereit.

Gemäß den verbindlichen Erläuterungen zum Bundeshaushalt 2002 bei Kapitel 6002 war der Mittelansatz „vorgesehen für einen notwendigen zusätzlichen Bedarf zur Bekämpfung des Terrorismus und zur Stärkung der inneren und äußeren Sicherheit“.

Das Parlament hat dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Bundesministerium) aus dem ATP 18 neue Planstellen und Stellen zugewiesen. Die Mehrzahl der neuen Planstellen und Stellen sollte dazu dienen, das in Krisengebieten tätige Personal zu verstärken.

Das Bundesministerium wies die ATP-Stellen dem allgemeinen Stellentopf zu und ordnete sie überwiegend entweder Dienstposten ohne inhaltlichen ATP-Bezug (u. a. Stabsreferaten und dem Justitiariat) oder bereits bestehenden Dienstposten mit ATP-Bezug zu. Es nutzte die ursprünglichen ATP-Stellen vorrangig, um auf diesen Dienstposten zeitnahe Beförderungen zu ermöglichen. Als Kompensation schuf das Bundesministerium meist geringer bewertete ATP-Ausgleichsstellen.

81.2

Der Bundesrechnungshof hat die Verwendung der ATP-Stellen als nicht sachgerecht im Sinne der Zweckbindung des ATP bemängelt.

Er hat auch kritisiert, dass das Bundesministerium mit den ATP-Stellen nicht hinreichend sein in Krisengebieten

tätiges Personal verstärkt hatte, obwohl die Mehrzahl der Stellen ausdrücklich für diesen Zweck bewilligt worden war.

81.3

Das Bundesministerium ist der Auffassung des Bundesrechnungshofes insoweit gefolgt, als es nunmehr durch personalwirtschaftliche Maßnahmen sicherstellt, dass alle ihm zugewiesenen ATP-Stellen zweckentsprechend verwendet werden.

In seiner Stellungnahme hat es angeführt, Krisenprävention und Friedenssicherung seien als politisch herausragende Querschnittsaufgaben in seinem gesamten Aufgabenspektrum verankert. Es sei daher davon ausgegangen, dass es die durch das ATP zugewiesenen Planstellen und Stellen innerhalb der praktizierten „Topfwirtschaft“ ohne Einschränkungen verwenden durfte. Die in der Stellenbewilligung aufgeführten Kategorien „Vor-Ort-Begleitung“ und „teilweise Vor-Ort-Begleitung“ habe es nicht als verbindliche Festlegungen angesehen. Daher habe es den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages auch nicht über die abweichende Stellenverwendung informiert.

Das Bundesministerium hat nunmehr eingeräumt, die Grenzen einer flexiblen Stellenbewirtschaftung innerhalb der „Topfwirtschaft“ seien dann erreicht, wenn das Parlament aufgrund detaillierter Begründung Stellen für bestimmte Aufgaben zur Verfügung stelle. Mit der fehlerhaften Zuordnung der ATP-Stellen zur allgemeinen „Topfwirtschaft“ habe es insofern gegen diese Zweckbindung verstoßen.

Es hat inzwischen ein Konzept vorgelegt, nach dem es zeitnah freie Planstellen und Stellen erwirtschaften und ihnen dann Dienstposten mit ATP-relevanten Aufgabenstellungen zuweisen will. Insbesondere plant das Bundesministerium, im Laufe des Jahres 2005 zusätzliche Dienstposten an deutschen Auslandsvertretungen einzurichten. Das dort tätige Personal soll im Sinne der Zweckbestimmung des ATP zur „Vor-Ort-Begleitung“ von Projekten der Krisenprävention und Friedenssicherung eingesetzt werden.

81.4

Die vom Bundesministerium geplanten Maßnahmen sind geeignet, die zweckgerechte Verwendung der ATP-Stellen sicherzustellen.

Der Bundesrechnungshof wird die Einrichtung der entsprechenden Dienstposten beobachten.

Bundesministerium für Bildung und Forschung
(Einzelplan 30)

82 Erhebliche Mängel beim Förderprogramm „Juniorprofessur“ werden behoben
(Kapitel 3002 Titel 685 97 und 685 10)

82.0

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung hat die vom Bundesrechnungshof festgestellten Mängel zum Anlass genommen, seine Förderpraxis beim Programm „Juniorprofessur“ zu verbessern. Es prüft nunmehr bei den Hochschulen, ob diese seine Zuwendungen zweckentsprechend verwendet haben. Es wird für das geplante Nachfolgeprogramm die zuwendungsfähigen Ausgaben eindeutig festlegen, um einem zweckwidrigen Einsatz von Fördermitteln vorzubeugen.

