



B u n d e s
rechnungshof

Bemerkungen 2007

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.: 0228 99 721-1030
Fax: 0228 99 721-1039
E-Mail: presse@brh.bund.de
Internet: www.bundesrechnungshof.de

Druck: medienHaus Plump GmbH, Rheinbreitbach



B u n d e s
rechnungshof

Bemerkungen 2007

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Bundes

Vorwort

Im Vergleich zum Jahre 2005 kann der Bund für das Jahr 2008 mit einem um fast 25 % höheren Steueraufkommen rechnen. Einen solchen Einnahmenanstieg hat es seit Beginn der 90er-Jahre nicht mehr gegeben. Diese Entwicklung ist erfreulich; ihre Ursachen sind vor allem der wirtschaftliche Aufwärtstrend und wirksame Steuererhöhungen. Sprudelnde Einnahmequellen für die öffentliche Hand können jedoch auch nachteilige Folgen haben. Zum einen sinkt der Druck, effizientere staatliche Strukturen zu schaffen. Zum anderen nimmt der in Zeiten knapper Haushaltsmittel besonders ausgeprägte Zwang ab, Mittel wirtschaftlich einzusetzen. Es gehört zu den Aufgaben des Bundesrechnungshofes, möglichen Entwicklungen dieser Art frühzeitig entgegenzuwirken.

In den vorliegenden Bemerkungen 2007 finden sich viele Beispiele für den dringenden Handlungsbedarf, die Strukturen in unserem föderalen System weiterzuentwickeln und das föderative Potenzial wiederzubeleben. Diese Beispiele erhärten die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes in seinem vor kurzem veröffentlichten Gutachten für die Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. In diesem Gutachten hat der Bundesrechnungshof aufgezeigt, dass sich in unserem föderalen System zahlreiche Verwerfungen und Verkrustungen herausgebildet haben, die die Leistungsfähigkeit staatlichen Handelns beeinträchtigen und zu unwirtschaftlichem Handeln führen.

Um einen wirtschaftlichen Mitteleinsatz zu gewährleisten, verpflichtet die Bundeshaushaltsordnung die Verwaltung, für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu erstellen. Die Ergebnisse einer querschnittlichen Prüfung zu der Frage, ob und wie die Bundesverwaltung diese Verpflichtung erfüllt, bilden einen weiteren Schwerpunkt der Bemerkungen 2007. Hinzu kommt eine Reihe von Einzelbeispielen für unterbliebene oder mangelhafte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, insbesondere aus den Bereichen Informationstechnik und Verteidigung.

Diese und alle anderen Beiträge der Bemerkungen wird der Rechnungsprüfungsausschuss – der zuständige Unterausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages – in den kommenden Monaten im Einzelnen 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 2006 zu entscheiden.

Das Wirken des Bundesrechnungshofes beschränkt sich nicht darauf, die Verwaltung des Bundes zu prüfen. Hinzu kommt seine Aufgabe zu beraten. Durch eine Vielzahl von Berichten an die Bundesregierung und den Deutschen Bundestag zu aktuellen und finanziell bedeutsamen Themen sowie durch seine Mitwirkung bei der jährlichen Aufstellung des Bundeshaushalts kommt er dieser Aufgabe nach.

Dem in dieser Broschüre abgedruckten ausführlichen Berichtsteil ist – auf blauen Seiten – eine Kurzfassung vorangestellt, die den Einstieg in die zum Teil komplexen Themen erleichtern soll. Die Broschüre kann bei der Pressestelle des Bundesrechnungshofes angefordert werden. Die Bemerkungen 2007 werden auch als Bundestagsdrucksache erscheinen. Sie sind im Internet unter der Adresse www.bundesrechnungshof.de abrufbar.

Bonn, im November 2007

Prof. Dr. Dieter Engels
Präsident des Bundesrechnungshofes

**Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2007
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes
(einschließlich der Feststellungen zur Jahresrechnung 2006)**

Inhaltsverzeichnis

	Seite Zusammen- fassung	Seite Volltext
Vorbemerkung		7
Zusammenfassungen	13	
Teil I Allgemeiner Teil		
1 Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2006	13	57
1.1 Stand der Entlastungsverfahren	13	58
1.2 Prüfung der Jahresrechnung 2006	13	58
1.3 Haushaltsführung	13	58
1.4 Nettokreditaufnahme, Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen	13	62
1.5 Gesamtverschuldung	14	66
1.6 Haushaltsüberschreitungen	14	66
1.7 Ausgabereste	14	69
1.8 Verpflichtungsermächtigungen	14	71
1.9 Umsetzung der flexiblen Haushaltsinstrumente	14	73
1.10 Vermögensrechnung	15	80
1.11 Sondervermögen des Bundes und Bundesbetriebe	15	82
1.12 Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens	15	86
2 Finanzwirtschaftliche Entwicklung des Bundes – Chance zur nachhaltigen Haushaltskonsolidierung	15	88
2.1 Entwicklung der Haushaltseckwerte	15	89
2.2 Ausgabenentwicklung und -struktur	16	92

	Seite Zusammen- fassung	Seite Volltext
2.3 Einnahmenentwicklung und -struktur	16	100
2.4 Nettokreditaufnahme	17	110
2.5 Verschuldung und Schuldendienst	18	115
2.6 Haushaltsdisziplin im Rahmen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion	18	117
3 Verantwortungsvoller Umgang mit Haushaltsmitteln erfordert mehr und bessere Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen	18	123
3.1 Wirtschaftlichkeit als Grundprinzip staatlichen Handelns		123
3.2 Grundlagen für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen		124
3.3 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Verwaltungspraxis		125
3.4 Wie sollte es weitergehen?		131
Teil II Einzelne Prüfungsergebnisse		
Auswärtiges Amt		
4 Auswärtiges Amt nutzt Liegenschaften im Ausland nicht bedarfsgerecht und unwirtschaftlich	19	133
Bundesministerium des Innern		
5 Informationen über finanzielle Gesetzeswirkungen verbessern	19	135
6 Bundesanstalt Technisches Hilfswerk: Organisation straffen, Ehrenamt stärken	19	138
7 Bundespolizei zahlt für ihre Diensträume an Bahnhöfen zu viel Miete	20	140
8 Bundespolizei hält zu viele Transporthubschrauber vor	20	141
9 Versorgung der Bundespolizei mit Dienstkleidung schlecht organisiert	21	143
Bundesministerium der Justiz		
10 Mietverträge für Hard- und Software sowie unzureichende Vertrags- überwachung führen zu unnötig hohen Ausgaben	21	145
Bundesministerium der Finanzen		
11 Ermittlungsvorgaben bei der Bekämpfung von Schwarzarbeit bergen Fehlanreize	21	147
12 Datenbankabrufverfahren für die Bekämpfung der Schwarzarbeit nicht einsatzbereit	22	149
13 Familienkassen des öffentlichen Dienstes zentralisieren und Kindergeldfestsetzung vereinfachen	22	150
Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie		
14 Förderung überbetrieblicher Berufsbildungsstätten kann verbessert werden	22	152
15 Gewinnung außenwirtschaftlicher Informationen unwirtschaftlich ..	23	155
16 Förderung von Weiterbildungsangeboten im Tourismus verfehlt ihre Ziele	23	157

	Seite Zusammen- fassung	Seite Volltext
Bundesministerium für Arbeit und Soziales		
17 Deutsche Rentenversicherung Bund plant ihre neuen Verwaltungsgebäude unwirtschaftlich	23	159
18 Grundsicherungsstellen gewährten Einstiegsgeld nach unterschiedlichen Maßstäben und zahlten es vielfach ohne Anspruch der Empfänger aus	24	161
19 Leistungsbezahlung im Bereich der Bundesagentur für Arbeit nicht zielgerichtet	24	164
20 Verfahren der Sozialversicherungswahlen weist erhebliche Legitimationsdefizite auf	25	165
21 Deutsche Rentenversicherung Bund koordiniert nicht ausreichend die Planung von Rehabilitationsmaßnahmen	25	167
Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung		
22 Bund verzichtet auf mindestens 190 Mio. Euro gegenüber der Deutschen Bahn AG	26	169
23 Bund zahlt 60 Mio. Euro ohne Gegenleistung aus	27	170
24 Bund bewilligt ohne Rechtsgrund 5,9 Mio. Euro für Bahnhofsvorplätze	27	171
25 Einsparpotenzial bei Kennzeichnung von Seeschifffahrtsstraßen noch immer nicht ausgeschöpft	27	172
26 Bauauftrag in Millionenhöhe regelwidrig ohne Ausschreibung vergeben	27	173
27 Baunutzungskosten bei Planung und Betrieb von Gebäuden des Bundes vernachlässigt	28	175
Bundesministerium der Verteidigung		
28 Schwere Versäumnisse bei der Planung einer Halle zur Zielsimulation	28	178
29 Bundeswehr plant Unterkünfte ohne ausreichende Bedarfsprüfung ..	29	179
30 Wirtschaftlichkeit der Hard- und Softwarepflege bei Fregatten nicht ermittelt	29	180
31 Führungsinformationssysteme der Bundeswehr können auch nach sechs Jahren Entwicklung nicht zusammenarbeiten	29	182
32 Bundeswehr will die Ladeflächen von bis zu 30 Jahre alten Lastkraftwagen mit nahezu unbrauchbaren Sitzen ausstatten	30	183
33 Planungsmängel führen zu unzumutbarer Ersatzteilbevorratung bei der Luftwaffe	30	185
34 Geplante Organisation der Eurofighter-Geschwader ist rund 1,2 Mrd. Euro zu teuer	31	186
35 Trotz freier militärischer Kapazitäten 2 Mio. Euro für gewerbliche Luftabfertigung ausgegeben	31	189
36 Konzentration der Objektschutzkräfte in der Streitkräftebasis notwendig	31	192
37 Angebliche Privatisierungsvorteile behindern interne Optimierung einer Luftwaffenschule	32	193
38 Nutzlose Bunkeranlage kostet die Bundeswehr jährlich rund 1,7 Mio. Euro	32	195

	Seite Zusammen- fassung	Seite Volltext
39 Interessenkonflikt bei der Zulassung militärischer Flugzeuge kann Flugsicherheit gefährden	32	196
40 Unklare Vorschriftenlage führt zu nicht gerechtfertigten Zulagen an Beschäftigte der Bundeswehr	33	197
Bundesministerium für Gesundheit		
41 Verwaltungsverfahren bei der Erstattung von Zuschüssen zum Mutterschaftsgeld aufwendig und fehleranfällig	33	199
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend		
42 Einnahmeausfälle bei Bund und Ländern durch unzureichende Heranziehung von Unterhaltspflichtigen im Ausland	34	200
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung		
43 Zinszuschüsse korrekt veranschlagen und zielorientiert verwenden ..	35	202
Bundesministerium für Bildung und Forschung		
44 Bauvorhaben der Fraunhofer-Gesellschaft unwirtschaftlich geplant und ausgeführt	35	205
45 Dienstleister für Hochschulen trotz entfallener Rechtsgrundlage weiter gefördert	36	208
Allgemeine Finanzverwaltung		
46 Ungleichmäßige Besteuerung der Land- und Forstwirte	36	209
47 Steueraufsicht durch die Finanzämter nicht ausreichend	36	211
48 Begünstigung von Reedern mit Lohnsteuer ihrer Seeleute verfehlt wesentliche Ziele	36	212
49 Verfahren der Freistellungsaufträge zu aufwendig und nicht mehr zeitgemäß	37	213
50 Mangelnde Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand benachteiligt private Wettbewerber und verletzt europäisches Recht	37	215
51 Umsatzsteuerausfälle in Millionenhöhe durch unzutreffende Besteuerung von Kombinationsartikeln	38	216
52 Gemeinschaftsrechtswidrige Steuerbegünstigungen für Kunstgegenstände und Sammlungsstücke abschaffen	38	216
53 Unternehmensneugründungen nur unzureichend auf umsatzsteuerliche Betrugsgestaltungen geprüft	38	218
54 Wohnungsbauprämie nicht mehr notwendig	39	220
55 Kriminelle „Firmenbestatter“ verursachen Steuerausfälle	40	221
56 Trotz Verspätungszuschlägen häufig keine rechtzeitige Abgabe der Steuererklärungen	40	223
57 Fördervoraussetzungen der Eigenheimzulage unzureichend geprüft ..	41	224
Teil III Weitere Prüfungsergebnisse		
Bundeskanzlerin und Bundeskanzleramt		
58 Realistische Haushaltsmittelplanung und -bereitstellung für die IT der Deutschen Nationalbibliothek	41	226

	Seite Zusammen- fassung	Seite Volltext
Auswärtiges Amt		
59 Jährliche Einsparungen durch Neuorganisation des German Institute of Global and Area Studies, ehemals Deutsches Übersee-Institut . . .	41	227
Bundesministerium des Innern		
60 Transparenz und Handhabung des Sponsorings verbessert	41	228
61 Wesentliche Hemmnisse für die Optimierung der öffentlichen Beschaffung beseitigt	42	229
62 Dienstsport in der Bundespolizei neu geregelt	42	230
63 Sicherheitsbehörden erzielen Einsparungen und Synergien	43	231
64 Bundespolizei vermeidet unnötige Beschaffung von IT-Gerät	43	232
65 Alternativen zu Betriebs- und Bürokommunikationssystemen in der Bundesverwaltung	43	233
66 Bundesministerien verbessern die Fachaufsicht über ihre nachgeordneten Geschäftsbereiche	44	234
67 Mehr Informations- und Beratungsangebote für die Optimierung von Geschäftsprozessen in der Bundesverwaltung	44	235
68 Projektarbeit in der mittelbaren Bundesverwaltung kann verbessert werden	45	237
69 Bundesregierung will einheitliche Rahmenbedingungen für Dienstleister schaffen	45	239
70 Organisation der Fortbildung kann verbessert werden	45	240
Bundesministerium der Justiz		
71 Generalbundesanwalt stellt Koordinierungs- und Steuerungsmängel bei Informationstechnik ab	46	241
Bundesministerium der Finanzen		
72 Verwaltung kann größere Gesetzeswerke effektiver umsetzen	46	242
Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie		
73 Kein weiteres Mittelstandspanel	46	244
Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz		
74 Absatzfonds müssen dem Bund künftig jährlich 2,5 Mio. Euro Verwaltungskosten erstatten	46	245
Bundesministerium für Arbeit und Soziales		
75 Träger der Grundsicherung wollen das Verfahren verbessern, erwerbsfähige Hilfebedürftige durch beauftragte Dritte zu vermitteln	47	245
Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung		
76 Eisenbahninfrastrukturunternehmen zahlte Bundesmittel in Millionenhöhe zurück	47	246
77 Eisenbahn-Bundesamt fordert 1,6 Mio. Euro zurück	48	247
78 Rückforderungen von 5 Mio. Euro nach Verstößen gegen die Förderrichtlinie Kombiniertes Verkehr	48	247

		Seite Zusammen- fassung	Seite Volltext
79	Zentrale Bearbeitung der Statistik des Güterkraftverkehrs setzt Stellen frei	48	248
80	28 Mio. Euro bei Verkehrsbeeinflussungsanlagen eingespart	48	249
81	Erfolgreiche Zusammenarbeit mit dem Obersten Kontrollamt der Tschechischen Republik bei der Prüfung der Autobahn Prag–Dresden	49	250
82	Neue gesetzliche Regelung soll künftig Leistungsmissbrauch beim Wohngeld verhindern	49	251
Bundesministerium der Verteidigung			
83	Bundesministerium verschärft die Kontrolle des Bauunterhalts	50	252
84	ÖPP-Projekt HERKULES: Ausschluss geeigneter Handlungs- alternativen künftig erst nach Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	50	253
85	Bundeswehr verzichtet auf die Beschaffung von Zubehör für das Transportfahrzeug MULTI	50	254
86	Bundeswehr verzichtet auf den Kauf von fünf Anlagen zum Befüllen und Reinigen von Kraftstoffkanistern	51	255
87	Bundeswehr verringert Anzahl der Sanitätsfahrzeuge erheblich	51	255
88	Bundeswehr rechnet Abgabe von Betriebsstoffen an Dritte künftig rechtzeitig und kostendeckend ab	51	256
89	Bundeswehr sondert überzählige Fernmeldekabinen aus	51	257
90	Marine legt nicht mehr benötigte Landungsboote vorzeitig still	52	258
91	9 Mio. Euro Betriebskostenerstattung für einen Luft/Boden- Schießplatz werden eingefordert	52	259
Bundesministerium für Gesundheit			
92	Gefahr der Interessenkollision abgewendet	52	259
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend			
93	Klare Richtlinien verbessern die Inanspruchnahme von Unterhaltspflichtigen	52	260
Allgemeine Finanzverwaltung			
94	Bundesministerium der Finanzen will steuerliche Erfassung von Einkommensersatzleistungen verbessern	53	261
Bundesagentur für Arbeit			
95	Bundesagentur für Arbeit verbessert die Organisation und die Aufgabenerledigung im Bereich ihres Datenschutzes	53	262
96	Bau- und Immobilienverwaltung der Bundesagentur für Arbeit hat sich trotz Privatisierung an das Vergaberecht zu halten	54	263
97	Bundesagentur für Arbeit verbessert ihre Handlungsprogramme zur Beratung und Vermittlung Arbeitsuchender	54	263
98	Bundesagentur für Arbeit verbessert das Verfahren für die Zulassung von Saisonarbeitskräften aus dem Ausland in der Landwirtschaft . .	54	265

Vorbemerkung

1 Gegenstand der Bemerkungen

Der Bundesrechnungshof hat bedeutsame Prüfungserkenntnisse, die er und seine Prüfungsämter 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 Bundeshaushaltsordnung – 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 2006.

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 die der politischen Entscheidung zugrunde liegenden Sachverhalte und Annahmen zutreffen und ob die Förderung die beabsichtigten Wirkungen hatte.

2.2

Der Bundesrechnungshof kann Gesetzesänderungen empfehlen, wenn er über Erkenntnisse verfügt, dass bestehende Gesetze nicht zu den vom Gesetzgeber 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). Er trägt auch 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 16/5774).

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).

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

Das Handeln der öffentlichen Verwaltung hat sich stets am Grundsatz der Wirtschaftlichkeit auszurichten. Die Bundesverwaltung ist gesetzlich verpflichtet, für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Der Bundesrechnungshof hat deshalb im Jahre 2006 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Bundesverwaltung übergreifend geprüft und fasst die hierzu gewonnenen querschnittlichen Erkenntnisse im Bemerkungsbeitrag Nr. 3 (S. 123 ff.) zusammen. Dort sind die weiteren 15 Bemerkungsbeiträge zu Prüfungen aufgeführt, bei denen der Bundesrechnungshof sich näher mit der Frage befasst hat, ob, in welchem Umfang und auf welche Weise die Verwaltung Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt hat.

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 auch für die Prüfungsergebnisse der Prüfungsämter.

Die gemeinsame Planung und Durchführung von Prüfungen stellt sicher, dass bundesweit nach einheitlichen Maßstäben und Bewertungen geprüft wird. Die Bemerkungen 2007 enthalten in erheblichem Umfang auch Prüfungsergebnisse der Prüfungsämter.