82.1

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (Bundesministerium) förderte in den Jahren 2001 bis 2004 die Ausstattung von Juniorprofessuren an Hochschulen mit Zuwendungen von 52 Mio. Euro. Zweck des Programms war, „Länder und Hochschulen bei der Einrichtung von Juniorprofessuren zu unterstützen“, um die Personalstruktur der Hochschulen neu zu gestalten. Dadurch sollte die Hochschuldienstrechtsreform des neuen Hochschulrahmengesetzes umgesetzt werden. Mit den Zuwendungen wollte das Bundesministerium die Erstaussstattung von Juniorprofessuren für die Forschung finanzieren. Die laufenden Ausgaben sollte das jeweilige Land tragen. In den Zuwendungsbescheiden bewilligte das Bundesministerium den Hochschulen einen Gesamtbetrag für nicht näher beschriebene „Investitionen“. Die Förderung ist zum 31. Dezember 2004 ausgelaufen. Das Bundesministerium plant, auf der Grundlage einer von allen Ländern unterzeichneten Bund-Länder-Vereinbarung ein neues Programm zur Förderung der Juniorprofessur noch im Jahre 2005 zu starten.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Koblenz die Ausgaben des Bundesministeriums für das Programm. Dazu untersuchte das Prüfungsamt des Bundes Koblenz bei fünf Hochschulen, wie das Bundesministerium die zweckentsprechende und wirtschaftliche Verwendung seiner Fördermittel überwachte. Die fünf Hochschulen hatten insgesamt 9,2 Mio. Euro erhalten. Zwei Hochschulen zahlten nach Erhalt der Prüfungsankündigung unaufgefordert insgesamt 1,9 Mio. Euro zurück.

Die fünf Hochschulen konnten nur für weniger als die Hälfte der Mittel zweifelsfrei nachweisen, dass sie diese für Investitionen zur Erstaussattung von Juniorprofessuren, beispielsweise Geräte zur Forschung, verwendet hatten. Aus den übrigen Mitteln finanzierten sie teilweise laufende Ausgaben für Baumaßnahmen, Reisekosten und Büromaterial. Das Bundesministerium ging davon aus,

dass die Hochschulen die Mittel ihrem Zweck entsprechend verwendeten. Erkenntnisse dazu hatte es aber nicht, da die Hochschulen Verwendungsnachweise vorgelegt hatten, in denen sie lediglich die Ausgaben in einer Summe auswiesen. Das Bundesministerium forderte keine Belege an und nahm auch keine Prüfungen vor Ort vor. Es zahlte im Jahre 2002 fast drei Viertel und im Jahre 2003 fast die Hälfte der Fördermittel im Dezember aus. Zuvor hatte es die Hochschulen gebeten, die für das jeweilige Haushaltsjahr eingeplanten Beträge in vollem Umfang anzufordern. Zum Zeitpunkt der Prüfung hatten die Hochschulen einen großen Teil der Fördermittel nicht verbraucht. Die Gelder befanden sich noch auf ihren Konten, obwohl die vorgeschriebene Frist von zwei Monaten für die Mittelverwendung schon lange abgelaufen war. Selbst wenn dem Bundesministerium bekannt wurde, dass Hochschulen die ausgezahlten Mittel nicht alsbald für den Verwendungszweck verwendeten, verlangte es in einigen Fällen keine Zinsen. Zudem verlängerte das Bundesministerium das Programm bereits zwei Mal, obwohl ihm keine systematisch gewonnenen Erkenntnisse zum Erfolg der Förderung vorlagen.

Das Bundesministerium ist damit seiner Verpflichtung nicht nachgekommen zu überwachen, ob die Hochschulen seine Zuwendungen zweckentsprechend und wirtschaftlich einsetzten.

82.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert,

- bei den Hochschulen vor Ort zu prüfen, ob sie die Mittel zweckentsprechend verwendeten,
- Zinsen zu erheben, wenn die Hochschulen die ausgezahlten Mittel nicht alsbald für den Verwendungszweck einsetzten,
- zu untersuchen, ob die mit der Förderung verbundenen Ziele erreicht wurden und
- künftig eindeutig festzulegen, welche Ausgaben förderfähig sind.

82.3

Das Bundesministerium hat inzwischen aussagefähige Verwendungsnachweise angefordert und prüft auch vor Ort bei den Hochschulen. Rückforderungs- und Zinsansprüche macht es geltend. Das Bundesministerium wird das Programm evaluieren. Es hat zugesagt, die Regelungen für das geplante Nachfolgeprogramm neu zu fassen und unmissverständlich zu formulieren.