5 Beratungstätigkeit

5.1 Beratung durch den Bundesrechnungshof

Der Bundesrechnungshof berät aufgrund von Prüfungserfahrungen 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 Referatsleiter Ebene und an den Berichterstattegesprächen teil, in denen die Verhandlungen des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vorbereitet werden. Er bringt dabei Prüfungserkenntnisse in die Haushaltsberatungen ein.

Für den Bundesrechnungshof hat die Beratung des Parlaments große Bedeutung. Er hat im Jahre 2006 dem Haushaltsausschuss und dem Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages 34 Stellungnahmen und Beratungsberichte nach § 88 Abs. 2 BHO zugeleitet.

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. Die Exekutive hat den Bundesbeauftragten im Jahre 2006 an 382 solcher Vorhaben beteiligt. Zu 61 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).

Auf Bitte der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen hat der Bundesbeauftragte ein Gutachten zur „Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern“ erstellt und der Kommission zugeleitet. Das Gutachten setzt sich mit Schwachstellen in der Zusammenarbeit der beiden staatlichen Ebenen auseinander und enthält Empfehlungen für eine weitgehende Entflechtung. Der Bundesbeauftragte stützt seine Aussagen im Wesentlichen auf

Befunde, die der Bundesrechnungshof in einem weiten Bereich unterschiedlicher Verwaltungen erhoben hat.

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.

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.

Dazu gehören die klassischen Themenfelder wie das Haushalts-, Steuer-, Bau- und Beteiligungsrecht. Regelmäßig auf der Tagesordnung stehen auch Fragen, die sich aus der engen Verflechtung der Finanzsysteme des Bundes und der Länder ergeben.

Zum Erfahrungsaustausch unter den Rechnungshöfen hat die Präsidentenkonferenz außerdem Arbeitskreise eingerichtet. Die Arbeitskreise sind auf bestimmte Themen spezialisiert.

Im Rahmen der Zusammenarbeit mit den Landesrechnungshöfen gewinnt das Thema der Kontrolle von Haushaltsmitteln der Europäischen Union zunehmend an Bedeutung. Mit Hilfe eines IT-gestützten Informationssystems soll der Austausch von Informationen zwischen dem Europäischen Rechnungshof (ERH) und den deutschen Rechnungshöfen verbessert werden. Unter der Federführung des Bundesrechnungshofes ist die Arbeitsgruppe Europa daher mit dem Aufbau eines IT-Informationssystems beauftragt und hat ein Konzept für eine Datenbank entwickelt.

Die Organe der EU streben ein stärkeres Engagement der Mitgliedstaaten bei der Kontrolle von EU-Fördermitteln an. Der Bundesrechnungshof bezieht deshalb in seine Prüfungstätigkeit auch die internen Verwaltungs- und Kontrollsysteme in Deutschland bei der Bewirtschaftung solcher Mittel ein. Er stimmt sich hierbei mit den Landesrechnungshöfen ab.

8 Zusammenarbeit in der Europäischen Union

8.1

Der Haushalt der Europäischen Union in Höhe von rund 127 Mrd. Euro (im Jahre 2007) wird überwiegend durch die Mitgliedstaaten finanziert. Rund 80 % der EU-Haushaltsmittel fließen als Fördermittel (vor allem Strukturfondsmittel und Agrarbeihilfen) an die Mitgliedstaaten zurück und werden dort durch nationale Verwaltungsstellen verausgabt. Die externe Finanzkontrolle der EU-Haushaltsmittel obliegt dem ERH und den nationalen Rechnungshöfen der Mitgliedstaaten, die nach Artikel 248 Abs. 3 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) unter Wahrung ihrer jeweiligen Unabhängigkeit zusammenarbeiten.

Die vom EGV vorgesehene Zusammenarbeit findet in vielfältigen Formen statt. So begleitet der Bundesrechnungshof den ERH regelmäßig bei dessen Prüfungen in Deutschland und wertet dessen Prüfungsberichte als Erkenntnisquelle für die deutschen Rechnungshöfe aus. Außerdem informiert er den ERH über die Ergebnisse EU-bezogener Prüfungen durch die deutschen Rechnungshöfe. Schließlich koordiniert der Bundesrechnungshof die Arbeitsplanung sowie den Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen dem ERH und den Rechnungshöfen des Bundes und der Länder.

Daneben arbeitet der Bundesrechnungshof mit den mitgliedstaatlichen Obersten Rechnungsprüfungsorganen und dem ERH im Kontaktausschuss der Präsidentinnen und Präsidenten der EU-Rechnungshöfe zusammen. Dessen Aktivitäten erstrecken sich z. B. auf die Entwicklung von Prüfungsnormen und gemeinsame Prüfungen im Rahmen von Arbeitsgruppen. So wirkt der Bundesrechnungshof an der Anfang 2007 eingesetzten Arbeitsgruppe zur Entwicklung gemeinsamer Prüfungsnormen und vergleichbarer Prüfungskriterien mit.

Weitere Aktivitäten betreffen die Arbeitsgruppen für die Vergabe öffentlicher Aufträge und für die Erhebung der Mehrwertsteuer. Ziel der Arbeitsgruppe Vergabe 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, das sie durch vermehrte koordinierte Prüfungen zu bekämpfen sucht. Außerdem hat er den Vorsitz in der Arbeitsgruppe Strukturfonds (s. Nr. 8.2).

Schließlich arbeitet der Bundesrechnungshof auch bilateral mit anderen Rechnungshöfen der EU zusammen. Dazu zählen sowohl gemeinsame Prüfungen mit dem ERH (z. B. die zollamtliche Überwachung der Seehäfen) als auch Vorhaben, die mit anderen einzelstaatlichen Rechnungshöfen durchgeführt werden (z. B. die mit dem Obersten Kontrollamt der Tschechischen Republik koor-

dinierte Prüfung der Ausgaben für den Bau der Autobahn Prag–Dresden, vgl. dazu Bemerkung Nr. 81).

8.2

Die Arbeitsgruppe Strukturfonds hat sich in zwei Prüfungen mit Vorgaben der EU zu Verwaltungs- und Kontrollsystemen der Strukturfonds sowie der Identifizierung, Meldung und Verfolgung von Unregelmäßigkeiten bei der Strukturfondsförderung befasst. In den Jahren 2003 und 2004 prüfte die Arbeitsgruppe EU-Strukturfonds, wie die jeweiligen Mitgliedstaaten die Vorgaben der EU zu Verwaltungs- und Kontrollsystemen der EU-Strukturfonds umsetzen. Alle Mitgliedstaaten sind verpflichtet, unabhängige Kontrollen von 5 % der Ausgaben durchzuführen und für den Nachweis der Vorgänge angemessene Prüfpfade sicher zu stellen. In den Jahren 2005 und 2006 untersuchten zwölf nationale Rechnungshöfe parallel die Systeme des jeweiligen Mitgliedstaates zur Identifizierung, Meldung und Verfolgung von Unregelmäßigkeiten bei der EU-Strukturfondsförderung. In Deutschland waren das Bundesministerium der Finanzen, das Bundesministerium für Arbeit und Soziales sowie das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung in die nationale Prüfung des Bundesrechnungshofes einbezogen.

Über die Ergebnisse der Prüfungen berichtete die Arbeitsgruppe dem Kontaktausschuss der Präsidentinnen und Präsidenten der EU-Rechnungshöfe. Sie hat eine Vielzahl von Empfehlungen gegeben, wie die Mitgliedstaaten den festgestellten Mängeln entgegensteuern können. Der Bericht der Arbeitsgruppe über die Verwaltungs- und Kontrollsysteme der EU-Strukturfonds aus dem Jahre 2004 ist auf der Internetseite des Kontaktausschusses unter folgender Adresse eingestellt:

http://circa.europa.eu/irc/eca/sai/info/data/cc_website/cc/resolutions_and_reports/pdf/2004/report_2004_struct_funds.pdf.

Auch der Bericht über die Systeme zur Identifizierung, Meldung und Verfolgung von Unregelmäßigkeiten aus dem Jahre 2006 kann auf der Internetseite des Kontaktausschusses eingesehen werden:

http://circa.europa.eu/irc/eca/sai/info/data/cc_website/cc/resolutions_and_reports/pdf/2006/report_2006_struct_funds_de.pdf

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

Rechnungskontrolleinrichtungen 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 verstärkt 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 führen zahlreiche Rechnungshöfe in Europa eine koordinierte Prüfung der Steuersubventionen durch. Hier mangelt es bisher an aussagekräftigen Erfolgskontrollen. Die Rechnungshöfe wollen mit der koordinierten Prüfung ihre Erkenntnisse über Umfang und Wirkung der Vergünstigungen verbessern, Transparenz schaffen und nach einem Vergleich über Ländergrenzen hinweg im Jahre 2008 gemeinsame Empfehlungen verabschieden. Insgesamt beteiligten sich 17 Rechnungshöfe an diesem Projekt, dessen Federführung der Bundesrechnungshof übernommen hat.

Im November 2007 versammeln sich die Obersten Rechnungskontrolleinrichtungen von 186 Staaten zum turnusgemäß stattfindenden Kongress der INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institutions). Eines der beiden Themen wird „Staatsverschuldung, deren Verwaltung, Rechenschaftspflicht und Prüfung“ sein. Als Themenverantwortlicher wird der Bundesrechnungshof darauf hinwirken, dass der Kongress hierzu Leitlinien verabschiedet, die allen Obersten Rechnungskontrolleinrichtungen bei der Auseinandersetzung mit diesem globalen Problem als Richtschnur dienen können.

Der Bundesrechnungshof unterstützt die Entwicklungszusammenarbeit der Bundesregierung durch die Veranstaltung von Seminaren im Inland, die Entsendung von Fachreferenten in das Ausland sowie durch die Aufnahme von Praktikantinnen und Praktikanten aus ausländischen Kontrolleinrichtungen. Im Übrigen führt er Projekte zum Ausbau von Sachkompetenzen durch, vorwiegend in Mittel- und Osteuropa.

10 Mitwirken des Bundesrechnungshofes bei der Prüfung internationaler Einrichtungen

Die Bundesrepublik Deutschland ist Mitglied in vielen inter- und supranationalen Einrichtungen. Das jährliche Volumen der regulären und freiwilligen Beitragsleistungen Deutschlands im internationalen Bereich (ohne EU, inkl. NATO und internationale Entwicklungsbanken) be-

trägt rund 3,7 Mrd. Euro. 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 amtiert der Vizepräsident des Bundesrechnungshofes bis voraussichtlich Juni 2010 als externer Abschlussprüfer der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) und ab Juli 2009 als externer Abschlussprüfer der Organisation für das Verbot Chemischer Waffen (OVCW).

Zusammenfassungen

Teil I Allgemeiner Teil

1 Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2006

1.1 Stand der Entlastungsverfahren

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hat mit Schreiben vom 2. April 2007 die Haushalts- und Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2006 (Bundestagsdrucksache 16/4995) 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 2006

Mit Unterstützung seiner Prüfungsämter hat der Bundesrechnungshof die Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Vermögensrechnung geprüft und 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.

Die stichprobenweise geprüften Einnahmen und Ausgaben waren im Allgemeinen ordnungsgemäß belegt. Der Bundesrechnungshof hat jedoch formale Fehler festgestellt (insbesondere 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 haben sicherzustellen, 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 Haushaltsgesetz 2006 sah Einnahmen und Ausgaben des Bundes von 261,6 Mrd. Euro vor. Das Bundesministerium wurde zu einer Nettokreditaufnahme von bis zu 38,2 Mrd. Euro ermächtigt. Bei geplanten Investitionsausgaben von 23,2 Mrd. Euro überschritt die vorgesehene Nettoneuverschuldung damit die Regelkreditgrenze des Artikel 115 Abs. 1 Grundgesetz deutlich. Die Bundesregierung begründete diese Überschreitung als notwendig zur Abwehr einer drohenden Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.

Im Haushaltsvollzug lagen die Gesamtausgaben mit 261,0 Mrd. Euro knapp unter dem Soll. Die Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen) über-

trafen mit 232,8 Mrd. Euro vor allem wegen höherer Steuereinnahmen das Soll um 9,6 Mrd. Euro. Dadurch unterschritt die Nettokreditaufnahme mit 27,9 Mrd. Euro deutlich das Soll, lag aber immer noch um 5,2 Mrd. Euro höher als die Investitionsausgaben von 22,7 Mrd. Euro (Nr. 1.3.1 und 1.3.2 der Bemerkungen).

Die Deutsche Bundesbank führte im Haushaltsjahr 2006 den Bilanzgewinn des Geschäftsjahres 2005 in Höhe von 2,9 Mrd. Euro an den Bund ab. Gegenüber den beiden Vorjahren ist die Gewinnablieferung an den Bund wieder angestiegen (Nr. 1.3.3 der Bemerkungen).

Die folgenden Ausführungen enthalten die wesentlichen Feststellungen des Bundesrechnungshofes zum Haushaltsvollzug.

1.4 Nettokreditaufnahme, Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen

Das Haushaltsgesetz 2006 enthielt eine Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben in Höhe von 38,2 Mrd. Euro. Ergänzt um die Restkreditermächtigung aus dem Vorjahr in Höhe von 9,8 Mrd. Euro stand dem Bundesministerium ein Gesamtkreditermächtigungsrahmen von 48,0 Mrd. Euro zur Verfügung, der in Höhe von 8,5 Mrd. Euro qualifiziert gesperrt war. Ohne Einschaltung des Parlaments konnten davon 39,5 Mrd. Euro zur Aufnahme neuer Kredite genutzt werden. Die tatsächliche Nettokreditaufnahme lag bei 27,9 Mrd. Euro.

Als Folge der – vom Bundesrechnungshof bereits mehrfach kritisierten – Haushaltspraxis, zuerst die weiter geltende Kreditermächtigung des Vorjahres in Anspruch zu nehmen („FiFo-Methode“), ist die Restkreditermächtigung zu Beginn des Haushaltsjahres 2007 auf 20,1 Mrd. Euro angewachsen. Das Bundesministerium hat mitgeteilt, dass hiervon ein Teilbetrag von 10,0 Mrd. Euro in Abgang gestellt wird (Nr. 1.4.1 der Bemerkungen).

Ob die Überschreitung der Regelkreditgrenze des Artikels 115 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz sowohl in der Planung als auch im Haushaltsvollzug noch verfassungsgemäß gewesen ist, könnte nur in einem Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht geklärt werden. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist die wiederholte Überschreitung allerdings ein weiterer Beleg dafür, dass die geltende verfassungsrechtliche Kreditbegrenzungsregel sich in der Haushaltspraxis als weitgehend unwirksam erwiesen hat. Auch das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil im Normenkontrollverfahren zum Haushaltsgesetz 2004 Zweifel an der Eignung der geltenden Regelungen zur Begrenzung staatlicher Schuldenpolitik geäußert. Es sei allerdings mangels ausreichend konkreter

Direktiven im geltenden Verfassungsrecht dem verfassungsändernden Gesetzgeber vorbehalten und aufgegeben, geeignete Mechanismen und Regeln zu entwickeln, um eine übermäßige Staatsverschuldung zu verhindern. Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, dass die Bundesregierung ihre Reformüberlegungen zur Eindämmung der Staatsverschuldung in die Beratungen der Kommission zur Modernisierung der Bund/Länder-Finanzbeziehungen eingebracht hat (Nr. 1.4.2 der Bemerkungen).

1.5 Gesamtverschuldung

Die Bundesschuld lag am Ende des Haushaltsjahres 2006 bei 902,0 Mrd. Euro. Einschließlich der dem Bund zuzuordnenden Finanzschulden der nicht in den Bundeshaushalt eingegliederten Sondervermögen von 14,6 Mrd. Euro belief sich die Gesamtverschuldung zum Jahresende 2006 damit auf insgesamt 916,6 Mrd. Euro.

1.6 Haushaltsüberschreitungen

Im Haushaltsjahr 2006 wurden über- und außerplanmäßige Ausgaben in Höhe von 527 Mio. Euro geleistet. Dies ist deutlich weniger als im Jahre 2005 (12,8 Mrd. Euro). Der überwiegende Teil entfiel auf Mehrausgaben im Bereich des Arbeitsmarkts. Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben im Bundeshaushalt wurden in voller Höhe durch Minderausgaben an anderer Stelle gedeckt (Nr. 1.6.1 der Bemerkungen).

In sechs Fällen wurden im Haushaltsjahr 2006 für Haushaltsüberschreitungen insgesamt 4,2 Mio. Euro ohne die notwendige Zustimmung des Bundesministeriums geleistet. Auch hier ist ein Rückgang gegenüber dem Vorjahr (14 Fälle) zu verzeichnen. In fünf Fällen hätte das Bundesministerium bei rechtzeitiger Antragsvorlage seine Zustimmung zur Haushaltsüberschreitung erteilt. Der Bundesrechnungshof wird beobachten, ob die vom Bundesministerium ergriffenen Maßnahmen im Bewirtschaftungssystem dazu führen, dass nicht genehmigte Ausgaben dauerhaft vermieden werden (Nr. 1.6.2 der Bemerkungen).

1.7 Ausgabereste

Aus den am Ende des Haushaltsjahres 2005 übertragbaren Mitteln in Höhe von 12,3 Mrd. Euro wurden für das Haushaltsjahr 2006 Ausgabereste in Höhe von 7,0 Mrd. Euro gebildet; dies waren 4,3 Mrd. Euro weniger als im Vorjahr. Die deutliche Verringerung der Haushaltsreste ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass übertragbare Ausgaben im Bereich der Zinsen und Gewährleistungen in Abgang gestellt worden sind (Nr. 1.7.1 der Bemerkungen).

Zum Ende des Haushaltsjahres 2006 weist die Haushaltsrechnung übertragbare Mittel in Höhe von 8,1 Mrd. Euro aus, davon 1,3 Mrd. Euro aus dem Bereich der flexibilisierten Verwaltungskapitel. Die übertragbaren, nicht flexibilisierten Ausgaben (Programmausgaben) entfallen überwiegend auf Investitionen in den Bereichen Verkehr

und Wohnungswesen, Gewährleistungen und Ganztagschulen (Nr. 1.7.2 der Bemerkungen).

1.8 Verpflichtungsermächtigungen

Die Bundesbehörden haben die in Höhe von 57,6 Mrd. Euro veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen zu rund 73 % (41,8 Mrd. Euro) in Anspruch genommen. Der Anteil der tatsächlich in Anspruch genommenen Verpflichtungsermächtigungen ist damit gegenüber dem Vorjahr (rund 49 %) stark angestiegen. Der höhere Ausnutzungsgrad ist im Hinblick auf eine realitätsnahe Veranschlagung von Haushaltsmitteln positiv zu bewerten. Gleichwohl bleiben alle Ressorts aufgefordert, im Rahmen der Haushaltsaufstellung die Etatreihe von Verpflichtungsermächtigungen sorgfältig zu prüfen (Nr. 1.8.1.1 der Bemerkungen).

Insgesamt bestanden für den Bund zum Jahresende 2006 Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in Höhe von insgesamt 110,4 Mrd. Euro. Damit wurde ein neuer Höchststand erreicht. Die Haushalte der nächsten Jahre werden hierdurch vorbelastet (Nr. 1.8.2 der Bemerkungen).