Damit hat das Bundesministerium die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und seine Förderpraxis verbessert.

83 Forderungen des Bundes werden künftig konsequent geltend gemacht
(Kapitel 3007 Titel 685 13 und 894 13)

83.0

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung will anders als bisher finanzielle Forderungen des Bundes gegen institutionell geförderte Zuwendungsempfänger konsequent geltend machen. Dabei wird es auch das Ziel verfolgen, eine Präventionswirkung zu entfalten, wenn Erstattungsforderungen auf einem gravierenden Fehlverhalten des Zuwendungsempfängers beruhen. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung folgt damit einer Forderung des Bundesrechnungshofes.

83.1

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (Bundesministerium) gewährte einer von ihm institutionell im Wege der Fehlbedarfsfinanzierung geförderten Forschungseinrichtung eine zusätzliche Projektförderung in Höhe von 640 000 Euro. Nachdem dem Bundesministerium bekannt wurde, dass die Einrichtung in ihrem Zuwendungsantrag für die Bewilligung der Projektförderung wesentliche Tatsachen verschwiegen hatte, nahm es kurz vor dem Jahresschluss der Bundeskasse die Förderung zurück. Es forderte die Einrichtung auf, die Zuwendung zu erstatten. Gleichzeitig zog das Bundesministerium jedoch den zurückgeforderten Betrag von einer für die institutionelle Förderung noch vorhandenen Ausgabeermächtigung ab, um aufzurechnen. Eine Forderung der Einrichtung bestand nicht. Das Bundesministerium sah die Erstattung damit als bewirkt an und teilte dies der Einrichtung mit.

83.2

Der Bundesrechnungshof hat dieses Vorgehen kritisiert, da der Erstattungsforderung des Bundesministeriums keine Forderung der Einrichtung aus der institutionellen Förderung gegenüber stand. Die Ausgabeermächtigung, die nur den finanziellen Rahmen möglicher Forderungen der Einrichtung festlegt, wäre am bevorstehenden Jahresende verfallen. Im Ergebnis hat das Bundesministerium nicht gegen Forderungen der Einrichtung aufgerechnet, sondern auf die Erstattung verzichtet. Für die Einrichtung blieb ihr Fehlverhalten ohne Konsequenzen, da die Erstattungsforderung aufgrund des Vertrauensschutzes nicht mehr geltend gemacht werden kann. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, künftig bei Fehlverhalten des Zuwendungsempfängers die vorgesehenen Sanktionsmöglichkeiten des Haushaltsrechts auszuschöpfen.

Das Bundesministerium hätte danach die Erstattung geltend machen müssen. Zwar stehen fehlbedarfsfinanzierten Einrichtungen grundsätzlich keine eigenen Mittel zur Verfügung, um zu Unrecht erhaltene Zuwendungen zu erstatten. Die Einrichtung hätte jedoch beispielsweise eine Schadensersatzforderung gegenüber ihren für die unrichtigen Angaben in ihrem Zuwendungsantrag verantwortli-

chen Beschäftigten prüfen können. Gegebenenfalls hätte die Einrichtung auch nicht betriebsnotwendiges Sachvermögen veräußern können. Erst wenn zweifelsfrei festgestanden hätte, dass die Einrichtung die Erstattungsforderung nicht erfüllen kann, wäre die Möglichkeit in Frage gekommen, die Forderung zu erlassen. Dabei wäre u. a. zu prüfen gewesen, inwieweit ggf. eine finanzielle Kompensation für den Bund erreicht werden kann (z. B. durch gezielte Einsparungen bei der Einrichtung). Im Übrigen dürfen Zuwendungen an Einrichtungen nur gewährt werden, wenn die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung von Bundesmitteln gewährleistet ist.

Der Rückforderung der Projektförderung lag ein gravierendes Fehlverhalten der Einrichtung zugrunde. Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes war vom Bundesministerium daher auch zu berücksichtigen, dass die mit der Erstattungsforderung und mit einem später möglichen Erlass verbundenen Prüfungen und Auflagen eine deutliche Präventionswirkung entfaltet hätten. So hätte das Bundesministerium künftigen Fehlverhalten vorbeugen können. Mit seinem Vorgehen hat es diese Präventionswirkung verhindert.