1.9 Umsetzung der flexiblen Haushaltsinstrumente

Seit dem Haushaltsjahr 1998 sind für die Verwaltungskapitel des Bundeshaushalts flächendeckend flexible Haushaltsinstrumente eingeführt. Erfasst hiervon sind rund 3 000 Titel mit einem Ausgabevolumen von 15,0 Mrd. Euro. Dies entspricht knapp 6 % der Gesamtausgaben des Bundeshaushalts. Innerhalb der flexibilisierten Titel liegt das Hauptgewicht mit über 75 % bei den Personalausgaben. Im Rahmen der Flexibilisierungsregelungen sind vor allem die Deckungsfähigkeit und die überjährige Verfügbarkeit von Ausgabeermächtigungen mit dem Ziel erweitert worden, die Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln effizienter und sparsamer zu gestalten (Nr. 1.9.1 der Bemerkungen).

Die zugelassenen Deckungsfähigkeiten werden von den Verwaltungsbehörden sowohl innerhalb als auch zwischen den Hauptgruppen intensiv genutzt. Ungeachtet der haushaltsgesetzlich eingeräumten Bewirtschaftungserleichterungen wirkt das Bundesministerium zur Wahrung des parlamentarischen Budgetrechts darauf hin, dass vom Parlament angeordnete Haushaltssperren und vorgenommene Titelkürzungen im Haushaltsvollzug beachtet werden (Nr. 1.9.3 der Bemerkungen). Die in Teilbereichen zu findende Vermischung von Deckungs- und Verstärkungsvermerken mit den Instrumenten der Flexibilisierung erscheint überprüfungsbedürftig. Das Bundesministerium hat zugesagt, die entstandenen vielfältigen Deckungs- und Verstärkungsmöglichkeiten im Haushaltsaufstellungsverfahren kritisch zu begleiten (Nr. 1.9.4 der Bemerkungen).

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes hat die Nutzung der flexiblen Haushaltsinstrumente eine gleichmäßigere unterjährige Ausgabeentwicklung gefördert und dem sogenannten Dezemberfieber tendenziell

entgegengewirkt. Es bleibt abzuwarten, ob diese Beobachtung durch die Entwicklung des Mittelabflusses in den kommenden Jahren bestätigt wird (Nr. 1.9.5 der Bemerkungen).

Die in das Haushaltsjahr 2007 übertragbaren Mittel aus flexibilisierten Ausgaben lagen mit knapp 1,3 Mrd. Euro um 200 Mio. Euro unter dem Ergebnis des Vorjahres. Damit ist erstmals seit dem Jahre 2002 die Entwicklung der Ausgabereste im flexibilisierten Bereich rückläufig. In welchem Umfang die aus dem Jahre 2006 übertragbaren Ausgaben tatsächlich zur Bildung von Ausgaberesten herangezogen werden, ist noch offen, da die hierfür erforderliche Bedarfsprüfung noch nicht abgeschlossen ist. Die Bedarfsprüfung für die übertragbaren Mittel aus flexibilisierten Ausgaben des Jahres 2005 hat dazu geführt, dass Ausgabereste in Höhe von 211 Mio. Euro (14 %) in Abgang gestellt wurden. Dies ist der höchste Wert seit Einführung der flexiblen Haushaltsinstrumente. Die vom Bundesministerium eingeleiteten Maßnahmen zur Überprüfung und Begrenzung der Ausgabereste scheinen danach zu greifen (Nr. 1.9.6 der Bemerkungen).

1.10 Vermögensrechnung

Die Vermögensrechnung weist zum Jahresende 2006 einen Vermögensbestand in Höhe von 144,0 Mrd. Euro aus, dies sind 17,7 Mrd. Euro mehr als im Vorjahr. Der Anstieg des Vermögens ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass kreditfinanzierte Eigenbestände an Bundeswertpapieren aufgebaut wurden.

Die wertmäßige Erfassung der Immobilien des Bundes beschränkt sich auf Angaben zu dem von der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben übernommenen Grundvermögen. Das übrige Liegenschaftsvermögen ist in der Vermögensrechnung nicht wertmäßig, sondern nur seiner Größe entsprechend in Hektar aufgeführt. Das bewegliche Vermögen wird seit dem Jahre 1956 nicht mehr in der Vermögensrechnung ausgewiesen. Die Möglichkeiten eines vollständigen und transparenten Ausweises der Vermögenslage des Bundes werden im Rahmen der Arbeiten zur Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens von einer Projektgruppe des Bundesministeriums geprüft (Nr. 1.10 der Bemerkungen).

1.11 Sondervermögen des Bundes und Bundesbetriebe

Der Bund hat 15 Sondervermögen, die unmittelbar von ihm oder von Stellen außerhalb der Bundesverwaltung verwaltet werden und deren Vermögen bzw. Schulden ihm rechtlich und wirtschaftlich zuzuordnen sind (Nr. 1.11 der Bemerkungen).

Die Wirtschaftsförderung durch das ERP-Sondervermögen, die vor allem Investitions- und Innovationsvorhaben des Mittelstandes betrifft, ist neu geordnet worden. Wesentliche Änderungen sind:

- die Abführung von 2,0 Mrd. Euro liquider Mittel an den Bundeshaushalt,

- die Übertragung von Forderungen und Verbindlichkeiten von 14,0 Mrd. Euro auf den Bund und
- die Einbringung des Restvermögens in Höhe von 9,3 Mrd. Euro in die KfW.

Mit den Änderungen soll dauerhaft sichergestellt werden, dass das für das ERP-Sondervermögen geltende Substanzerhaltungsgebot eingehalten wird (Nr. 1.11.1 der Bemerkungen).

1.12 Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens

Das Haushalts- und Rechnungswesen des Bundes ist trotz der in den letzten Jahren eingeleiteten Maßnahmen zur Weiterentwicklung reformbedürftig. Das Bundesministerium hat daher eine Projektgruppe eingerichtet, die sich intensiv und grundsätzlich mit der Modernisierung des staatlichen Haushalts- und Rechnungswesens befasst. Ziel ist es, in einem Zeitraum von zwei Jahren verschiedene Reformoptionen zu prüfen, eine Konzeption auszuarbeiten und in der zweiten Jahreshälfte 2008 einen Gesetzentwurf für das künftige Haushalts- und Rechnungswesen vorzulegen.

Der Bundesrechnungshof begleitet und unterstützt die Arbeit der Projektgruppe. Er hat insbesondere angeregt,

- die Outputorientierung des Verwaltungshandelns anhand von Zielen und Produkten zu stärken,
- die Generationengerechtigkeit durch eine periodengerechte Zuordnung des Werteverzehrs besser zu berücksichtigen,
- die Vermögensrechnung aussagefähiger zu gestalten,
- die Fach- und Finanzverantwortung weiter zusammenzuführen,
- die Kosten und Leistungen des Verwaltungshandelns transparent nachzuweisen und
- einen möglichst einheitlichen Ansatz für Bund und Länder anzustreben.

Das Bundesministerium hat zugesagt, die Hinweise des Bundesrechnungshofes abhängig vom künftigen Grundkonzept des Haushalts- und Rechnungswesens zu berücksichtigen (Nr. 1.12 der Bemerkungen).

2 Finanzwirtschaftliche Entwicklung des Bundes – Chance zur nachhaltigen Haushaltskonsolidierung

2.1 Entwicklung der Haushaltseckwerte

Als Folge der günstigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der auf den Weg gebrachten Konsolidierungsmaßnahmen hat sich die Lage der Bundesfinanzen gegenüber den Vorjahren deutlich verbessert. Trotz des für das Haushaltsjahr 2008 geplanten Anstiegs der Gesamtausga-

ben soll die Nettokreditaufnahme weiter zurückgeführt werden. Für das letzte Finanzplanungsjahr 2011 ist ein ausgeglichener Bundeshaushalt ohne neue Schulden vorgesehen. Der Rückgang des Finanzierungsdefizits und der Nettokreditaufnahme beruht vor allem auf dem erwarteten Anstieg der Steuereinnahmen (Nr. 2.1 der Bemerkungen).

2.2 Ausgabenentwicklung und -struktur

Auf der Ausgabenseite weist der Bundeshaushalt nach wie vor eine strukturell bedingte Schieflage auf. Die Sozialausgaben und die Zinsausgaben stellen weiterhin erhebliche Belastungsfaktoren dar. Sie beanspruchen auch im Jahre 2008 fast zwei Drittel des Haushaltsvolumens und – rechnerisch – sogar drei Viertel der Steuereinnahmen. Insbesondere die Sozialausgaben als größter Ausgabenbereich verharren auf hohem Niveau. Dies beruht nicht zuletzt auf der zunehmenden Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme aus dem Bundeshaushalt, die zu einer Entlastung der Lohnnebenkosten beitragen soll. Trotz des erheblichen Steuerzuwachses besteht im Bundeshaushalt immer noch wenig Handlungsspielraum für die finanzielle Unterstützung investiver oder sonstiger zukunftsrelevanter Bereiche (Nr. 2.2.1 der Bemerkungen).

Die Aufwendungen des Bundes für die verschiedenen Alterssicherungssysteme (Rentenversicherung, Bundesverwaltung, ehemalige Sondervermögen Bahn und Post, Landwirtschaft) werden im Jahre 2008 um 6 Mrd. Euro auf rund 100 Mrd. Euro steigen, da der Bund dann die Pensionszahlungen für die ehemaligen Postbediensteten in vollem Umfang erbringen muss. Den größten Ausgabenblock innerhalb der Alterssicherung bilden die in der zweiten Hälfte der 90er-Jahre überproportional gestiegenen Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung. Rund 30 % der Gesamtausgaben im Bundeshaushalt entfallen auf den Rentenbereich. Zwar wirkt sich die konjunkturelle Erholung durch die steigende Anzahl der Beitragszahler auch stabilisierend auf die Rentenfinanzen aus. Mittel- und langfristig stellt allerdings die zunehmende Alterung der Gesellschaft die zentrale finanzielle Herausforderung für die Rentenversicherung dar. Trotz verschiedener Stabilisierungsmaßnahmen wird der Bundeshaushalt daher auf absehbare Zeit in struktureller Abhängigkeit von den Rentenfinanzen bleiben (Nr. 2.2.2 der Bemerkungen).

Die positive Entwicklung am Arbeitsmarkt entlastet vor allem den Haushalt der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur). Ungeachtet der zum Jahresbeginn vorgenommenen Absenkung des Arbeitslosenversicherungsbeitrags wird die Bundesagentur voraussichtlich ein positives Haushaltsergebnis erzielen. Im Gegensatz hierzu bleiben die Arbeitsmarktausgaben im Bundeshaushalt mit über 42 Mrd. Euro weiter auf dem hohen Niveau der Vorjahre. Dies beruht auch darauf, dass der Bund zur teilweisen Finanzierung der Beitragsabsenkung einen Zuschuss an die Bundesagentur leistet, der dem Aufkommen eines Umsatzsteuerpunktes entspricht. Neben den bereits in Kraft

getretenen Konsolidierungsmaßnahmen im Bereich der Grundsicherung soll der Bundeshaushalt ab dem Jahre 2008 durch einen von der Bundesagentur zu leistenden Eingliederungsbeitrag entlastet werden. Damit wird ein angemessener Interessenausgleich zwischen dem Bundeshaushalt und dem Haushalt der Bundesagentur angestrebt. Dennoch werden die Arbeitsmarktausgaben des Bundes auch im Jahre 2008 immer noch über denen des Jahres 2004 – dem letzten Haushaltsjahr vor der Arbeitsmarktreform – liegen. Es bleibt abzuwarten, ob der Systemwechsel im Bereich der Arbeitsmarktförderung zumindest mittelfristig zu nachhaltigen Entlastungen im Bundeshaushalt führen wird (Nr. 2.2.3 der Bemerkungen).

Zunehmende Bedeutung im Bereich der Sozialausgaben gewinnen die Leistungen des Bundes an die gesetzliche Krankenversicherung. Im Rahmen der Gesundheitsreform 2007 hat sich der Bund verpflichtet, zur teilweisen Abgeltung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben in der gesetzlichen Krankenversicherung einen Bundeszuschuss in Höhe von 2,5 Mrd. Euro zu leisten, der ab dem Jahre 2009 um jährlich 1,5 Mrd. Euro bis auf 14 Mrd. Euro im Jahre 2016 steigen wird. Auch die familienpolitischen Leistungen des Bundes erhöhen sich. Ab dem Jahre 2008 werden sich die jährlichen Ausgaben für das Elterngeld auf gut 4 Mrd. Euro belaufen, während für das auslaufende Erziehungsgeld rund 2,8 Mrd. Euro anfielen (2006). Außerdem beabsichtigt der Bund, den Ausbau der Betreuungseinrichtungen für Kinder unter drei Jahren finanziell zu unterstützen. Neben Investitionshilfen sollen die Länder für die zusätzlich entstehenden Betriebskosten ab dem Jahre 2009 Festbeträge bei der Umsatzsteuerverteilung erhalten (Nr. 2.2.4 der Bemerkungen).

Die Zinsausgaben bilden als Folge des fortwährenden Schuldenaufbaus den zweitgrößten Ausgabenblock im Bundeshaushalt. Aufgrund der hohen Neukredite der letzten Jahre und des angestiegenen Zinsniveaus ist für die kommenden Haushaltsjahre mit einem Anstieg der Zinslast zu rechnen. Zum Ende des Finanzplanungszeitraums werden die Zinsausgaben fast doppelt so hoch sein wie die Summe der investiven Ausgaben. Um dieser Entwicklung entgegen zu steuern, wird es weiterhin erheblicher Konsolidierungsanstrengungen bedürfen (Nr. 2.2.5 der Bemerkungen).

2.3 Einnahmenentwicklung und -struktur

Bei den Steuereinnahmen als wichtigster Einnahmequelle des Bundeshaushalts ist seit dem Jahre 2006 ein deutlicher Zuwachs zu verzeichnen. Aufgrund des wirtschaftlichen Aufwärtstrends und der verabschiedeten Steuererhöhungen (insbesondere Anhebung des allgemeinen Umsatzsteuersatzes von 16 % auf 19 %) kann der Bund innerhalb einer Zeitspanne von nur drei Jahren (2005 bis 2008) mit einem um fast 25 % höheren Steueraufkommen rechnen. Einen solchen Einnahmenanstieg hat es seit Beginn der 90er-Jahre nicht mehr gegeben. In den Haushaltsentwurf 2008 und in die Finanzplanansätze hat die

Bundesregierung über den Ergebnissen der Steuerschätzung vom Mai 2007 liegende Ansätze aufgenommen, weil sie mit einer günstigeren Entwicklung der Steuereinnahmen rechnet. Dementsprechend verbessert sich auch die volkswirtschaftliche Steuerquote, also das Verhältnis der kassenmäßigen Steuereinnahmen zum Bruttoinlandsprodukt. Ein nicht unerheblicher Teil des Steueraufkommens des Bundes ist allerdings von vornherein für bestimmte Ausgaben Zwecke (Leistungen zugunsten der Renten- und Arbeitslosenversicherung) gebunden (Nr. 2.3.1 der Bemerkungen).

Obwohl die Steuereinnahmen des Bundes im Vergleich zu den anderen Gebietskörperschaften besonders kräftig steigen, liegt sein Steueranteil immer noch merklich unter dem Niveau früherer Jahre. Dies beruht im Wesentlichen auf einer Reihe von Abzügen, die auf finanzielle Zugeständnisse des Bundes an die Länder und Gemeinden vor allem im Rahmen der Regelungen zum Familienleistungsausgleich (Kindergeld), zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs sowie zum vertikalen Finanzausgleich (Bundesergänzungszuweisungen) zurückzuführen sind (Nr. 2.3.2 der Bemerkungen).

Im vertikalen Finanzausgleich leistet der Bund erhebliche steuerliche Zuweisungen an die neuen Länder und das Land Berlin, um den bestehenden infrastrukturellen Nachholbedarf zu decken und die unterproportionale kommunale Finanzkraft auszugleichen. Diese Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen sind degressiv ausgestaltet und sollen im Jahre 2019 auslaufen. Die von den Empfängerländern vorgelegten sogenannten Fortschrittsberichte zeigen Verbesserungen bei der bestimmungsgemäßen Verwendung der Mittel; allerdings setzen einige Länder immer noch erhebliche Anteile nicht entsprechend der gesetzlichen Zielsetzung ein. Angesichts der verbesserten finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und im Hinblick auf die in den nächsten Jahren zurückgehenden Bundeszuweisungen sollten die neuen Länder und Berlin ihre Anstrengungen weiter verstärken, die Mittel wachstums- und investitionsfördernd zu verwenden (Nr. 2.3.3 der Bemerkungen).

Neben den Steuereinnahmen werden seit Mitte der 90er-Jahre Vermögensverwertungen genutzt, um die Nettokreditaufnahme zu begrenzen. Erlöse aus den Verwertungen von Kapital- und Beteiligungsvermögen sind auch in den Haushaltsjahren 2008 bis 2011 in einer Größenordnung von 30 Mrd. Euro vorgesehen. Es erscheint finanzwirtschaftlich bedenklich, wenn derartige Einmalmaßnahmen zur Haushaltsfinanzierung herangezogen werden, da sie nur den Anschein einer Haushaltsstabilisierung erwecken und notwendige Konsolidierungsschritte hinauszögern können. Sie vermindern das Bundesvermögen dauerhaft und verschlechtern damit die Basis für künftige Haushalte. Finanzwirtschaftlich wäre es besser, Privatisierungserlöse ausschließlich zur Schuldentilgung zu nutzen. Die daraus folgenden Zinsersparnisse würden einen nachhaltigen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung und zur Generationengerechtigkeit leisten (Nr. 2.3.4 der Bemerkungen).

2.4 Nettokreditaufnahme

Die Nettokreditaufnahme hat in den Jahren 2002 bis 2006 fünfmal hintereinander die Summe der Investitionsausgaben und damit die verfassungsrechtliche Regelkreditgrenze überschritten. Nach den Eckdaten des Haushalts 2007, des Haushaltsentwurfs 2008 sowie des Finanzplans bis 2011 soll sie unterhalb dieser Regelgrenze schrittweise auf Null zurückgeführt werden. Hierzu sollen allerdings weiterhin auch Maßnahmen mit Einmaleffekt (Einnahmen aus Vermögensverwertungen) herangezogen werden. Den eingetretenen oder sich abzeichnenden Haushaltsentlastungen stehen auf mittelfristige Sicht finanzwirtschaftliche Belastungen und Risiken gegenüber; dazu gehören u. a. die Aufwendungen für die soziale Sicherung (vor allem Renten- und Krankenversicherung, Arbeitsmarkt), die steigende Zinslast sowie hohe Leistungen für verschiedene Politikbereiche, wie z. B. die Familienförderung und den Steinkohlenbergbau. Vor dem Hintergrund der derzeit positiven Wirtschaftsentwicklung erscheint es daher angezeigt, die Konsolidierungsanstrengungen fortzusetzen; insbesondere sollten nicht geplante Mehreinnahmen zur weiteren Absenkung der Nettokreditaufnahme eingesetzt werden. Ziel sollte sein, so früh wie möglich zu einem ausgeglichenen Bundeshaushalt ohne Nettoneuverschuldung und Einmalmaßnahmen zu gelangen. Nach Erreichen des Haushaltsausgleichs sollte der angehäuften Schuldenberg zumindest teilweise wieder abgetragen werden (Nr. 2.4.1 der Bemerkungen).