83.3

Das Bundesministerium hat dazu erklärt, es teile die Auffassung des Bundesrechnungshofes, „wonach bei Verletzungen des Haushaltsrechts oder der verbindlichen Förderregeln durch institutionell geförderte Einrichtungen haushaltsrechtliche Konsequenzen gezogen werden müssen, die dem Präventionsgedanken Rechnung tragen“. Es hat zugesagt, „künftig Forderungen konsequent durchzusetzen und verstärkt mit der Aufforderung zur Prüfung disziplinarischer Schritte/Regressprüfung“ zu verbinden.

Das Bundesministerium will der Forderung des Bundesrechnungshofes damit nachkommen.

84 Unzulässige Teilerlasse von BAföG-Darlehen gestoppt
(Kapitel 3004 Titel 182 11)

84.0

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung hat auf Anregung des Bundesrechnungshofes die jahrelange Verwaltungspraxis des Bundesverwaltungsamtes beendet, Darlehen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) in bestimmten Fällen teilweise zu erlassen, ohne dass die gesetzliche Voraussetzung dafür vorlag. Dadurch werden künftig Einnahmeausfälle von 1,3 Mio. Euro pro Jahr verhindert.

84.1

Das Bundesverwaltungsamt ist zuständig für die Verwaltung und Einziehung von BAföG-Darlehen. Es erlässt Darlehensanteile u. a. für jeden Monat, in dem die Darlehensnehmerin oder der Darlehensnehmer ein Kind „bis zu zehn Jahren“ pflegt und erzieht (§ 18b Abs. 5 BAföG).

Pro Jahr entscheidet das Bundesverwaltungsamt über mehrere zehntausend derartige Teilerlasse.

Der Bundesrechnungshof stellte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Köln fest, dass das Bundesverwaltungsamt in Anlehnung an die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts Köln Teilerlasse auch in den Fällen gewährte, in denen die betreuten Kinder bereits im elften Lebensjahr standen. Das Bundesverwaltungsamt hatte im Jahre 1986 intern festgelegt, dass die Altersgrenze „bis zu zehn Jahren“ auch alle Kinder im elften Lebensjahr umfasse.

84.2

Der Bundesrechnungshof hat die weite Auslegung des Gesetzeswortlauts als rechtswidrig beanstandet und darauf hingewiesen, dass die Entscheidungen des Verwaltungsgerichts Köln, nach denen sich das Bundesverwaltungsamt gerichtet hatte, über den Einzelfall hinaus keine bindende Wirkung haben.

Angesichts geschätzter jährlicher Einnahmeausfälle in Millionenhöhe hat der Bundesrechnungshof dem Bundesministerium für Bildung und Forschung (Bundesministerium) empfohlen, umgehend sicherzustellen, dass das Bundesverwaltungsamt Darlehen dann nicht mehr teilweise erlässt, wenn die betreuten Kinder zehn Jahre alt geworden sind.

84.3

Das Bundesministerium hat die Auffassung des Bundesrechnungshofes bestätigt und das Bundesverwaltungsamt angewiesen, seine Verwaltungspraxis hinsichtlich der Auslegung der Altersgrenze des Kindes unverzüglich zu ändern. Nach seiner Schätzung sei im Jahre 2003 ein Forderungsausfall von 1,3 Mio. Euro entstanden, der sich als Mittelwert auch auf frühere Jahre übertragen lassen dürfte. Demgemäß geht der Bundesrechnungshof davon aus, dass künftig Einnahmeausfälle von jährlich 1,3 Mio. Euro verhindert werden.

Bundesagentur für Arbeit

85 Effiziente und effektive Bearbeitung von Schadensersatzansprüchen der Bundesagentur für Arbeit

85.0

Auf Anregung des Bundesrechnungshofes will die Bundesagentur für Arbeit die Bearbeitung von Schadensersatzansprüchen gegen Schädiger ihrer Versicherten verbessern. Sie strebt an, mit den Rentenversicherungsträgern Informationen über Leistungsfälle auszutauschen, um bislang für sie nicht erkennbare Schadensersatzansprüche gegen Dritte zu identifizieren. Außerdem werden die Regionaldirektionen ihre Fachaufsicht verstärken, damit die Agenturen für Arbeit erkennbare Schadensersatzansprüche vollständig feststellen. Die weitere Schadensbearbeitung wird in den Regionaldirektionen konzentriert, die Schadenshöhe künftig vollständig ermittelt. Insgesamt kann die Bundesagentur für Arbeit damit ihre Rückforderungen erhöhen und ihre Einnahmen von derzeit jährlich 32 Mio. Euro deutlich steigern.

85.1

Wenn ein Sozialversicherungsträger Leistungen erbringt, die auf ein Schadensereignis zurückzuführen sind, gehen die darauf beruhenden Schadensersatzansprüche gegen Dritte auf ihn über. Aufgrund eines Schadensereignisses können unterschiedliche Leistungen von verschiedenen Trägern, insbesondere von der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) und von Trägern der gesetzlichen Rentenversicherung, erbracht werden.

Nach dem bisherigen Verfahren prüfen die Agenturen für Arbeit (Agenturen) als untere Verwaltungsebene der Bundesagentur anhand der eingereichten Leistungsanträge, ob Schadensersatzansprüche übergegangen sein könnten. Solche Ansprüche sollten sie unverzüglich dem Grunde nach beim Schädiger geltend machen. Die Regionaldirektionen als mittlere Verwaltungsebene ermittelten, ob eine Kausalität zwischen Schadensereignis und Leistungserbringung besteht. Hierzu ist zumeist eine weitere Sachverhaltsaufklärung erforderlich. Sie bearbeiten die Schadensersatzansprüche weiter und versuchen, diese durchzusetzen. Die Einnahmen der Bundesagentur aus Schadensersatzansprüchen betrugen im Jahre 2004 rund 32 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes Hannover und Köln bei mehreren Regionaldirektionen die Bearbeitungsqualität und die Verfahrensabläufe bei der Bearbeitung von Schadensersatzansprüchen. Er stellte fest, dass die Agenturen erhebliche Probleme hatten, Schadensersatzansprüche umfassend zu erkennen und aufzugreifen. Die Mitarbeiter waren zumeist in der schwierigen Rechtsmaterie nicht ausreichend geschult. Außerdem waren die Aufgaben zwischen Agenturen und Regionaldirektionen teilweise unzweckmäßig verteilt. Einige Regionaldirektionen machten Ansprüche selbst und effektiver unverzüglich dem Grunde nach geltend. Allerdings nutzen die Regionaldirektionen nicht immer konsequent die IT-Verfahren, um die gesamte Schadenshöhe zu ermitteln. In intern bereits abgeschlossenen Fällen erkannte der Bundesrechnungshof erhebliche zusätzliche Forderungen, die die Bundesagentur bislang nicht geltend gemacht hatte.

Regional stellte der Bundesrechnungshof verbesserte Verfahrensabläufe fest. So hatten mehrere Regionaldirektionen mit einzelnen Rentenversicherungsträgern Vereinbarungen geschlossen. Sie tauschten Informationen über Leistungsfälle aus, um bislang für sie nicht erkennbare Schadensersatzansprüche zu identifizieren. Zwei Regionaldirektionen konnten mit selbst aufgebauten Datenbanken ihre Schadensbearbeitung vereinfachen und ihre Fachaufsicht dadurch verstärken, dass sie die Zahl der neuen Ansprüche und den Bestand vergleichend auswerten. So identifizierten sie Agenturen, die Schadensersatzansprüche nicht vollständig feststellten. Arbeitshilfen und zusätzliche Schulungen für die Beschäftigten der Agenturen trugen dazu bei, dass die Agenturen Schadensersatzansprüche vermehrt erkannten.

85.2

Der Bundesrechnungshof hat die Verfahrens- und Organisationsmängel und die dadurch verursachten Einnahmeausfälle beanstandet. Er hat gefordert, Schadensersatzansprüche effektiv und effizient zu bearbeiten und dazu der Bundesagentur empfohlen,

- die regional bereits bewährten Verfahrensweisen bundesweit einzuführen,
- die Fachaufsicht zu verstärken, damit die Agenturen für sie erkennbare Schadensersatzansprüche vollständig feststellen und
- die weitere Bearbeitung einheitlich in den Regionaldirektionen zu konzentrieren, um Schadensersatzansprüche effektiver geltend zu machen, die Agenturen davon zu entlasten und gegenüber den Schädigern von Beginn an nur durch eine Stelle vertreten zu sein.

85.3

Die Bundesagentur hat angekündigt, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umzusetzen. Sie habe begonnen, mit allen Rentenversicherungsträgern einen gegenseitigen Informationsaustausch über Leistungsfälle mit möglichen Schadensersatzansprüchen zu vereinbaren. Eine bundeseinheitliche Datenbank werde für die Regionaldirektionen entwickelt, um die Fachaufsicht mit Auswertungen zu verstärken und ggf. Beschäftigte der Agenturen gezielt sensibilisieren zu können. Diese solle auch die weitere, künftig in den Regionaldirektionen konzentrierte Schadensbearbeitung vereinfachen. Schadenshöhen werden nunmehr durch konsequente Nutzung der vorhandenen IT-Verfahren vollständig ermittelt.