Seit der Finanzreform von 1969 ist eine fortwährende Aufnahme neuer Schulden im Bundeshaushalt zu beobachten. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts sowie der überwiegenden Zahl der Finanzexperten in Wissenschaft und Praxis hat sich die verfassungsrechtliche Regelung des Artikels 115 Grundgesetz als weitgehend wirkungslos erwiesen, die Staatsverschuldung zu begrenzen. Grund hierfür ist neben einem zu weit gefassten Investitionsbegriff vor allem die von der Haushaltspraxis oft in Anspruch genommene verfassungsrechtliche Ausnahmeregelung, wonach die Regelkreditgrenze zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts überschritten werden darf. Der Bundesrechnungshof plädiert daher dafür, die Möglichkeiten zur Schuldenaufnahme normativ deutlich stärker zu beschränken. Danach könnte vorgeschrieben werden, dass das Ausgabevolumen über den Konjunkturzyklus hinweg an den laufenden Einnahmen auszurichten ist. Nur in außerordentlichen wirtschaftlichen Krisenzeiten dürfte das Parlament zusätzliche Kredite bewilligen. Defiziterhöhende Abweichungen im Haushaltsvollzug wären innerhalb eines vorgegebenen Zeitraums wieder auszugleichen. Durch eine solche Regelung würde – abgesehen von finanzwirtschaftlichen Krisenzeiten – ein weiterer Schuldenaufbau dauerhaft verhindert und die Schuldenquote abgebaut. Die Regelung entspräche zudem der Zielsetzung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes (Nr. 2.4.2 der Bemerkungen).

2.5 Verschuldung und Schuldendienst

Die Gesamtverschuldung des Bundes betrug zum Jahresende 2006 rund 917 Mrd. Euro und wird zum Jahresende 2007 voraussichtlich im Bereich von 930 Mrd. Euro liegen. Sie wird sich damit gegenüber dem Schuldenstand zu Beginn der 90er-Jahre um mehr als das Dreieinhalbfache erhöht haben. Nach dem Finanzplan soll die Verschuldung des Bundes aufgrund der rückläufigen Nettokreditaufnahme bis zum Jahre 2011 langsamer ansteigen. Die Schuldenquote würde damit sinken. Aufgrund des hohen Schuldenstands bleibt die jährliche Aufnahme von neuen Krediten zur Finanzierung der Tilgung fällig werdender Kredite (Anschlussfinanzierung) allerdings auf hohem Niveau. Im Finanzplanungszeitraum erreicht sie ein Volumen von jährlich bis zu 220 Mrd. Euro. Der Bundeshaushalt ist damit bei einem steigenden Zinsniveau dem Risiko höherer Zinsausgaben ausgesetzt (Nr. 2.5 der Bemerkungen).

2.6 Haushaltsdisziplin im Rahmen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion

Als Folge der verbesserten Entwicklung in den öffentlichen Haushalten verringerte sich das gesamtstaatliche Defizit im Jahre 2006 auf 1,6 % des Bruttoinlandsproduktes. Damit unterschritt Deutschland erstmals seit 2001 wieder den Grenzwert von 3,0 %. Der Rat der EU-Wirtschafts- und Finanzminister hat Deutschland im Juni 2007 aus dem seit Ende 2002 laufenden Defizitverfahren entlassen. Der öffentliche Schuldenstand hat sich zum Jahresende 2006 bei knapp 68 % des Bruttoinlandsproduktes stabilisiert und wird Ende 2007 voraussichtlich erstmals wieder seit dem Jahre 2001 zurückgehen. Auf mittelfristige Sicht bleibt die gesamtstaatliche Schuldenquote gleichwohl noch über dem Grenzwert von 60 %. Dem schnellen Anstieg der Schuldenquote folgt damit ein deutlich längerer Zeitraum der Rückführung (Nr. 2.6.1 der Bemerkungen).

Auf den Bund (einschließlich Sozialversicherung) entfielen im Jahre 2006 mehr als drei Viertel des Staatsdefizits und rund 62 % des Schuldenstands. Angesichts dieser hohen Anteile dürfte der Bund ein erhebliches Interesse daran haben, dass Deutschland die europäischen Stabilitätsvorgaben dauerhaft erfüllt. Nachdem im Rahmen der Föderalismusreform I ein Nationaler Stabilitätspakt mit einer Aufteilungsregelung für mögliche Sanktionszahlungen verfassungsrechtlich verankert worden ist, sollen im Rahmen der Föderalismusreform II auch Festlegungen für eine nachhaltige innerstaatliche Wahrung der Haushaltsdisziplin getroffen werden. Die günstigen finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen könnten es Bund und Ländern erleichtern, sich zeitnah auf Regeln zu einigen, um die Staatsverschuldung zu begrenzen und stabilitätskonforme Haushalte zu gewährleisten (Nr. 2.6.2 der Bemerkungen).

3 Verantwortungsvoller Umgang mit Haushaltsmitteln erfordert mehr und bessere Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Das Handeln der öffentlichen Verwaltung hat sich stets am Grundsatz der Wirtschaftlichkeit auszurichten. Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland räumt in Artikel 114 Abs. 2 dem Gebot der Wirtschaftlichkeit Verfassungsrang ein. Die Bundeshaushaltsordnung (BHO) konkretisiert das im Grundgesetz verankerte Wirtschaftlichkeitsprinzip für die Bundesverwaltung. Die BHO (§ 7 Abs. 2) verpflichtet die Verwaltung, für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.

Um Steuergelder wirtschaftlich einsetzen zu können, sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen somit eine grundlegende Voraussetzung. Sie sollten gerade in der Planungs- und Entscheidungsphase Aufschluss darüber geben, über welche Handlungsalternativen die Verwaltung verfügt und welche dieser Alternativen vorteilhaft ist.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die geprüften Behörden der Verpflichtung, in der Planungs- und Entscheidungsphase eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen, in der weit überwiegenden Zahl der Fälle nicht oder zumindest nicht vollständig nachgekommen sind. So blieben fast 85 % der von den Bundesministerien und den nachgeordneten Behörden gemeldeten finanzwirksamen Maßnahmen ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Sinne von § 7 BHO.

Ferner hat der Bundesrechnungshof zahlreiche methodische Defizite bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorgefunden. Schwachstellen wiesen auch die Organisation und die Wahrnehmung von Verantwortlichkeiten für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie die Verwendung der Ergebnisse von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Entscheidungsprozess auf. Es bedarf nach Auffassung des Bundesrechnungshofes dringend eines wachsenden Bewusstseins, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zwingende Voraussetzung für den wirtschaftlichen Umgang mit Haushaltsmitteln sind.

Der Bundesrechnungshof hält es daher für notwendig, dass die Bundesregierung die Weiterentwicklung des Regelungs- und Orientierungsrahmens für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unter der Federführung des Bundesministeriums der Finanzen alsbald einleitet, um die aufgezeigten Defizite zu beseitigen. Dabei sollte sie insbesondere darauf achten, allgemeine Regelungen besser mit den Regeln zu verzahnen, die für einzelne Formen finanzwirksamer Maßnahmen gelten. Die Bundesregierung sollte der Verwaltung die notwendigen Grundlagen und Instrumente für methodisch sachgerechte und vergleichbare Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen an die Hand geben. Ferner sollte sie die zuständigen Beschäftigten gezielt für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen qualifizieren und die Verantwortlichkeiten klar regeln.

Teil II Einzelne Prüfungsergebnisse

Auswärtiges Amt

4 Auswärtiges Amt nutzt Liegenschaften im Ausland nicht bedarfsgerecht und unwirtschaftlich

Das Auswärtige Amt hat seine Liegenschaften im Ausland oftmals nicht bedarfsgerecht und unwirtschaftlich genutzt. Auf Mängel in der Liegenschaftsverwaltung hatte der Bundesrechnungshof das Auswärtige Amt seit dem Jahre 1995 mehrfach hingewiesen. Er hat nun erneut festgestellt, dass es sich nicht von Liegenschaften trennt, die es nicht mehr benötigt oder deren weitere Nutzung unwirtschaftlich ist.

Das Auswärtige Amt nahm zahlreiche Liegenschaften in Anspruch, ohne den Bedarf nachzuweisen und Alternativen der Bedarfsdeckung sowie deren Wirtschaftlichkeit zu prüfen. Diese Mängel führten zu Wertverlusten, Zinskosten und Mehraufwendungen zulasten des Bundeshaushalts. Beispielphaft zeigt sich dies in folgenden Fällen:

- In Aden (Jemen) verkaufte das Auswärtige Amt nicht sein 1 000 m² großes Gebäude, obwohl es nur etwa 80 m² selbst nutzte und die Beibehaltung des Gebäudes unwirtschaftlich war. Der Wertverlust und die Zinskosten durch die fortdauernde Nutzung betragen über 370 000 Euro.
- In Genf trennte sich das Auswärtige Amt nicht von einer Obstwiese und einem Baugrundstück, obwohl es dafür keinen Bedarf hatte. Der Wert der nicht benötigten Flächen beträgt etwa 650 000 Euro.
- Das Auswärtige Amt vermietete jahrelang Dienstwohnungen, für die es keinen Bedarf mehr hatte, an Dritte, anstatt sie zu veräußern. Eine Dienstwohnung mit einem Wert von 850 000 Euro ließ es seit mehreren Jahren leer stehen.

Der Bundesrechnungshof hatte das Auswärtige Amt auf die Mängel in dessen Liegenschaftsverwaltung bereits in den Jahren 1995 bis 2003 mehrfach hingewiesen und dem Parlament darüber berichtet. Er erwartet, dass sich das Auswärtige Amt von seinen Liegenschaften in Aden und Genf trennt und ein Konzept für die bedarfsgerechte und wirtschaftliche Verwaltung seiner Dienstwohnungen erarbeitet.

Bundesministerium des Innern

5 Informationen über finanzielle Gesetzeswirkungen verbessern

Die Bundesministerien haben bei Gesetzesvorlagen die finanziellen Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte

nicht immer vollständig und konkret benannt. Auch haben sie die finanziellen Auswirkungen nicht rückschauend überprüft.

Das Haushaltsrecht gibt der Bundesregierung auf, in Gesetzesvorlagen die Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte darzustellen. Die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) konkretisiert diese Anforderungen und verpflichtet die Bundesministerien zu umfassenden Angaben über die Auswirkungen von Gesetzesentwürfen auf die Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte, auf die Kosten für die Wirtschaft sowie auf die Verbraucher. Ferner sind nach einem angemessenen Zeitraum die tatsächlich eingetretenen Kostenwirkungen zu prüfen.

Ausgehend von den Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes und aufgrund eigener Überlegungen ergriffen die Bundesregierung und einzelne Bundesministerien Initiativen zur Verbesserung der Gesetzgebung. So erarbeitete das Bundesministerium der Finanzen Ende 2006 eine Arbeitshilfe, die eine Orientierung bieten soll, wie die Kostenfolgenabschätzung von Gesetzesvorhaben verbessert werden kann.

In den Jahren 2006 und 2007 untersuchte der Bundesrechnungshof die Gesetzesvorlagen verschiedener Bundesministerien im Hinblick auf Vollständigkeit und Zuverlässigkeit der Informationen über die finanziellen Wirkungen auf die öffentlichen Haushalte. Dabei stellte er fest, dass die Gesetzesbegründungen den Vorgaben des Haushaltsrechts und der GGO nicht immer entsprachen. Insgesamt war das Bewusstsein für die Notwendigkeit einer systematischen Auseinandersetzung mit finanziellen Gesetzesfolgen nicht durchgehend ausgeprägt. Auch fehlten Angaben über eine rückschauende Prüfung der Kostenfolgen.

Um nachhaltige Verbesserungen zu erreichen, empfiehlt der Bundesrechnungshof den Bundesministerien, ein wirksames Gesetzescontrolling durchzuführen. Es soll sicherstellen, dass alle für die Rechtsetzung erforderlichen Informationen und Entscheidungsgrundlagen zu den finanziellen Auswirkungen in belastbarer Form vorliegen, die entstandenen Kostenfolgen rückschauend geprüft und bei wesentlichen Abweichungen mögliche Gegenmaßnahmen aufgezeigt werden.

6 Bundesanstalt Technisches Hilfswerk: Organisation straffen, Ehrenamt stärken

Das Technische Hilfswerk (THW) soll seine Verwaltungsorganisation verbessern, um die ehrenamtlichen

Helferinnen und Helfer wirkungsvoller zu unterstützen. Es hat seine Organisation jedoch nur unvollständig untersucht und bisher auf die Ausschöpfung von Wirtschaftslichkeitsreserven verzichtet.

Das THW ist eine nicht rechtsfähige Bundesanstalt mit Sitz in Bonn. Es gliedert sich in acht Landesverbände, denen 66 Geschäftsstellen zugeordnet sind. Das THW hat 850 hauptamtlich Beschäftigte, davon 170 in der zentralen Dienststelle mit der Leitung in Bonn. In den 669 Ortsverbänden sind 80 000 ehrenamtliche Helferinnen und Helfer tätig. Zu deren Aufgaben zählen technische Hilfe im Zivilschutz, in Katastrophenfällen, bei öffentlichen Notständen und bei größeren Unglücksfällen im In- und Ausland.

Das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) und das THW sind nicht bereit, die dreistufige Organisation des THW in eine Organisationsuntersuchung einzubeziehen, um eine schlanke und verbesserte Organisation zu erreichen. Sie wollen vielmehr lediglich einzelne Aufgaben zwischen den bestehenden Organisationseinheiten umschichten. Änderungen am mehrstufigen Aufbau und der Anzahl der Organisationseinheiten schließt das Bundesministerium von vornherein aus. Es glaubt dennoch, so die Arbeit der ehrenamtlichen Helferinnen und Helfer in den Ortsverbänden besser unterstützen zu können.

Die Innenrevision des THW war bei einem Haushaltsvolumen von 130 Mio. Euro mit nur einem hauptamtlichen Prüfer personell unterbesetzt. Entgegen allgemein gültiger Revisionsprinzipien und der Weisungslage setzte das THW zeitweise Beschäftigte aus Geschäftsstellen oder Landesverbänden als zusätzliche Prüfer ein.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, die gesamte Organisation des THW vorbehaltlos untersuchen zu lassen, um Wirtschaftslichkeitsreserven ausschöpfen zu können. Die Innenrevision des THW ist mit dem erforderlichen hauptamtlichen Personal auszustatten.

7 Bundespolizei zahlt für ihre Diensträume an Bahnhöfen zu viel Miete

Die Mietzahlungen der Bundespolizei für ihre Diensträume an Bahnhöfen überschreiten die nach dem Gesetz zulässigen Selbstkosten der Vermieter zum Teil deutlich. Vielfach hat die Bundespolizei den Vermietern frei verhandelte Mieten und keine Selbstkosten gezahlt. Über einen Zeitraum von zehn Jahren verursacht dies allein in den näher untersuchten Fällen vermeidbare Mehrausgaben für den Bund von 20 Mio. Euro.

Um ihre bahnpolizeilichen Aufgaben wahrnehmen zu können, benötigt die Bundespolizei Diensträume an Bahnhöfen. Zu diesem Zweck hat sie mit Bahnhofsbetrei-

bern (Vermietern) etwa 250 Mietverträge mit einem Volumen von jährlich 6,7 Mio. Euro geschlossen.

Nach dem Bundespolizeigesetz darf die Miethöhe die Selbstkosten des Vermieters nicht übersteigen. Rund zwei Drittel der Verträge sahen frei verhandelte Mietzahlungen vor. Sie waren nicht auf der Basis zuvor geprüfter Selbstkosten festgelegt worden.

An 37 neu errichteten oder grundlegend umgestalteten Bahnhöfen schloss die Bundespolizei in den letzten Jahren Kostenmietverträge über insgesamt 31 Mio. Euro. Bei Anwendung des öffentlichen Preisrechts würden dem Bund jedoch lediglich Ausgaben von 11 Mio. Euro entstehen. Die vereinbarten Nachweise über die tatsächlichen Investitionskosten lagen nicht vor.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, dass die Bundespolizei ihre besondere Rechtsposition aus dem Bundespolizeigesetz wirksamer nutzt, um ihre Dienststellen an Bahnhöfen wirtschaftlich unterzubringen. Er hat gefordert, alle bestehenden Verträge soweit möglich zu kündigen. Neue Verträge dürfen nur noch die Erstattung von Selbstkosten vorsehen, die unter Beachtung des öffentlichen Preisrechts ermittelt und geprüft werden. In den Kostenmietfällen sollte die Bundespolizei die Investitionskosten rückwirkend prüfen und etwaige Überzahlungen zurückfordern.

8 Bundespolizei hält zu viele Transporthubschrauber vor

Die Bundespolizei hält 40 Transporthubschrauber für den sofortigen und gleichzeitigen Einsatz bei besonderen Lageentwicklungen vor, obwohl diese Voraussetzungen noch nie gegeben waren und die Hubschrauber jährlich nur zu 10 % ausgelastet sind. Die Bundespolizei sollte daher den Bedarf an Transporthubschraubern prüfen. Sie könnte deren Zahl reduzieren, wenn sie im Falle einer besonderen Lageentwicklung auch ihre Mehrzweckhubschrauber verwenden würde.

Die Bundespolizei setzt Hubschrauber als polizeiliches Einsatz- und Transportmittel ein. Neben 23 Mehrzweckhubschraubern verfügt sie über 40 größere Hubschrauber, die vorrangig zum Transport von Polizeikräften dienen.

Die Zahl der Transporthubschrauber begründet das Bundesministerium des Innern damit, dass bei besonderen Lageentwicklungen 457 Polizeikräfte „in einer Welle“, d. h. sofort und zeitgleich, an einen beliebigen Einsatzort transportiert werden müssten. Die Transporthubschrauber waren nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes in den letzten Jahren lediglich zu etwa 10 % ausgelastet. Die Bundespolizei hat einen sofortigen und gleichzeitigen Einsatz von 40 Transporthubschraubern bislang weder geübt noch durchgeführt.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, den Bedarf der Bundespolizei an Transporthubschraubern auf der Grundlage einer Einsatzkonzeption zu prüfen. Auch die Mehrzweckhubschrauber sollten im Falle einer besonderen Einsatzlage berücksichtigt werden. Dadurch könnten drei Transporthubschrauber verkauft, Einnahmen von 40 Mio. Euro erzielt und jährliche Betriebsausgaben von mindestens 1 Mio. Euro vermieden werden.

9 Versorgung der Bundespolizei mit Dienstkleidung schlecht organisiert

Das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) hat die geplante zentrale Versorgung der Bundespolizei mit Dienstkleidung bisher nicht umgesetzt. Optimierungsvorschläge des Bundesrechnungshofes hat es nicht ausreichend berücksichtigt. Allein die Personalkosten könnten gegenüber den Planungen des Bundesministeriums um 2 Mio. Euro jährlich gesenkt werden.

Die Versorgung der 39 000 Polizeikräfte und Zivilbediensteten der Bundespolizei mit Dienstkleidung und Ausrüstung ist dezentral organisiert. Mit 25 Bekleidungskammern, 24 Bekleidungswerkstätten und vier Bekleidungsbusen ist die Versorgung weder zeitnah möglich noch wirtschaftlich organisiert. Der Bundesrechnungshof hat bei einer Prüfung festgestellt, dass das Bundesministerium den Verbesserungsbedarf bereits Mitte der 90er-Jahre erkannte. Dennoch setzte es ein Konzept, das eine zentrale Versorgung vorsieht und erhebliche Einsparungsmöglichkeiten aufzeigt, nicht um. Mit der Umsetzung des Konzepts wäre eine Reduzierung des Personals von 240 auf 100 Kräfte verbunden.

Das Bundesministerium arbeitet bei der Entwicklung von Dienstkleidung und bei deren Beschaffung nicht mit den Ländern zusammen. Einige Länder kooperieren bei der Entwicklung und der Versorgung ihrer Polizeien und sparen dadurch erhebliche Kosten ein.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, das Konzept unverzüglich umzusetzen und nach anerkannten Methoden den Personalbedarfs zu ermitteln. Er hält es für möglich, den vom Bundesministerium für notwendig erachteten Personalbedarf zu halbieren und damit weitere 2 Mio. Euro jährlich einzusparen. Denn vergleichbare zentrale Versorgungseinrichtungen der Länder kommen mit der Hälfte des vom Bund vorgesehenen Personals aus. Darüber hinaus muss das Bundesministerium auch eine Ausgliederung oder Privatisierung von Aufgaben prüfen.

Zudem hat der Bundesrechnungshof von dem Bundesministerium erwartet, dass es sich weiterhin mit Nachdruck für ein gemeinsames Vorgehen von Bund und Ländern bei der Neu- und Weiterentwicklung der Dienstkleidung einsetzt. Insbesondere die gemeinsame Entwicklung einer modular konzipierten Dienstkleidung, wie sie bereits in einigen Ländern praktiziert wird, bietet weitere Einsparungsmöglichkeiten. Unabhängig davon hält

es der Bundesrechnungshof für geboten, auch bei der Beschaffung der Dienstkleidung mit den Ländern zusammenzuarbeiten und dadurch Kosten zu reduzieren.

Bundesministerium der Justiz

10 Mietverträge für Hard- und Software sowie unzureichende Vertragsüberwachung führen zu unnötig hohen Ausgaben

Als sogenanntes „Rundum-Sorglos-Paket“ mietete das Deutsche Patent- und Markenamt seit dem Jahre 1999 den Großteil seiner Computer, Software und Dienstleistungen im Gesamtwert von fast 8 Mio. Euro für drei Jahre. Es gab so im Vergleich zu Kauf und fünfjähriger Nutzungsdauer über 1 Mio. Euro mehr aus. Für Software, die ihm der Vermieter vermittelt hatte, bezahlte es das Dreifache des Preises, der fällig geworden wäre, wenn es die Software direkt beim Hersteller gekauft hätte. Nach Ablauf der Mietverträge wurden die Mietgegenstände regelmäßig zum Restwert gekauft und Restwertzahlungen auch für Dienstleistungen geleistet, die im Rahmen der Mietverträge bereits abgegolten waren.

Bundesministerium der Finanzen

11 Ermittlungsvorgaben bei der Bekämpfung von Schwarzarbeit bergen Fehlanreize

Die zentralen Vorgaben des Bundesministeriums der Finanzen (Bundesministerium) für die Bekämpfung der Schwarzarbeit setzen falsche Ermittlungsanreize.

Das Bundesministerium steuert die Arbeit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit über mehrere Zielgrößen. U. a. gibt es vor, dass eine möglichst hohe Schadenssumme aufgedeckt werden soll. So wird auch in Fällen mit hohen Schadenssummen aufwendig ermittelt, in denen keine Einnahmen zu erwarten sind – etwa, weil der Arbeitgeber bereits zahlungsunfähig ist. Der Bundesrechnungshof schätzt, dass über 90 % der ermittelten Sozialversicherungs- und Steuerschäden nicht eingetrieben werden können.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes setzt die Vorgabe, möglichst hohe Schadenssummen aufzudecken, Fehlanreize. Er empfiehlt dem Bundesministerium, die Steuerungsziele weiter auszudifferenzieren. Fälle, welche zu tatsächlichen Einnahmen führen oder strafrechtlich relevant sind, sollten höher gewichtet werden. Damit lässt sich verhindern, dass die generalpräventive Wirkung der Finanzkontrolle Schwarzarbeit verloren geht.

12 Datenbankabrufverfahren für die Bekämpfung der Schwarzarbeit nicht einsatzbereit

Wegen jahrelanger Verzögerungen bei der Realisierung eines IT-Unterstützungssystems können die Landesbehörden immer noch nicht auf die Daten der Finanzkontrolle Schwarzarbeit zurückgreifen.

Das Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz sieht die Führung einer Prüfungs- und Ermittlungsdatenbank durch die Finanzkontrolle Schwarzarbeit sowie die Einrichtung eines Datenbankabrufverfahrens für Staatsanwaltschaften, Finanz- und Polizeibehörden vor. Das Abrufverfahren ist bislang noch nicht bundesweit in Betrieb gegangen. Die Landesbehörden sind nicht in der Lage, auf die vorhandenen Daten der Schwarzarbeitsbekämpfung zuzugreifen.

Wichtige Unterstützungsfunktionen durch die Datenbank stehen bis heute nicht zur Verfügung, weil sich die vollständige Realisierung des dafür vorgesehenen Programms ProFiS (Programmunterstützung Finanzkontrolle Schwarzarbeit) jahrelang verzögerte. Bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit entstehen nach Schätzungen des Bundesrechnungshofes daher jährliche Mehrkosten in Höhe von mindestens 5,6 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass der gesetzliche Auftrag, ein Datenbankabrufverfahren bundesweit einzuführen, bis heute noch nicht erfüllt ist. Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher dem Bundesministerium der Finanzen, im Zusammenwirken mit den Ländern die Einführung des Abrufverfahrens aktiv zu betreiben. Die noch ausstehenden Funktionen des Programms ProFiS sollten realisiert und die vorhandenen Daten regelmäßig ausgewertet und genutzt werden.

13 Familienkassen des öffentlichen Dienstes zentralisieren und Kindergeldfestsetzung vereinfachen

Derzeit gibt es rund 12 000 Familienkassen des öffentlichen Dienstes. Bei einer Konzentration auf wenige Familienkassen ließen sich Personal- und Sachausgaben nach einer verwaltungsinternen Schätzung von rund 100 Mio. Euro jährlich einsparen. Die Bearbeitung des Kindergeldes für volljährige Kinder ist mit einem unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand verbunden. Sie sollte vereinfacht werden.

Das Kindergeld für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes wird von den Behörden festgesetzt und gezahlt, bei denen die Beschäftigten arbeiten. Für die Kindergeldberechtigten außerhalb des öffentlichen Dienstes ist die Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) zuständig. Die Beschäftigten im öffentlichen Dienst beziehen das Kindergeld deshalb von ihrer Behörde, weil sie einen Familienzuschlag oder eine vergleichbare tarifliche Leistung erhalten, wenn für ihre Kinder Kindergeld gezahlt wird. Da jede Behörde als

Familienkasse gilt, gibt es auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene rund 12 000 Familienkassen des öffentlichen Dienstes. Diese bearbeiten Kindergeldfälle von rund 1,8 Millionen Kindern, während die Familienkasse der Bundesagentur mit ihren 102 örtlichen Familienkassen für rund 15 Millionen Kinder zuständig ist.

Die Familienkassen des öffentlichen Dienstes konnten wegen der geringen Fallzahlen keine Standards und Routinen bei der Bearbeitung von Kindergeldfällen entwickeln. Dadurch entstehen Bearbeitungsfehler und das Risiko von Überzahlungen. Der Bundesrechnungshof hat deshalb empfohlen, die Bearbeitung des Kindergeldes auf wenige Familienkassen zu konzentrieren. In diesen „Zentralen Familienkassen“ könnte die notwendige Sachkunde entwickelt und vorgehalten werden. Die Voraussetzungen für die Kindergeldfestsetzungen für volljährige Kinder könnten auch vereinfacht werden. Dies würde den Verwaltungsaufwand verringern und dazu beitragen, Bearbeitungsfehler zu verhindern.

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hat die Empfehlungen positiv aufgenommen und will auf Bundesebene alle Ressorts für die Konzentration der Kindergeldbearbeitung gewinnen.

Es will auch die Länder dazu bewegen, zentrale Familienkassen einzurichten.

Das Bundesministerium sollte auch initiativ werden, um durchgreifende Vereinfachungen im materiellen Kindergeldrecht für volljährige Kinder zu erreichen. Entsprechende Vorschläge liegen vor und müssten vom Bundesministerium nur aufgegriffen werden.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

14 Förderung überbetrieblicher Berufsbildungsstätten kann verbessert werden

Die Förderung überbetrieblicher Berufsbildungsstätten kann erheblich verbessert werden.

Zwei Bundesministerien – das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Bundesministerium) und das Bundesministerium für Bildung und Forschung – fördern Bau- und Beschaffungsmaßnahmen derselben Berufsbildungsstätten. Das Bundesministerium förderte die Fortbildung im Jahre 2006 mit 25,5 Mio. Euro, während das Bundesministerium für Bildung und Forschung für die überbetriebliche Ausbildung im Jahre 2006 29 Mio. Euro einsetzte.

Weil die meisten Berufsbildungsstätten sowohl Fortbildung als auch Ausbildung anboten, erhielten sie Zuwendungen von beiden Bundesministerien. Obwohl die Maßnahmen gleich und die Empfänger dieselben waren, hatten die Bundesministerien den Kreis der Antragstellenden und den Gegenstand der Förderung ohne sachlichen Grund unterschiedlich festgelegt. Darüber hinaus

hatte das Bundesministerium den Gegenstand und die Voraussetzungen einer Förderung nicht konkret bestimmt. Dadurch wurden Antragstellende ungleich behandelt. Die Förderung bearbeiteten zwei nachgeordnete Behörden. Deshalb entstand unnötiger Verwaltungsaufwand.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, den Fördergegenstand und die Fördervoraussetzungen in einer einheitlichen Richtlinie für beide Bundesministerien festzulegen und die verwaltungsmäßige Abwicklung von einer nachgeordneten Stelle bearbeiten zu lassen.

Der Aus- und Fortbildungsbedarf nahm stark ab. In vielen Berufen wurden die vorhandenen Kapazitäten kaum genutzt. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, den Bedarf zu analysieren und eine abgestimmte Bedarfsplanung zu entwickeln, die als Grundlage künftiger Förderentscheidungen dient.

15 Gewinnung außenwirtschaftlicher Informationen unwirtschaftlich

Es ist unwirtschaftlich, dass sowohl das Korrespondentennetz der Bundesagentur für Außenwirtschaft (Bundesagentur) als auch die Auslandshandelskammern außenwirtschaftliche Informationen beschaffen und deutsche Wirtschaftsinteressen im Ausland vertreten. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, das Korrespondentennetz der Bundesagentur aufzulösen und dessen Aufgaben auf die Auslandshandelskammern zu übertragen. Dadurch könnten die Informationen besser und wirtschaftlicher gewonnen werden.

Die Bundesagentur leitet von Deutschland aus ein Netz von etwa 60 Auslandskorrespondenten an 40 Standorten. Von diesen erhält sie außenwirtschaftliche Informationen, bereitet sie auf und stellt sie deutschen Unternehmen zur Verfügung. Die Auslandskorrespondenten sollen zudem Repräsentationsaufgaben wahrnehmen und neben den Wirtschaftsdiensten der Botschaften und den Vertretern der Auslandshandelskammern Ansprechpartner sein. Für das Korrespondentennetz der Bundesagentur stellt der Bund jährlich rund 10 Mio. Euro zur Verfügung.

Die Auslandshandelskammern unterstützen an etwa 120 Standorten Wirtschaftsbeziehungen durch Auskunfts-, Beratungs- und Organisationsdienste für die Wirtschaft und repräsentieren deutsche Wirtschaftsinteressen. Dazu gehört auch die Versorgung deutscher Unternehmen mit Wirtschaftsinformationen des jeweiligen Landes. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie fördert die Kammern mit etwa 30 Mio. Euro jährlich.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass sich die Tätigkeiten des Korrespondentennetzes und der Auslandshandelskammern überschneiden. Dies ist auf Dauer unwirtschaftlich. Nach seiner Auffassung könnten die Auslandshandelskammern durch ihr wesentlich größeres Netz mehr und flexibler Informationen beschaffen. Außerdem könnten sie die Vertretung deutscher Wirtschaftsinteressen im Ausland zusammenfassen.

Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, mittelfristig das Auslandskorrespondentennetz der Bundesagentur aufzulösen. Dessen Aufgaben könnten weitgehend von den Auslandshandelskammern übernommen werden.

16 Förderung von Weiterbildungsangeboten im Tourismus verfehlt ihre Ziele

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Bundesministerium) hat seit über 25 Jahren mehr als zwei Drittel der Ausgaben eines Vereins in Berlin gefördert, der Seminare zur Weiterbildung von Beschäftigten in der Tourismuswirtschaft veranstaltet. Die Förderung hat ihr Ziel verfehlt, die Wettbewerbsfähigkeit der mittelständischen Tourismuswirtschaft zu stärken, und war unwirtschaftlich.

Die Seminare behandelten zu einem großen Teil allgemeine Themen ohne besonderen Bezug zum Tourismus. An den Seminaren nahmen überwiegend Personen teil, die nicht aus dem Gast- und Reisebürogewerbe kamen. Nur rund ein Drittel der Ausgaben des Vereins entfiel auf Ausgaben für Weiterbildungsveranstaltungen.

Das Bundesministerium will zwar prüfen, ob ein Evaluationsauftrag zur Konzeption und Struktur des Vereins vergeben werden soll. Der Bundesrechnungshof hält dies jedoch nicht für ausreichend. Es ist nicht die Aufgabe des Bundes, dauerhaft einen Verein zu stützen, der die Förderziele im Wesentlichen verfehlt.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Förderung des Vereins einzustellen und Weiterbildungsmaßnahmen über bereits bestehende Einrichtungen zu finanzieren.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales

17 Deutsche Rentenversicherung Bund plant ihre neuen Verwaltungsgebäude unwirtschaftlich

Die Deutsche Rentenversicherung Bund (DRV Bund) kann zwei Neubauten in Berlin um rund 60 Mio. Euro und damit ein Drittel der Gesamtkosten günstiger errichten. Dazu muss sie ihre deutlich überhöhten Raumforderungen auf das bei Bundesbauten übliche Maß verringern und wirtschaftlich umsetzen lassen.

Die DRV Bund ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung. Bauvorhaben der DRV Bund bedürfen der Genehmigung des Bundesversicherungsamtes, einer dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Bundesministerium) nachgeordneten Behörde.

Die DRV Bund plant, in der Nähe ihres Hauptsitzes in Berlin-Wilmersdorf zwei Verwaltungsgebäude mit Baukosten von über 180 Mio. Euro errichten zu lassen.

Die Planungen für die Neubauten sind nach Auffassung des Bundesrechnungshofes äußerst unwirtschaftlich. Die

DRV Bund hat ihren Raumbedarf zu hoch angesetzt und nicht auf eine wirtschaftliche Planung und Gestaltung der Gebäude geachtet. Erhebliche Einsparungen ließen sich erreichen, wenn die DRV Bund auf unnötige Flächen und Lichthöfe, aufwendige Fassaden und technische Anlagen sowie gläserne Aufzüge verzichtete.

Nach überschlägiger Berechnung des Bundesrechnungshofes ließen sich die Gebäude für die im Genehmigungsantrag vorgesehene Anzahl von Büroarbeitsplätzen um rund 60 Mio. Euro und damit ein Drittel der Gesamtkosten günstiger errichten.

Das Bundesversicherungsamt hat dargelegt, die Vorhaben erst genehmigen zu wollen, wenn die Planungen überarbeitet worden sind. Das Bundesministerium hat darauf verwiesen, dass die DRV Bund die Raumbedarfpläne anpassen, planerisch umsetzen und die Kosten darstellen werde.

Der Bundesrechnungshof begrüßt die von der DRV Bund zugesagten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und planerischen Darstellungen als ersten Schritt zu sparsamem Bauen. Bei den anstehenden Umplanungen sollte die DRV Bund die Hinweise des Bundesrechnungshofes beachten, um wirtschaftlich zu bauen. Sie sollte insbesondere so viele Büroarbeitsplätze wie möglich im Gebäude unterbringen und auf aufwendige Gestaltungen verzichten.

18 Grundsicherungsstellen gewährten Einstiegsgeld nach unterschiedlichen Maßstäben und zahlten es vielfach ohne Anspruch der Empfänger aus

Der Bundesrechnungshof hat erhebliche Mängel bei der Gewährung von Leistungen zur Eingliederung arbeitsloser erwerbsfähiger Hilfebedürftiger in Form des sogenannten Einstiegsgeldes festgestellt. Die Grundsicherungsstellen zahlten oft Einstiegsgeld, obwohl die Hilfebedürftigen die gesetzlichen Voraussetzungen nicht erfüllten. Außerdem wurden die Leistungen unterschiedlich bemessen, sodass die Empfänger ungleich behandelt wurden.

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) und die Kommunen als Träger der Grundsicherung haben die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen umfassend mit dem Ziel zu unterstützen, deren Hilfebedürftigkeit zu überwinden. Die für die Grundsicherung zuständigen Stellen – Arbeitsgemeinschaften und zugelassene kommunale Träger – können finanzielle Anreize geben, um Hilfebedürftigen die Eingliederung in den Arbeitsmarkt zu erleichtern. Ein Beispiel hierfür ist das sogenannte Einstiegsgeld (§ 29 Zweites Buch Sozialgesetzbuch – SGB II).

Das Einstiegsgeld kann gezahlt werden, wenn arbeitslose erwerbsfähige Hilfebedürftige erwerbstätig werden und dadurch langfristig nicht mehr auf das Arbeitslosengeld II angewiesen sind. Eine Förderung ist ausgeschlossen, wenn das erzielte Einkommen so niedrig bleibt, dass es für den Lebensunterhalt der Hilfebedürftigen und der mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen nicht ausreicht, sondern die Hilfebedürftigkeit auf Dauer

nur mindert. Das Einstiegsgeld wird in der Praxis ganz überwiegend bei Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit gewährt. Das Einstiegsgeld ist damit für Arbeitslosengeld II-Empfänger das arbeitsmarktpolitische Instrument, das dem Gründungszuschuss im Bereich der Arbeitslosenversicherung entspricht. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Bundesministerium) kann durch Rechtsverordnung bestimmen, wie das Einstiegsgeld zu bemessen ist. Von dieser Ermächtigung hat es bislang keinen Gebrauch gemacht.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes zahlten die Grundsicherungsstellen in vielen Fällen Einstiegsgeld, obwohl die Voraussetzungen nicht vorlagen. Sie bemäßen die Höhe des Einstiegsgeldes nach unterschiedlichen Kriterien. Einige legten z. B. die Regelleistungen für Alleinstehende zur Sicherung des Lebensunterhalts zugrunde. Andere trafen überhaupt keine Regelungen oder sahen ein Einstiegsgeld nach monatlichen Pauschalen vor. Mehrere Grundsicherungsstellen senkten das Einstiegsgeld nach Höhe und Zeitablauf unterschiedlich ab.