85.4

Der Bundesrechnungshof hält die eingeleiteten Verbesserungen für geeignet, Schadensersatzansprüche möglichst vollständig geltend zu machen und die Einnahmen daraus deutlich zu steigern.

86

Beratung zur Förderung von Existenzgründungen verbessert

86.0

Die Bundesagentur für Arbeit hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen, um Existenzgründungen wirksamer und nachhaltiger zu fördern. Die Agenturen für Arbeit wollen künftig Existenzgründungen als berufliche Alternative für ihre Eingliederungsstrategie verstärkt berücksichtigen und angehende Existenzgründer zielgerichteter beraten. Sie wollen dabei die Qualität der zugrunde liegenden Geschäftsidee und die Erfolgsaussichten bewerten.

86.1

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) fördert die Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit, um Arbeitslosigkeit zu beenden oder zu vermeiden und um dauerhaft neue Beschäftigungsmöglichkeiten zu erschließen. Sie gewährt hierzu entweder Überbrückungsgeld (§ 57 SGB III) oder für die so genannte „Ich-AG“ einen Existenzgründungszuschuss (§ 421 I Abs. 1 SGB III). Für beide Förderungen setzte sie im Haushaltsjahr 2004 rund 2,7 Mrd. Euro ein.

Die Agenturen für Arbeit (Agenturen) müssen die Existenzgründer so beraten und unterstützen, dass die zu gründenden Unternehmen möglichst auf Dauer bestehen können. Um Leistungen zu erhalten, müssen die Existenzgründer eine Einschätzung über die Tragfähigkeit ihrer geplanten Existenzgründung vorlegen, die sie bei einer fachkundigen Stelle, z. B. der Industrie- und Handelskammer, einholen. Hierzu entwickelte die Bundesagentur einen Vordruck, die „Tragfähigkeitsbescheinigung“.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes München und Stuttgart, ob die Agenturen eine Existenzgründung als Alternative zur abhängigen Beschäftigung berücksichtigten, wenn sie für die Arbeitsuchenden eine individuelle Eingliederungsstrategie festlegten. Er prüfte dabei auch, wie sie die Nachhaltigkeit der Existenzgründungen sicherten.

Die Beratungsunterlagen enthielten in zwei Dritteln der 429 geprüften Fälle, in denen eine Existenzgründung gefördert wurde, keine Hinweise darauf, dass die Agenturen Überlegungen der Arbeitsuchenden zu einer möglichen Existenzgründung als Alternative zur abhängigen Beschäftigung angeregt hatten. Sie hatten die Arbeitsuchenden auch nicht über die Risiken einer Existenzgründung und die Vor- und Nachteile der beiden Fördermöglichkeiten beraten. Ihrem gesetzlichen Beratungsauftrag kamen sie damit nicht ausreichend nach.

In 42 % der 250 geprüften Fälle, in denen die Agenturen mit Überbrückungsgeld förderten, kannten sie den Unternehmenszweck nicht. Weder die Förderungsakten noch die Beratungsunterlagen enthielten Angaben dazu, welche Art von Unternehmen der Antragsteller plante und ob der Planung ein Konzept zugrunde lag.

Die Beurteilung der Qualität eines Gründungsvorhabens mussten die fachkundigen Stellen in der „Tragfähigkeitsbescheinigung“ nicht begründen. Sie beschränkten sich regelmäßig darauf, die in dem Vordruck vorformulierten allgemeinen Aussagen zur Person des Existenzgründers und zur Tragfähigkeit seines Vorhabens anzukreuzen. Die Agenturen konnten so nicht hinreichend abschätzen, ob die geplanten Unternehmen auf Dauer bestehen können.

Waren die Existenzgründer mit ihrer Geschäftsidee gescheitert und erneut arbeitslos geworden, erfragten die Agenturen die dafür maßgeblichen Gründe nicht ausreichend. Entweder fragten sie nicht oder nur allgemein, ob es finanzielle oder wirtschaftliche Probleme gegeben hatte. Damit nutzten sie mögliche Erkenntnisse nicht, um sie für künftige Eingliederungsbemühungen zielgerichtet einsetzen zu können.