Die Hilfebedürftigen hatten ihrem Antrag entweder keine oder nur unvollständige Unterlagen beigelegt. Außerdem war nicht erkennbar, ob durch die neue Tätigkeit ihre Hilfebedürftigkeit überwunden oder wenigstens gemindert werden konnte. Antragsteller, die sich selbstständig machten, hatten in der Regel keine Stellungnahmen fachkundiger Stellen vorgelegt, die die Tragfähigkeit ihrer Existenzgründung belegten.

Der Bundesrechnungshof hält die Stellungnahme einer fachkundigen Stelle für unerlässlich, damit die Grundsicherungsstellen den künftigen Erfolg einer Existenzgründung beurteilen können. Dies hat sich bei der Förderung einer selbstständigen Tätigkeit mit Überbrückungsgeld bzw. Existenzgründungszuschuss im Bereich der Arbeitslosenversicherung bewährt. Dadurch wird das Risiko verringert, eine aussichtslose Existenzgründung zu fördern.

Außerdem hält es der Bundesrechnungshof für dringend notwendig, durch Rechtsverordnung Kriterien zu bestimmen, nach denen sich die Höhe eines Einstiegsgeldes sowie die Steigerungs- und Absenkungsmöglichkeiten bundesweit richten. Nur so kann diese Leistung transparent gestaltet und die einheitliche Rechtsanwendung gewährleistet werden.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, den Grundsicherungsstellen aufzugeben, bei Förderung von Existenzgründungen durch Einstiegsgeld die Tragfähigkeitsbescheinigung einer fachkundigen Stelle zwingend zu verlangen und von seiner Verordnungsmächtigung zur Bemessung des Einstiegsgeldes Gebrauch zu machen.

19 Leistungsbezahlung im Bereich der Bundesagentur für Arbeit nicht zielgerichtet

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) hat Zulagen und Prämien für herausragende besondere Leistungen

nicht zielgerichtet gewährt. Sie hat Regelungen zur Leistungsbezahlung grundlegend fehlerhaft angewendet. Sie hat auch nicht untersucht, ob das Ziel der besonderen Regelungen, die Ergebnisse der Arbeitsvermittlung zu verbessern, erreicht wurde.

Beamtinnen und Beamte können für herausragende besondere Arbeitsleistungen Leistungszulagen und -prämien erhalten. Neben diesen allgemeinen Regelungen führte der Gesetzgeber für den Bereich der Arbeitsvermittlung in der Bundesagentur besondere Regelungen ein, die u. a. höhere Zulagen vorsahen. Dadurch sollten die Ergebnisse der Arbeitsvermittlung verbessert werden. Die Bundesagentur wendete diese Regelungen fehlerhaft an. Sie verstieß insbesondere gegen den Grundsatz, dass Entscheidungen über die Gewährung von Leistungszulagen und -prämien vor Ort getroffen werden sollen und die unmittelbaren Vorgesetzten einzubinden sind. Sie zahlte ihren Beschäftigten Leistungsprämien gegen Kürzung ihrer Arbeitszeitguthaben. Dies war unzulässig, weil mit Leistungsprämien keine Zeitguthaben abgegolten werden dürfen, sondern besondere Einzelleistungen honoriert werden sollen. Die als Teamzulagen gewährten Leistungszulagen waren ebenfalls fehlerhaft, denn sie wurden rückwirkend für mehr als drei Monate gewährt und in einer Summe gezahlt. Die besten Teamleistungen ermittelte die Bundesagentur anhand von Kennzahlen der Agenturen für Arbeit (Agenturen), die individuelle Leistung der Beschäftigten wurde nicht festgestellt. Dadurch konnten auch leistungsschwächere oder freigestellte Beschäftigte, die einem der ausgewählten Teams zugeordnet waren, eine Leistungszulage erhalten.

Die Bundesagentur führte inzwischen eine Mitarbeiterbefragung zur leistungsbezogenen Bezahlung durch und will die Agenturen vor Ort über die Vergabe entscheiden lassen. Sie untersuchte nicht, ob das Ziel, die Ergebnisse der Arbeitsvermittlung zu verbessern, erreicht wurde.

Die Bundesagentur sollte die leistungsbezogene Bezahlung künftig rechtlich einwandfrei umsetzen und die Ergebnisse systematisch evaluieren. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Aufsicht führende Bundesministerium für Arbeit und Soziales künftige Verfahren zur Vergabe leistungsorientierter Bezahlung bei der Bundesagentur stärker als bisher begleitet.

20 Verfahren der Sozialversicherungswahlen weist erhebliche Legitimationsdefizite auf

Die Sozialversicherungswahlen führen nicht zu einer repräsentativen und wirkungsvollen Beteiligung der wahlberechtigten Versicherten. Insgesamt entstanden durch die Sozialversicherungswahlen des Jahres 2005 Ausgaben von mehr als 40 Mio. Euro.

In den Sozialversicherungswahlen wählen Versicherte und Arbeitgeber die Selbstverwaltungsorgane der Träger der gesetzlichen Unfall-, Renten- und Krankenversicherung. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes

- hatten sich bei 332 von 340 Versicherungsträgern die mit Wahllisten antretenden Organisationen bereits im Wege der „Friedenswahl“, d. h. ohne Wahlhandlung auf die Mitglieder der Gremien geeinigt,
- ist es Versicherten, die auf sogenannten freien Listen kandidieren wollen, in der Praxis nahezu unmöglich, die bis zu 2 000 geforderten Unterstützerunterschriften von Versicherten des jeweiligen Trägers nachzuweisen,
- haben die Führungsgremien der antretenden Organisationen auf die Auswahl der zur Wahl antretenden Personen teilweise einen so hohen Einfluss, dass ernsthafte Zweifel bestehen, ob dem demokratischen Prinzip bei der Kandidatenaufstellung noch genügt wird,
- werden Nachrücker für ausgeschiedene Mitglieder – auch wenn das Gremium aus echten Wahlen hervorging – ohne Beteiligung der Versicherten alleine durch die Listenträger bestimmt. Die Wähler haben damit nicht das letzte Wort,
- lag trotz einer umfangreichen Werbekampagne und intensiver Öffentlichkeitsarbeit die Wahlbeteiligung bei den acht Versicherungsträgern, bei denen noch echte Wahlen stattfanden, unter 30 %,
- gaben die Versicherungsträger für acht Wahlen 2005, insbesondere für Öffentlichkeitsarbeit und umfangreiche Werbekampagnen, mehr als 40 Mio. Euro aus. Wenn es bei allen Trägern der gesetzlichen Rentenversicherung Wahlen mit Wahlhandlung gegeben hätte, wären nach ihrer Schätzung allein bei ihnen Kosten von rund 86 Mio. Euro angefallen.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Bundesministerium) auf die Defizite des Wahlverfahrens hingewiesen. Ein vom Bundesministerium bereits initiiertes Projekt zur Modernisierung der Sozialversicherungswahlen bietet Ansätze, die Mängel zu beseitigen. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesministerium das initiierte Projekt mit Nachdruck vorantreibt, um die vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Legitimationsdefizite zu beseitigen.

21 Deutsche Rentenversicherung Bund koordiniert nicht ausreichend die Planung von Rehabilitationsmaßnahmen

Seit der Neuordnung der Deutschen Rentenversicherung sind von ursprünglich 26 Trägern neun weggefallen. Um die ihr anvertrauten Beitrags- und Steuermittel wirtschaftlicher zu verwenden, muss die Deutsche Rentenversicherung die Anzahl der noch notwendigen trägereigenen Rehabilitationskliniken neu festlegen und die Bettenbedarfs- und Belegungsplanung zwischen den Trägern wirksam koordinieren.

Die Deutsche Rentenversicherung (DRV Bund) nimmt seit der Neuordnung der Deutschen Rentenversicherung

auch Grundsatz- und Querschnittsaufgaben wahr. Bisher ist sie diesen Aufgaben nicht ausreichend nachgekommen. Die erforderlichen Entscheidungen hat sie noch nicht herbeigeführt.

Die verbliebenen 17 Träger der gesetzlichen Rentenversicherung (Rentenversicherungsträger, Träger) betreiben unverändert rund 100 trägereigene Rehabilitationskliniken (Kliniken). Für höchstens ein Drittel der von ihnen genehmigten Maßnahmen der medizinischen Rehabilitation sollen in den Kliniken Betten bereitgehalten werden.

Um die wirtschaftliche Verwendung der anvertrauten Beitrags- und Steuergelder zu gewährleisten, hat sie darauf hinzuwirken, dass die Anzahl der noch notwendigen trägereigenen Kliniken neu festgelegt wird. Zudem obliegt ihr, die Bettenbedarfs- und Belegungsplanung zwischen den Trägern wirksam zu koordinieren.

Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahre 2004 gefordert, die notwendige Anzahl der trägereigenen Kliniken erstmals auf der Grundlage belastbarer Daten innerhalb eines Gesamtkonzeptes für die gesetzliche Rentenversicherung neu zu bestimmen. Hierzu sollte der Rehabilitationsbedarf indikationsbezogen umfassend und trägerübergreifend analysiert und bewertet werden. Die Reha-Planung sollte zwischen den Trägern abgestimmt und koordiniert werden.

Im Dezember 2005 forderte auch das Bundesversicherungsamt als Aufsichtsbehörde von der DRV Bund eine umfassende indikationsbezogene Ist-Analyse (Gesamtbestand der privaten und trägereigenen Kliniken).

Die DRV Bund hat nunmehr Grundsätze zur Koordinierung der Reha-Planung beschlossen. Die Grundsätze sehen vor, fünf Regionalverbünde der Träger zu schaffen. Die Verbünde – nicht mehr die einzelnen Träger – entscheiden über die Planung der ihnen regional zugeordneten Kliniken. Die DRV Bund ist mit jeweils einer Stimme in den Verbünden vertreten. Dadurch hat sie keinen entscheidenden Einfluss auf die dort vereinbarte Planung. Die vom Bundesrechnungshof und Bundesversicherungsamt geforderte Analyse nebst verbindlichem Bedarfskonzept lag nicht vor.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Bundesministerium) zunächst innerhalb seiner Aufsichtsbefugnisse gegenüber der DRV Bund aktiv wird, soweit diese Grundsatz- und Querschnittsaufgaben wahrnimmt. Das Bundesministerium sollte die DRV Bund anhalten, verbindliche Planungsmaßstäbe für die Regionalverbünde vorzugeben, um einheitliche, koordinierbare Planungsdaten zu erhalten. Weiterhin sollte die DRV Bund eine indikationsbezogene Ist-Analyse des Gesamtbestands aller Kliniken und darauf aufbauend ein für alle Träger verbindliches Bedarfskonzept erstellen. Die dafür maßgeblichen Parameter sind offen zu legen. Nur so können der Bettenbedarf- und die Belegung wirksam geplant und die notwendige Anzahl trägereigener Kliniken sachgerecht bestimmt werden, um mit wettbewerbsfähigen Pflegesätzen am Markt konkurrieren zu können.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

22 Bund verzichtet auf mindestens 190 Mio. Euro gegenüber der Deutschen Bahn AG

Der Bund hat hingenommen, dass sich die Deutsche Bahn AG nicht an vertragliche Vereinbarungen hielt. Dadurch ist ihm ein Nachteil von mindestens 190 Mio. Euro entstanden.

Der Bund finanziert Investitionen in die Schienenwege seiner Eisenbahnen. Im Jahre 1995 vereinbarten der Bund und die Deutsche Bahn AG den Bau und die Finanzierung der Neubaustrecke zwischen Köln und dem Rhein-Main-Gebiet. Der Bund begrenzte seine Finanzierungszusage auf 3 963 Mio. Euro, die die Deutsche Bahn AG nach Baufortschritt abrufen sollte. Mehrkosten hatte die Deutsche Bahn AG zu tragen. Über rund 700 Mio. Euro finanzieller Vorteile aus diesem Vorhaben für die Deutsche Bahn AG hat der Bundesrechnungshof bereits dem Parlament berichtet.

Darüber hinaus hat der Bund weitere finanzielle Zugeständnisse eingeräumt:

- Die Deutsche Bahn AG vereinbarte mit den beauftragten Baufirmen Vorauszahlungen und erreichte dadurch Preisnachlässe. Dem Vorteil der Preisnachlässe bei der Deutschen Bahn AG standen Zinsen für die vorzeitige Kapitalbereitstellung gegenüber, die der Bund zu tragen hatte. Nach Berechnungen des Eisenbahn-Bundesamtes (Bundesamt) beliefen sich die zusätzlichen Zinskosten für den Bund auf mindestens 37 Mio. Euro.
- Die Deutsche Bahn AG hat mit Zustimmung des Bundesamtes einen Streckenabschnitt zwischen Köln-Deutz und Porz-Steinstraße nicht gebaut. Vom Bund hat die Deutsche Bahn AG die Mittel abgerufen, die für den gesamten Bauabschnitt vorgesehen waren. Nach Schätzung des Bundesamtes hat die Deutsche Bahn AG für den nicht gebauten Streckenabschnitt 153 Mio. Euro erhalten. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Bundesministerium) hat diese Mittel nicht zurückverlangt.
- Im Bahnhof Wiesbaden musste ein Bahnsteig verlängert werden, weil die auf der Neubaustrecke verkehrenden Züge länger sind als herkömmliche Reisezüge. Diese Maßnahme wurde mit Zustimmung des Bundesamtes durch zusätzliche Bundesmittel von 1,7 Mio. Euro finanziert, obwohl sie Bestandteil der Finanzierungsvereinbarung war.

Der Bundesrechnungshof erwartet vom Bundesministerium eine Prüfung, ob die zusätzlichen finanziellen Leistungen zurückgefordert werden können. Darüber hinaus sollte das Bundesministerium alle weiteren rechtlichen Konsequenzen ziehen.

23 Bund zahlt 60 Mio. Euro ohne Gegenleistung aus

Obwohl beim Ausbau der Bahnstrecke zwischen Ingolstadt und München noch Arbeiten im Wert von 60 Mio. Euro ausstehen, hat das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Bundesministerium) bereits alle Mittel für dieses Projekt ausgezahlt.

Der Bund finanziert Investitionen in die Schienenwege seiner Eisenbahnen. Im Jahre 1996 schlossen das Bundesministerium und die Deutsche Bahn AG eine Finanzierungsvereinbarung über den Ausbau der Bahnstrecke zwischen Ingolstadt und München. Ein Eisenbahninfrastrukturunternehmen (Unternehmen) sollte den Ausbau im Jahre 2003 fertigstellen. Die Deutsche Bahn AG rief sämtliche Bundesmittel bis Ende 2003 ab, obwohl das Unternehmen bisher einige Baumaßnahmen nicht ausgeführt hat. Beispielsweise baute es einige Streckenabschnitte nicht für höhere Geschwindigkeiten aus. Das Eisenbahn-Bundesamt schätzt den Wert der noch ausstehenden Arbeiten auf etwa 60 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium eine unzureichende Überwachung des Baufortschritts vorgehalten. Außerdem hat er beanstandet, dass das Bundesministerium von der Deutschen Bahn AG nicht verlangt hat, den Ausbau fristgerecht und im vereinbarten Umfang fertigzustellen.

Der Bundesrechnungshof fordert das Bundesministerium auf, mit der Deutschen Bahn AG einen verbindlichen Termin zu vereinbaren, bis zu dem der Ausbau abgeschlossen sein muss. Sollte der Ausbau nicht fertiggestellt werden, erwartet der Bundesrechnungshof, dass das Bundesministerium die ausgezahlten Mittel für die noch ausstehenden Arbeiten einschließlich einer Verzinsung von der Deutschen Bahn AG zurückfordert.

24 Bund bewilligt ohne Rechtsgrund 5,9 Mio. Euro für Bahnhofsvorplätze

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Bundesministerium) hat entgegen den gesetzlichen Bestimmungen für den Bau der Vorplätze des Bahnhofs Berlin Südkreuz 5,9 Mio. Euro bereitgestellt.

Der Bund finanziert den Ausbau der Schienenwege. Bahnhofsvorplätze gehören nicht dazu. Sie dienen vorrangig dem Öffentlichen Personennahverkehr, für den die Länder zuständig sind. Dafür steht den Ländern gemäß Artikel 106a Grundgesetz ein Betrag aus dem Steueraufkommen des Bundes zu. Dennoch wies das Bundesministerium das Eisenbahn-Bundesamt schriftlich an, 5,9 Mio. Euro für den Bau der Vorplätze des Bahnhofs Berlin Südkreuz zu bewilligen. Dies verstößt gegen die gesetzlichen Bestimmungen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesministerium alle Möglichkeiten ausschöpft, um Bundesmittel zurückzufordern.

25 Einsparpotenzial bei Kennzeichnung von Seeschifffahrtsstraßen noch immer nicht ausgeschöpft

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Bundesministerium) wendet jährlich über 30 Mio. Euro für die Kennzeichnung der Seeschifffahrtsstraßen auf. Ein dem Parlament seit Jahren angekündigtes Konzept zu deren Optimierung hat es noch immer nicht vorgelegt.

Der Bundesrechnungshof hatte dem Bundesministerium bereits in seinen Bemerkungen 2001 empfohlen, die Kennzeichnung der Seeschifffahrtsstraßen mit schwimmenden Schifffahrtszeichen (Tonnen) flächendeckend zu prüfen. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) forderte das Bundesministerium daraufhin auf, die Empfehlung umzusetzen und den sich dabei ergebenden Rationalisierungsspielraum zu nutzen. Das Bundesministerium bestätigte im Februar 2003 in einem Bericht an den Rechnungsprüfungsausschuss, dass ein Konzept für die bedarfsgerechte Kennzeichnung von Seeschifffahrtsstraßen mit Tonnen erarbeitet werde.

Im Juli 2006 legten die beiden Wasser- und Schifffahrtsdirektionen Nord und Nordwest (Küstendirektionen) ein Konzept vor, mit dem die Zahl der für Betrieb und Unterhaltung der Tonnen eingesetzten Schiffe von elf auf acht verringert werden könne. Sie räumten aber ein, dass es noch weitere Optimierungsmöglichkeiten gebe. Das Bundesministerium stimmte dem Konzept grundsätzlich zu. Wegen der noch ausstehenden Optimierungen ordnete es an, vier weitere Schiffe still zu legen.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Optimierungsbemühungen nicht umfassend sind und zudem in der falschen Reihenfolge geschehen. Es hätte nahe gelegen, zunächst das im Februar 2003 angekündigte Konzept für die bedarfsgerechte Kennzeichnung von Seeschifffahrtsstraßen mit Tonnen zu erarbeiten und dann die Frage der für deren Unterhaltung erforderlichen Schiffe zu klären. Es ist nicht nachzuvollziehen, weshalb die Systemoptimierung bis heute nicht gelungen ist, obwohl sie erhebliche Einsparungen bewirken wird. Das Bundesministerium sollte sicherstellen, dass die Küstendirektionen das Konzept nunmehr zügig abschließen und umsetzen.