86.2

Der Bundesrechnungshof hat Empfehlungen gegeben, wie die Mängel abgestellt und Förderungen wirksamer und nachhaltiger werden können. Die Agenturen sollten künftig

- die Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit als berufliche Alternative für ihre Eingliederungsstrategie verstärkt berücksichtigen,
- Arbeitsuchende besser über die fachlichen und persönlichen Voraussetzungen und ihre Eignung für eine selbstständige Tätigkeit beraten,
- Vorteile, Risiken und Fördermöglichkeiten einer Existenzgründung aufzeigen,
- aussagekräftige Einschätzungen zur Tragfähigkeit der Existenzgründungsvorhaben verlangen, bevor sie Förderungen gewähren und dazu
- von den fachkundigen Stellen das Unternehmenskonzept, den Kundennutzen, die Erfolgsaussichten, die Rentabilität und die Tragfähigkeit begründet beurteilen lassen sowie
- von Existenzgründern, die mit ihrer Geschäftsidee scheiterten, mit vertretbarem Aufwand die dafür maßgeblichen Gründe erfragen und bei ihren künftigen Eingliederungsbemühungen berücksichtigen.

86.3

Die Bundesagentur hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Mit der Einrichtung von Kundenzentren ständen für die Vermittlungsfachkräfte so genannte Handlungsprogramme bereit. Diese dienten u. a. der Entwicklung individueller Eingliederungsstrategien für die Arbeitsuchenden und bezögen Existenzgründungen ein. Eine umfassende Beratung angehender Existenzgründer wolle die Bundesagentur mit dem Leitfaden „Übergang in Selbstständigkeit“ unterstützen, den sie für ihre Vermittlungsfachkräfte bereitstelle. Diese prüften künftig vor der Förderung einer Existenzgründung die zu-

grunde liegende Geschäftsidee auf ihre Erfolgchancen und Eignung. Dazu sei der von den fachkundigen Stellen auszufüllende Vordruck um eine zusammenfassende Beurteilung der Tragfähigkeit der Existenzgründung ergänzt worden. Wesentliche Gründe fehlgeschlagener Existenzgründungen würden künftig bei der weiteren individuellen Berufswegplanung berücksichtigt.

86.4

Die von der Bundesagentur zugesagten Verbesserungen sind geeignet, Existenzgründungen künftig wirksamer und nachhaltiger zu fördern. Der Bundesrechnungshof wird die weitere Umsetzung beobachten.

87 Verfahren zur beruflichen Eingliederung von Arbeitslosen durch Personal-Service-Agenturen wird verbessert

87.0

Die Bundesagentur für Arbeit wird künftig die Einrichtung von Personal-Service-Agenturen stärker im Wettbewerb vergeben. Sie wird die Eignung der Anbieter und die von diesen vorgelegten Konzepte einheitlich bewerten. Sie wird in den Verträgen mit den Personal-Service-Agenturen konkrete Zielvorgaben vereinbaren, deren Einhaltung konsequent überwachen und die Vergütung stärker an der Zielerreichung ausrichten. Damit will sie den Erfolg der Personal-Service-Agenturen bei der beruflichen Eingliederung von Arbeitslosen steigern.

87.1

87.1.1

Die Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (sog. Hartz-Kommission) hatte mit den so genannten Personal-Service-Agenturen ein neues Instrument vorgeschlagen, um Dritte in die Vermittlung von Arbeitslosen einzubeziehen. Ziel für das Jahr 2003 war, 50 000 Arbeitslose in Personal-Service-Agenturen zu beschäftigen. Der Gesetzgeber stellte das Instrument durch das Erste Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt zum 1. Januar 2003 bereit. Die Agenturen für Arbeit (Agenturen) beauftragen „erlaubt tätige Verleiher“ damit, Personal-Service-Agenturen zu errichten und vereinbaren mit diesen Stellenkontingente für zu vermittelnde Arbeitslose bestimmter Berufsgruppen. Die Personal-Service-Agenturen schließen befristete Arbeitsverträge mit Arbeitslosen, die ihnen die Agenturen vorgeschlagen haben. Die Personal-Service-Agenturen sollen ihre neuen Arbeitnehmer im Wege der Arbeitnehmerüberlassung in den ersten Arbeitsmarkt integrieren. Dabei sollen sie ihre Arbeitnehmer nicht nur zeitweise verleihen, sondern eine dauerhafte Integration anstreben. Diese vermittlungsorientierte Arbeitnehmerüberlassung sollen sie dadurch unterstützen, dass sie ihre Arbeitnehmer in verleihefreien Zeiten qualifizieren und weiterbilden.