26 Bauauftrag in Millionenhöhe regelwidrig ohne Ausschreibung vergeben

Um kurzfristig zur Verfügung gestellte Bundesmittel auszunutzen, vergab die Straßenbauverwaltung des Landes Schleswig-Holstein Bauleistungen zur Sanierung einer Bundesautobahn im Wert von 4,9 Mio. Euro ohne öffentliche Ausschreibung.

Der Bundesrechnungshof hat dies als Verstoß gegen das Vergaberecht beanstandet. Die Straßenbauverwaltung er-

leichterte mögliche Preisabsprachen und verstieß gegen die einschlägige Korruptionspräventionsrichtlinie. Eine solche Einschränkung des Wettbewerbs führt in der Regel zu einem unwirtschaftlichen Vergabeergebnis. Als besonders kritikwürdig sieht der Bundesrechnungshof an, dass die fehlerhaften Entscheidungen vom Landesministerium als Oberster Landesstraßenbaubehörde ausgingen. Dies hat eine negative Signalwirkung auf die nachgeordneten Behörden.

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Bundesministerium) hat zwar dem Bundesrechnungshof zugestimmt, dass die Bauleistungen hätten öffentlich ausgeschrieben werden müssen. Es nahm den Rechtsverstoß des im Auftrag des Bundes tätigen Landes jedoch ohne weiteres hin.

Im Interesse eines ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Straßenbaus des Bundes muss das Bundesministerium dafür Sorge tragen, dass die Länder auch bei kurzfristiger Mittelzuteilung die haushalts- und vergaberechtlichen Vorschriften des Bundes einhalten. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesministerium insbesondere Rechtsverstöße keinesfalls stillschweigend hinnimmt, sondern gegenüber den Ländern auf einer rechtmäßigen Verwaltungspraxis besteht.

27 Baunutzungskosten bei Planung und Betrieb von Gebäuden des Bundes vernachlässigt

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Bundesministerium) kann ganz überwiegend nicht beurteilen, ob die Gebäude in seinem Verantwortungsbereich wirtschaftlich geplant und betrieben werden. Bereits in der Planungs- und Genehmigungsphase fehlt es an einer vollständigen Darstellung und Erläuterung der Baunutzungskosten. In der Betriebsphase erhebt die Bauverwaltung diese Kosten überwiegend nicht vollständig und ordnungsgemäß. Daher hat sie nur wenige Möglichkeiten, den Energieverbrauch der Gebäude steuernd zu beeinflussen. Auch kann sie die „Energieschleudern“ des Gebäudebestands nicht zuverlässig identifizieren, um sie dann in dem Förderprogramm der Bundesregierung zur energetischen Sanierung von bundeseigenen Liegenschaften zu berücksichtigen.

Ein Vergleich der geplanten mit den nach Inbetriebnahme tatsächlich entstandenen Baunutzungskosten war aufgrund unvollständiger Daten nur in wenigen Fällen möglich. Eine Vergleichsrechnung des Bundesrechnungshofes ergab, dass die in den geprüften Haushaltsunterlagen ausgewiesenen Baunutzungskosten um rund 29,5 % höher zu veranschlagen gewesen wären. Dies entspricht alleine für die geprüften Liegenschaften einem Betrag von 5,3 Mio. Euro pro Jahr.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium u. a. aufgefordert,

- nur noch Baumaßnahmen zu genehmigen, für die Baunutzungskosten fachgerecht und vollständig geplant vorliegen, und
- auf den Liegenschaften des Bundes die Voraussetzungen für eine ordnungsgemäße, gebäudebezogene Betriebsüberwachung zu schaffen.

Das Bundesministerium hat eingeräumt, dass es der Betrachtung der Baunutzungskosten in der Vergangenheit nicht die erforderliche Wertschätzung und Aufmerksamkeit gewidmet habe. Auch sei die personelle und finanzielle Ausstattung der für den Bund tätigen Betriebsüberwachungsstellen, gemessen an den durchschnittlichen Energiekosten, auf einem teilweise sehr niedrigen Niveau. Es habe bereits Maßnahmen eingeleitet, um den Forderungen des Bundesrechnungshofes soweit wie möglich nachzukommen.

Bundesministerium der Verteidigung

28 Schwere Versäumnisse bei der Planung einer Halle zur Zielsimulation

Die Bundeswehr kann eine im Jahre 2004 übernommene Zielsimulationshalle bis heute nicht nutzen, weil bei deren Planung schwere Fehler gemacht worden sind. Für das Projekt hat sie bisher über 16 Mio. Euro ausgegeben und plant weitere Ausgaben, deren Erfolg zweifelhaft ist. Die nicht nutzbare Erprobungshalle verursacht Betriebskosten von 1,5 Mio. Euro pro Jahr. Mit der Zielsimulation sollten jährlich 4 Mio. Euro eingespart werden.

Die Zielsimulationshalle soll dazu dienen, Waffensysteme kostengünstiger als bisher zu erproben. Unverzichtbarer Bestandteil ist eine Projektionswand, auf der mit Hilfe von Lasern wirklichkeitsnahe Szenarien dargestellt werden. Beim Betrieb der Laseranlage können sich Verunreinigungen, die auf der Projektionswand vorhanden sind, einbrennen und diese irreparabel beschädigen.

Diese Problematik war dem Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) schon vor Baubeginn im Jahre 1998 bekannt. Es griff sie jedoch erst auf, nachdem bei der Abnahme der Projektionswand im Jahre 2004 aufgefallen war, dass sich dort bereits Staub- und Rußpartikel sowie ölhaltige Substanzen abgelagert hatten. Eine speziell entwickelte, mit Ohrenhaaren südamerikanischer Rinder bestückte Reinigungsanlage, die das Bundesministerium für rund 1 Mio. Euro beschaffte, kann nur trockene Verunreinigungen beseitigen. Hierauf hatte der Hersteller in seinem Angebot hingewiesen. Für ölhaltige Verschmutzungen auf der Projektionswand gibt es nach Auskunft des Bundesministeriums zurzeit kein geeignetes Reinigungsgerät. Es beabsichtigt daher, die zu erprobenden Waffensysteme vor der Einfahrt in die Zielsimulationshalle reinigen zu lassen. Hierfür will es für 2,4 Mio. Euro eine Reinigungshalle anbauen.

Der Bundesrechnungshof bezweifelt, dass Schwierigkeiten mit ölhaltigen Verschmutzungen auf der Projektions-

wand dauerhaft zu vermeiden sind, indem die zu erprobenden Waffensysteme gereinigt werden. Insbesondere wird so das Problem der bereits vorhandenen ölhaltigen Ablagerungen nicht gelöst. Das Bundesministerium sollte schnellstmöglich ein Gesamtkonzept für das weitere Vorgehen erarbeiten. Dabei ist zunächst zu klären, ob und wie das Problem der vorhandenen Ablagerungen gelöst werden kann. Erst danach kann beurteilt werden, ob es sinnvoll und notwendig ist, eine Reinigungshalle für die Waffensysteme zu bauen, um künftige Verunreinigungen zu vermeiden.

29 Bundeswehr plant Unterkünfte ohne ausreichende Bedarfsprüfung

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) hat für die Schülerinnen und Schüler der Bundeswehrfachschule München mehr Unterkünfte als benötigt geplant. Wenn es sich bei der Planung dieser Unterkünfte am tatsächlichen Bedarf orientiert, kann es insgesamt rund 5,2 Mio. Euro einsparen. Dass die geplanten Überkapazitäten durch erhöhte Teilnehmerzahlen bei anderen Ausbildungsveranstaltungen ausgelastet werden, hat das Bundesministerium nicht nachgewiesen.

Im Rahmen eines langfristigen Kooperationsprojekts mit der Privatwirtschaft will das Bundesministerium eine Kaserne in München sanieren lassen. Dort sollen u. a. Unterkünfte für die Schülerinnen und Schüler der Bundeswehrfachschule entstehen. Den Bedarf für diese Unterkünfte hatte das Bundesministerium indes nicht hinreichend sorgfältig ermittelt.

Auf die Kritik des Bundesrechnungshofes hat das Bundesministerium erklärt, die geplanten Unterkünfte würden durch Teilnehmerinnen und Teilnehmer an der sogenannten Zivilberuflichen Aus- und Weiterbildung ausgelastet. Diese dient der Qualifizierung von Bewerberinnen und Bewerbern für die Verwendung in der Bundeswehr. Da hierfür am Standort München ein Schwerpunkt gebildet werde, müssten sogar noch weitere Unterkünfte geschaffen werden.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist der zusätzliche Unterkunftsbedarf nicht nachgewiesen. Insbesondere ist nicht zu erkennen, dass das Bundesministerium ihn bei den kritisierten Planungen berücksichtigt und er deren Ergebnis beeinflusst hätte.

Einen echten Mehrbedarf hätte das Bundesministerium in die Konzeption des gesamten langfristigen Kooperationsprojekts einbeziehen müssen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher, zeitnah und vor Beginn baulicher Maßnahmen den tatsächlichen Unterkunftsbedarf am Standort München zu ermitteln. Sollte sich dabei ein die bisherigen Annahmen übersteigender Bedarf ergeben und auf das Bauvolumen des Kooperationsprojekts auswirken, so müsste dessen Wirtschaftlichkeit unter den veränderten Bedingungen noch einmal überprüft werden.

30 Wirtschaftlichkeit der Hard- und Softwarepflege bei Fregatten nicht ermittelt

Die Marine hat ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchung entschieden, die Pflege und Änderung der Hard- und Software für Fregatten ausschließlich von der Industrie durchführen zu lassen. Wie sich dies auf künftige Haushalte auswirkt, hat sie nicht hinreichend ermittelt, obwohl die notwendigen Ausgaben erkennbar erheblich ansteigen werden. Auch hat die Marine nicht ausreichend geprüft, wie sie ihre technische und wirtschaftliche Beurteilungskompetenz erhalten kann.

Um Informationen aufzubereiten, Befehle zu übermitteln und den Waffeneinsatz zu koordinieren, hat jede Fregatte ein IT-gestütztes Führungs- und Waffeneinsatzsystem. Dieses muss regelmäßig gepflegt und angepasst werden, damit die Einsatzfähigkeit der Schiffe erhalten bleibt (Systempflege und -änderung).

Im Jahre 2004 wich die Marine von der bis dahin geübten Praxis ab und vergab die Systempflege und -änderung an die Industrie, ohne vorher die Wirtschaftlichkeit untersucht zu haben. Absehbare erhebliche Mehrausgaben, die erforderlich werden, sind im Bundeswehrplan nicht berücksichtigt. Mittelfristig sieht der Bundesrechnungshof die Gefahr, dass die benötigten Finanzmittel nicht zur Verfügung stehen. Außerdem ist zu befürchten, dass die Marine ihre über Jahre aufgebaute Kompetenz in diesem Bereich verliert, die sie für die Vergabe von Aufträgen und die Abnahme der Leistungen dringend benötigt.

Das Bundesministerium der Verteidigung hat zugesagt, die Wirtschaftlichkeit der Systempflege und -änderung künftig zu untersuchen, bevor es sich auf eine Zusammenarbeit mit der Industrie festlegt. Auch beabsichtigt es nunmehr zu ermitteln, mit welchem Aufwand die Marine als öffentlicher Auftraggeber diese Arbeiten zumindest kompetent begleiten kann.

Der Bundesrechnungshof hat darüber hinaus gefordert, die notwendigen Mittel für die Systempflege und -änderung korrekt in die Finanzplanung einzubringen. Außerdem hält er es für erforderlich, möglichst bald über geeignete Maßnahmen zu entscheiden, um dem Anstieg dieser Ausgaben entgegenzuwirken.

31 Führungsinformationssysteme der Bundeswehr können auch nach sechs Jahren Entwicklung nicht zusammenarbeiten

Die Bundeswehr will sicherstellen, dass die IT-gestützten Führungsinformationssysteme von Heer, Luftwaffe und Marine zusammenarbeiten können. Dieses Ziel hat sie auch nach sechs Jahren Entwicklungsarbeit nicht erreicht. Stattdessen hat sie ein weiteres Führungsinformationssystem entwickelt, das derzeit nicht mit den bereits vorhandenen Systemen zusammenarbeiten kann.

Die Bundeswehr benötigt IT-gestützte Führungsinformationssysteme, um ihre militärischen Führungsprozesse zu unterstützen. Diese Systeme führen dezentral eingegebene Informationen zusammen, bereiten sie auf und stellen sie bedarfsgerecht bereit, um z. B. die Befehlsgebung zu vereinfachen oder eine Gesamtlage darzustellen.

Mit einem Pilotprojekt beabsichtigte das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium), die vorhandenen Führungsinformationssysteme mittelfristig in die Lage zu versetzen, durchgängig zusammenzuarbeiten. Langfristig wollte es diese Systeme zu einem gemeinsamen Führungsinformationssystem für die gesamte Bundeswehr zusammenführen. Die Bundeswehr entwickelte in dem Projekt jedoch zunächst ein neues Führungsinformationssystem für internationale Einsätze. Weil dieses keine Informationen mit den schon vorhandenen Systemen austauschen kann, müssen Dienststellen teilweise mehrere Führungsinformationssysteme parallel einsetzen. Technische und inhaltliche Anforderungen an eine Harmonisierung der Systeme wurden bisher nicht abschließend festgelegt.

Nach wiederholter Kritik des Bundesrechnungshofes ist das Bundesministerium inzwischen von seinen ursprünglichen Plänen abgerückt. Es will nunmehr die vorhandenen Führungsinformationssysteme bis auf Weiteres beibehalten. Sie sollen in kleinen Schritten nach streitkräftegemeinsamen Vorgaben weiterentwickelt werden.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Führungsinformationssysteme erst dann weiterzuentwickeln, wenn das Bundesministerium die notwendigen technischen und inhaltlichen Anforderungen festgelegt hat. Außerdem sollte organisatorisch sichergestellt werden, dass die Bundeswehr die daraus folgenden Vorgaben beachtet, wenn sie die Systeme weiterentwickelt.

32 Bundeswehr will die Ladeflächen von bis zu 30 Jahre alten Lastkraftwagen mit nahezu unbrauchbaren Sitzen ausstatten

Die Bundeswehr beabsichtigt, die Ladeflächen von bis zu 30 Jahre alten Lastkraftwagen (Lkw) mit neuen Sitzen für den Transport von Soldatinnen und Soldaten auszustatten. Diese Sitze sind nahezu unbrauchbar. Im Inland werden die Lkw zudem nicht benötigt und für Auslandseinsätze mit schlechter Sicherheitslage sind sie ungeeignet. Die Bundeswehr sollte deshalb auf die Sitze verzichten und die Lkw aussondern. Hierdurch könnte sie 4,5 Mio. Euro sparen.

Bis zum Jahre 2004 beförderte die Bundeswehr Soldatinnen und Soldaten auch auf Lkw, auf deren Ladeflächen einfache Holzbänke montiert waren. Aus Sicherheitsgründen durften die Holzbänke danach nicht mehr zur Personenbeförderung verwendet werden. Die Bundeswehr ließ deshalb für ihre bis zu 30 Jahre alten Lkw Sitzmodule mit je acht Sitzen entwickeln, die den gestiegenen Sicherheitsanforderungen gerecht werden sollten. Bis heute beschaffte die Bundeswehr 375 dieser Sitzmodule.

Die Bundeswehr beabsichtigt, bis Ende 2008 weitere 205 Sitzmodule zu beschaffen. Einschließlich der Kosten für den Einbau und die Instandsetzung der für den Personentransport vorgesehenen alten Lkw würde sie 4,5 Mio. Euro aufwenden müssen.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die mit den neuen Sitzen ausgerüsteten Lkw nur sehr eingeschränkt verwendet werden können. So stufte die Infanterieschule der Bundeswehr die neuen Sitze für den Transport von Soldatinnen und Soldaten nur als „eingeschränkt geeignet“ ein. Das Bundesministerium der Verteidigung sah sich zudem aus Sicherheitsgründen veranlasst, die Nutzung der umgerüsteten Fahrzeuge auf den unmittelbaren militärischen Auftrag und die dafür erforderliche Ausbildung zu beschränken. Heute werden die umgerüsteten Lkw deshalb nicht mehr im öffentlichen Straßenverkehr zur Personenbeförderung eingesetzt. Im Inland verfügt die Bundeswehr zudem über ausreichende Transportkapazitäten. Da die umgerüsteten Lkw nicht vor Minen und ähnlichen Bedrohungen geschützt sind, sind sie für Auslandseinsätze mit schlechter Sicherheitslage ungeeignet.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb empfohlen, keine weiteren Lkw mit Sitzmodulen auszustatten und die Lkw auszusondern.

33 Planungsmängel führen zu unzureichender Ersatzteilbevorratung bei der Luftwaffe

Seit 20 Jahren ist es der Luftwaffe nicht gelungen, ein standardisiertes Verfahren zur Ermittlung des sogenannten Ersatzteilerstbedarfs einzuführen. Mit einem solchen Verfahren könnte sie kostengünstig die Einsatzbereitschaft von Waffensystemen in der ersten Zeit der Nutzung sichern. Stattdessen haben unterschiedliche Verfahren das Risiko von Fehlentscheidungen bei der Beschaffung der Ersatzteilverräte erhöht.

Werden neue Waffensysteme in Betrieb genommen, so ist ein bestimmter Erstvorrat an Ersatzteilen notwendig, um ihre Einsatzbereitschaft von Anfang an sicherzustellen. Da zu diesem Zeitpunkt häufig nur lückenhafte Informationen über die Waffensysteme vorliegen, enthält die Festlegung des Bedarfs für den Erstvorrat (Ersatzteilerstbedarf) Risiken, die es zu mindern gilt.

Bereits im Jahre 1987 hatte die Luftwaffe festgestellt, dass ein dokumentiertes, verbindliches Verfahren zur Festlegung des Ersatzteilerstbedarfs fehlte. Die zuständigen Bearbeiterinnen und Bearbeiter waren vielmehr gezwungen, individuelle Entscheidungen zu treffen, die durch persönliche Erfahrungen und subjektive Annahmen geprägt waren. Daher plante und versuchte die Luftwaffe, ein standardisiertes Verfahren einzuführen. Ab dem Jahre 1991 stand ihr eine unterstützende Software zur Verfügung. Obwohl sie für deren Einführung und Pflege bisher rund 5,5 Mio. Euro ausgab, zog sie daraus keinen erkennbaren Nutzen. Auch verzichtete die Luftwaffe selbst bei besonders teuren Ersatzteilen darauf, ihre Planungen im

Nachhinein systematisch auszuwerten, um Erfahrungen für künftige Projekte zu nutzen.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, ein standardisiertes Verfahren zur Festlegung des Ersatzteilerstbedarfs nunmehr zeitnah einzuführen. Dabei sollte die Nutzung der angeschafften Software umfassend geregelt werden, sofern diese nachweislich zur Unterstützung des Verfahrens geeignet ist.