87.1.2

Der Bundesrechnungshof prüfte bei sieben Agenturen mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes Berlin, Hannover und Köln die Ordnungsmäßigkeit der Beauftragung, die Wirtschaftlichkeit und die Zielerreichung von Personal-Service-Agenturen. Er beanstandete, dass die Agenturen die Aufträge vielfach fehlerhaft vergaben. Geeignete Anbieter und verhandlungsfähige Angebote blieben unberücksichtigt. Die Eignung der Anbieter und die Qualität ihrer Konzepte bewerteten sie uneinheitlich. Ihre Entscheidungen dokumentierten sie zum Teil nicht oder nur unvollständig.

Der Bundesrechnungshof stellte weiter fest, dass die von der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) entwickelten Musterverträge weder konkrete Zielvorgaben noch wirksame Sanktionen bei schlechter Leistung vorsahen. Die Personal-Service-Agenturen verliehen ihre Arbeitnehmer im Durchschnitt nur an 44 % der Arbeitstage. Sie kündigten häufig vorzeitig ohne erkennbaren Grund. Statt der im Arbeitsvertrag vorgesehenen Zeit von zwölf Monaten beschäftigten die Personal-Service-Agenturen ihre Arbeitnehmer durchschnittlich nur fünf Monate. Sie nutzten auch die verleihfreien Zeiten nicht im vorgesehenen Umfang für Kurzzeitqualifizierungen. Die Agenturen kontrollierten nicht ausreichend, ob die Personal-Service-Agenturen ihre vertraglichen Pflichten erfüllten. Sie schöpften die vereinbarten Stellenkontingente nicht aus und verzichteten oft auf eine systematische Auswahl der Arbeitslosen, die sie den Personal-Service-Agenturen als Arbeitnehmer vorschlugen. Zudem betreuten die Agenturen, entgegen ihrer Verpflichtung, die in Personal-Service-Agenturen beschäftigten Arbeitnehmer überwiegend nicht mehr. Sie stellten eigene Vermittlungsversuche in den ersten Arbeitsmarkt ein. Bis Herbst 2004 integrierten die Personal-Service-Agenturen mit rund 13 700 Arbeitnehmern nur ein Viertel ihrer Beschäftigten. Die Entlastung des Arbeitsmarktes blieb damit weit hinter den Erwartungen zurück.

Die Agenturen versäumten es weitgehend, die von den Personal-Service-Agenturen vorgelegten Abrechnungen der Leistungen zumindest anhand von Stichproben zu prüfen. So zahlten sie zum Teil Vermittlungsprämien

ohne schlüssigen Vermittlungsnachweis und bei bloßer Weitervermittlung an Zeitarbeitsunternehmen, obwohl dies vertraglich ausgeschlossen war. Die Abrechnungspraxis der Bundesagentur ermöglichte auch Mitnahmeeffekte bei den monatlichen Fallpauschalen für die bei den Personal-Service-Agenturen beschäftigten Arbeitnehmer.

87.2

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesagentur aufgefordert, das Vergabeverfahren auf öffentliche Ausschreibung umzustellen. Er hat empfohlen, die Personal-Service-Agenturen stärker an ihren Integrationserfolgen zu messen, verbindliche Eingliederungs- und Verleihquoten zu vereinbaren und die Betreuung der Arbeitnehmer durch die Agenturen zu verbessern.

87.3

Die Bundesagentur hat die Empfehlungen aufgegriffen und zugesagt, einzurichtende Personal-Service-Agenturen künftig öffentlich auszuschreiben, um den Wettbewerb zu erhöhen. Ihre neu geschaffenen Regionalen Einkaufszentren wollen dabei für einheitliche Kriterien und Bewertungen sorgen. Mit vertraglich vereinbarten konkreten und konsequent überwachten Zielvorgaben werde die Bundesagentur die Vermittlungsaktivitäten der Personal-Service-Agenturen verstärken. Damit wolle sie deren Integrationserfolge steigern. Ergänzend beabsichtige sie, die Vergütung stärker an den Integrationserfolgen auszurichten und Mitnahmeeffekten entgegenzuwirken. Dazu gestalte sie die Fallpauschalen und die Vermittlungsprämien neu. Parallel zu den Aktivitäten der Personal-Service-Agenturen sollen die Agenturen die Beschäftigten weiterhin mit dem Ziel der Vermittlung betreuen.

87.4

Der Bundesrechnungshof hält die Veränderungen für geeignet, das arbeitsmarktpolitische Instrument der Personal-Service-Agenturen wirksamer und kostengünstiger zu nutzen.

Die Bemerkungen sind am 12. September 2005 vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes beschlossen worden.

Bonn, den 12. Dezember 2005

Bundesrechnungshof

Prof. Dr. Dieter Engels