34 Geplante Organisation der Eurofighter-Geschwader ist rund 1,2 Mrd. Euro zu teuer

Die Bundeswehr will ihre neuen Kampfflugzeuge vom Typ Eurofighter in fünf Geschwadern betreiben, obwohl für den Betrieb drei Geschwader ausreichend wären. Außerdem rechnet sie mit einer unrealistisch hohen Zahl von Flugstunden für die Eurofighter-Flotte. Insgesamt führen diese Planungen zu einer um rund 1,2 Mrd. Euro überteilten Organisation der Eurofighter-Geschwader.

Die Bundeswehr beabsichtigt, bis zur Mitte des nächsten Jahrzehnts 180 Eurofighter zu beschaffen. Für die fünf geplanten Luftwaffengeschwader sieht sie rund 5 800 Dienstposten vor. Erfahrungen der Marine mit dem Kampfflugzeug Tornado haben gezeigt, dass in einem Geschwader eine weit höhere als die von der Luftwaffe vorgesehene Anzahl derartiger Kampfflugzeuge betrieben werden kann.

Bis heute erreichte die Luftwaffe mit den bereits ausgelieferten Eurofightern bei Weitem nicht die vorgesehene jährliche Flugstundenzahl. Trotzdem plant sie, die Eurofighter-Geschwader personell noch für deutlich mehr Flugstunden auszustatten.

Bei nur drei Geschwadern und realistischer Planung der Flugstunden könnten Personalausgaben von jährlich rund 70 Mio. Euro eingespart werden. Über die geplante Nutzungszeit der Eurofighter von 25 Jahren summieren sich die möglichen Einsparungen abgezinst auf rund 1,2 Mrd. Euro.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen,

- die 180 Eurofighter in drei statt fünf Geschwadern zu betreiben,
- bei den Planungen von einer realistischen, höchstens aber der bisher vorgesehenen Flugstundenzahl auszugehen sowie
- die Personalstruktur entsprechend anzupassen und das aufgezeigte Einsparpotenzial auszuschöpfen.

35 Trotz freier militärischer Kapazitäten 2 Mio. Euro für gewerbliche Luftabfertigung ausgegeben

Für die Abfertigung von Lufttransporten nach Afghanistan hat die Bundeswehr in den Jahren 2005 und 2006 insgesamt 2 Mio. Euro an gewerbliche Anbieter gezahlt, ob-

wohl ihre eigenen Luftumschlagkapazitäten seit Jahren nicht ausgelastet sind. Ein Teil dieser Ausgaben bestand aus überhöhten Pauschalzahlungen. Ihren Bedarf an Luftumschlagleistungen hat sie bisher weder umfassend ermittelt noch ein Konzept entwickelt, wie er mit eigenen oder gewerblichen Kapazitäten gedeckt werden kann.

Zum sogenannten Luftumschlag gehört insbesondere das Abfertigen von Flugzeugen einschließlich des Be- und Entladens. Obwohl die Bundeswehr ihren Bedarf an solchen Leistungen nicht genau kennt, stehen hierfür allein bei der Luftwaffe 268 Personen zur Verfügung, die pro Jahr 10 Mio. Euro kosten. Sie waren seit dem Jahre 1998 im Schnitt nicht einmal zur Hälfte ausgelastet. Trotzdem beauftragte die Bundeswehr zusätzlich gewerbliche Anbieter damit, Lufttransporte nach Afghanistan abzufertigen. Dabei stellte sie Anfang 2006 von der Einzelabrechnung auf eine Pauschale von 2 000 Euro für das Be- und Entladepersonal pro Abfertigung eines Flugzeuges um. Bis dahin hatte sie dafür durchschnittlich nur halb so viel bezahlt.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen,

- den Bedarf an Luftumschlagleistungen umgehend zu ermitteln und auf dieser Grundlage den optimalen Mix von militärischen und kurzfristig verfügbaren gewerblichen Kapazitäten festzulegen,
- sicherzustellen, dass die verbleibenden militärischen Luftumschlagkräfte ausgelastet werden sowie
- die überhöhte Pauschale für gewerbliche Luftumschlagleistungen so bald wie möglich zu reduzieren oder wieder auf Einzelabrechnung umzustellen.

36 Konzentration der Objektschutzkräfte in der Streitkräftebasis notwendig

Entgegen den Grundsätzen der Bundeswehrkonzeption, die ein gemeinsames Denken und Handeln für die gesamte Bundeswehr fordern, hält die Luftwaffe an eigenen Objektschutzkräften fest. Wirksamer und wirtschaftlicher wäre es, auch diese Kräfte in der sogenannten Streitkräftebasis zu konzentrieren. Dorthin sind bereits Aufgaben des Objektschutzes aus anderen Bereichen der Bundeswehr verlagert worden.

Typische Aufgaben aller Objektschutzkräfte der Bundeswehr sind z. B. das Bewachen und Sichern militärischer Anlagen (einschließlich Flugabwehr), der Brandschutz sowie ggf. das Beseitigen von Kampfmitteln und Schäden. Für diese Aufgaben werden sie überwiegend gemeinsam ausgebildet.

Im Jahre 2000 wurde bei der Bundeswehr der Organisationsbereich Streitkräftebasis eingerichtet, um gleichartige Aufgaben zu bündeln, die bis dahin bei Heer, Luftwaffe und Marine jeweils gesondert erledigt wurden. Auch die Aufgaben des Objektschutzes sind geeignet, zusammengefasst in der Streitkräftebasis wahrgenommen zu werden. Während dorthin vergleichbare Aufgaben des Heeres bereits verlagert wurden, beließ das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) sämtliche Objekt-

schutzkräfte der Luftwaffe in deren Bereich und fasste sie in einem neuen Regiment zusammen. Diese Kräfte sind bisher nur bedingt einsatzfähig, weil sie personell und materiell nicht hinreichend ausgestattet wurden.

Das Bundesministerium hat es abgelehnt, die Objektschutzkräfte der Luftwaffe in die Streitkräftebasis zu integrieren. Dadurch erhöhe sich der Koordinierungsaufwand im Einsatz; außerdem handele es sich um hoch spezialisierte, luftwaffenspezifische Einheiten.

Der Bundesrechnungshof hat bekräftigt, dass alle Objektschutzkräfte, die derzeit noch der Luftwaffe zugeordnet sind, in der Streitkräftebasis konzentriert werden sollten. Nach seinen Erkenntnissen stehen spezielle Anforderungen der Luftwaffe dem nicht entgegen. Auch sieht er über die ohnehin notwendige Einsatzkoordinierung hinaus keinen nennenswerten Mehraufwand, der die wirtschaftlichen Vorteile einer Konzentration in Frage stellen könnte.

37 Angebliche Privatisierungsvorteile behindern interne Optimierung einer Luftwaffenschule

Die Bundeswehr lässt erhebliches Einsparpotenzial beim Betrieb einer Luftwaffenschule ungenutzt, weil sie noch auf unrealistisch günstige Angebote privater Kooperationspartner hofft. Die geplante Privatisierung der Schule hat sie mit einem Kostenvorteil begründet, der jedoch auf einem mangelhaften Wirtschaftlichkeitsvergleich beruhte. Nach dessen Korrektur kehrt sich der Kostenvorteil um und liegt bei einem Betriebsmodell, das die interne Optimierung der Schule vorsieht (Optimiertes Eigenmodell).

Im Auftrag der Bundeswehr entwickelte ein externer Berater im Jahre 2004 ein sogenanntes Kooperationsmodell für die Privatisierung und führte einen Wirtschaftlichkeitsvergleich mit dem Optimierten Eigenmodell durch. Danach wies das Kooperationsmodell über einen Zeitraum von zehn Jahren einen Kostenvorteil von rund 110 Mio. Euro auf. Der Wirtschaftlichkeitsvergleich enthielt jedoch Mängel, z. B. vernachlässigte er verschiedene Kostenarten und ging von weit überhöhten Gewinnen aus. Bei vollständiger Korrektur der Mängel kehrt sich der Kostenvorteil um und liegt mit rund 105 Mio. Euro beim Optimierten Eigenmodell. Obwohl die geplante Privatisierung damit unwirtschaftlich ist, bereitet die Bundeswehr eine Ausschreibung für das Kooperationsmodell vor, anstatt umgehend die Einsparmöglichkeiten des Optimierten Eigenmodells zu nutzen.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen,

- sämtliche Mängel des Wirtschaftlichkeitsvergleichs vollständig zu korrigieren und auf dieser Grundlage
- die Arbeiten am Kooperationsmodell einzustellen, bevor diese weitere Kosten verursachen sowie
- das Einsparpotenzial des Optimierten Eigenmodells umgehend zu erschließen.

38 Nutzlose Bunkeranlage kostet die Bundeswehr jährlich rund 1,7 Mio. Euro

Bis Ende 2009 wollte die Bundeswehr zu Versorgungszwecken eine unterirdische Bunkeranlage weiter betreiben, obwohl diese seit dem Jahre 2004 militärisch nicht mehr notwendig ist. Die jährlichen Betriebskosten liegen bei rund 1,7 Mio. Euro. Trotz mehrjähriger Planung ist eine kostengünstige Alternativlösung nicht erkannt worden.

Die Bunkeranlage ist Teil eines Gesamtkomplexes und diente der Luftüberwachung. Aus ihr wurden bisher andere, oberirdische Bauwerke mit Strom und Fernmeldedaten versorgt. Bereits im Jahre 2001 hatte das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) entschieden, dass die Anlage ab Anfang 2004 nicht mehr benötigt wird. Die Umsetzungsplanungen hierzu zogen sich bis zum Jahre 2006 hin. Sie sahen umfangreiche Baumaßnahmen vor, die im Jahre 2007 beginnen und erst Ende 2009 abgeschlossen sein sollten.

Das Bundesministerium und weitere Behörden suchten nicht nach Möglichkeiten, die teure Anlage schneller zu schließen. Dabei wäre es mit Hilfe einer anderen Bauvariante kurzfristig möglich, die Strom- und Fernmeldeversorgung des Gesamtkomplexes von der Bunkeranlage unabhängig zu machen. Letztere könnte dann stillgelegt und ihre erheblichen Betriebskosten könnten eingespart werden.

Das Bundesministerium ist der Auffassung, dass die Planungen angesichts der Gesamtumstände sachgerecht und verzugsfrei durchgeführt wurden. Es hat aber die Anregung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen, die Baumaßnahmen so zu gestalten, dass die Bunkeranlage für die Strom- und Fernmeldeversorgung schneller entbehrlich wird.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen

- die Bunkeranlage so schnell wie möglich stillzulegen sowie
- die Ursachen für die lange Dauer der Planungen und deren unwirtschaftliches Ergebnis zu klären und mit Blick auf künftige Fälle für Abhilfe zu sorgen.

39 Interessenkonflikt bei der Zulassung militärischer Flugzeuge kann Flugsicherheit gefährden

Bei der Entwicklung und Zulassung von Flugzeugen der Bundeswehr kann ein und dieselbe Person sowohl die Aufgaben des vorhabenbegleitenden Ingenieurs als auch diejenigen des Musterprüfers wahrnehmen. Die bundeswehrinternen Regelungen für das Prüf- und Zulassungswesen schließen den daraus entstehenden Interessenkonflikt nicht aus. Die für die Flugsicherheit notwendige

Unabhängigkeit der Musterprüfung ist so nicht sichergestellt.

Zweck einer Musterprüfung ist es festzustellen, ob ein bestimmter Typ eines Luftfahrzeugs verkehrssicher und luftfahrttauglich ist. Dazu muss der Hersteller während der Entwicklung und Erprobung eine Reihe von Nachweisen erbringen, die ein Ingenieur abschließend unabhängig und weisungsfrei zu prüfen hat.

Musterprüfer der Bundeswehr nahmen zugleich Aufgaben eines Vorhabeningenieurs wahr. Sie begleiteten von Anfang an die Entwicklung von Flugzeugtypen, die sie später prüften. So bewerteten sie z. B. Entwicklungsschritte, forderten Änderungen ein und arbeiteten dabei auch mit den Technikverantwortlichen der Hersteller zusammen. Am Ende überprüften sie das Ergebnis dieser Entwicklung und somit letztlich auch sich selbst. Der damit verbundene Interessenkonflikt ist mit dem Zweck einer Musterprüfung unvereinbar.

Das Bundesministerium der Verteidigung hat einen Interessenkonflikt bei der Musterprüfung von Luftfahrzeugen bestritten. Flugzeuge zu entwickeln und die erforderlichen Nachweise zu führen, sei nicht Aufgabe des Prüfungspersonals, sondern allein der Hersteller.

Wenn Musterprüfer die Entwicklung von Flugzeugen von Anfang an begleiten und dabei mit den Herstellern zusammenarbeiten, so nehmen sie typische Aufgaben eines Vorhabeningenieurs wahr. Dessen Ziel ist jedoch im Wesentlichen der Fortschritt des Vorhabens. Der Interessenkonflikt mit den ausschließlich sicherheitsorientierten Zielen der Musterprüfung liegt auf der Hand. Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, in den Regelungen des Prüf- und Zulassungswesens eine eindeutige und strikte Trennung zwischen den Tätigkeiten eines Vorhabeningenieurs und denjenigen eines Musterprüfers festzulegen und dafür zu sorgen, dass dies in der Praxis auch eingehalten wird.

40 Unklare Vorschriftenlage führt zu nicht gerechtfertigten Zulagen an Beschäftigte der Bundeswehr

Die Bundeswehr hat im Bereich der Fernmeldeaufklärung und Elektronischen Aufklärung unberechtigt Stellenzulagen gezahlt, indem sie ihre Vorschriften zum Teil nicht beachtete oder unterschiedlich auslegte. Die Vorschriften sind nicht deutlich genug gefasst und berücksichtigen neue Entwicklungen nicht.

Beschäftigte der Bundeswehr, die im Bereich der Fernmeldeaufklärung und Elektronische Aufklärung eingesetzt werden, können eine Stellenzulage erhalten. Nach den Durchführungshinweisen des Bundesministeriums der Verteidigung (Bundesministerium) darf die Zulage nur bei bestimmten Dienststellen oder nach vorheriger Zustimmung des Bundesministeriums gewährt werden. Diese Zulage erhielten aber auch Beschäftigte aus anderen

Dienststellen, ohne Zustimmung des Bundesministeriums und in einem nicht zulagenberechtigten Aufgabengebiet. Die Dienststellen legten die Durchführungshinweise unterschiedlich aus, da die Voraussetzungen für die Stellenzulage nicht eindeutig festgelegt waren. Auch waren die Hinweise nicht den neuen Entwicklungen angepasst.

Das Bundesministerium hat eingeräumt, dass die Zulagen teilweise noch auf der Grundlage eines veralteten und nicht mehr gültigen Erlasses bewilligt wurden. Es habe die zuständigen Dienststellen angewiesen, unrechtmäßige Zahlungen sofort einzustellen und Rückforderungsansprüche zu prüfen. Das Bundesministerium hat bestätigt, dass seine Hinweise nicht ausreichend die Voraussetzungen für die Zahlungen festlegten und neue Entwicklungen nicht berücksichtigten.

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass eine unberechtigte Zahlung der Zulage vermieden werden kann, wenn die einschlägigen Vorschriften regelmäßig evaluiert und an neue Entwicklungen angepasst werden. Das Bundesministerium sollte die Überprüfung der unberechtigten Zahlungen zügig abschließen und die Regelungen überarbeiten, damit ihre Anwendung erleichtert und die Qualität der Bearbeitung der Zulage verbessert werden kann.

Bundesministerium für Gesundheit

41 Verwaltungsverfahren bei der Erstattung von Zuschüssen zum Mutterschaftsgeld aufwendig und fehleranfällig

Das Verfahren zur Erstattung der von den gesetzlichen Krankenkassen gezahlten Zuschüsse zum Mutterschaftsgeld durch den Bund ist verwaltungsaufwendig. Es sollte aufgegeben werden. Die Zuschüsse sollten pauschal vom Bund abgegolten werden.

Frauen erhalten von der gesetzlichen Krankenkasse, deren Mitglied sie sind, Mutterschaftsgeld. Für diese und andere versicherungsfremde Leistungen erhalten die Krankenkassen aus dem Bundeshaushalt eine pauschale Erstattung, die in den Jahren 2007 und 2008 jeweils 2,5 Mrd. Euro beträgt. Die Aufwendungen der Krankenkassen für das Mutterschaftsgeld werden nicht einzeln abgerechnet.

Befinden sich Frauen, die Mutterschaftsgeld erhalten, in einem ungekündigten Arbeitsverhältnis, hat der Arbeitgeber einen Zuschuss zum Mutterschaftsgeld zu zahlen. Wenn der Arbeitgeber nach einer Kündigung oder wegen Insolvenz nicht zahlt, so leistet bei Frauen, die Mitglied einer gesetzlichen Krankenkasse sind, zunächst die Kasse den Zuschuss. Das Bundesversicherungsamt (BVA) erstattet den Krankenkassen die geleisteten Zahlungen.

Das Erstattungsverfahren ist verwaltungsaufwendig, weil das BVA die Aufwendungen der Krankenkassen nicht pauschal, sondern einzelfallbezogen erstattet. Fehler der

Krankenkassen bei der Anspruchsprüfung erkennt das Amt oft nicht, weil die Krankenkassen keine prüfungsgeeigneten Unterlagen vorlegen müssen. Eine Neuregelung des Erstattungsverfahrens, welche die Ordnungsmäßigkeit der Entscheidungen sicherstellt, wäre mit einem zusätzlichen Arbeitsaufwand für die Krankenkassen und für das BVA verbunden.

Deshalb hat der Bundesrechnungshof beim Bundesministerium für Gesundheit angeregt, die Trennung der beiden Erstattungsverfahren aufzugeben und die Erstattung des Zuschusses zum Mutterschaftsgeld in die pauschale Erstattung des Mutterschaftsgeldes einzubeziehen. Er ist der Auffassung, dass man ein nicht zwingend erforderliches, aufwendiges und fehleranfälliges Verwaltungsverfahren abschaffen sollte. Es gibt keinen Grund, die Erstattung des Mutterschaftsgeldes einerseits und des Zuschusses zum Mutterschaftsgeld andererseits für Mitglieder gesetzlicher Krankenkassen unterschiedlich zu behandeln. Mutterschaftsgeld und Zuschuss zum Mutterschaftsgeld haben denselben familienpolitischen Zweck und werden von den gesetzlichen Krankenkassen für ihre Mitglieder erbracht. Den Einwand, der Bund dürfe den Krankenkassen keine zusätzlichen finanziellen Lasten aufbürden, hält der Bundesrechnungshof angesichts der Beträge nicht für stichhaltig. Die Erstattungen des Zuschusses zum Mutterschaftsgeld im Jahre 2006 beliefen sich auf 325 000 Euro. Die pauschale Erstattung des Mutterschaftsgeldes und anderer versicherungsfremder Leistungen beträgt derzeit 2,5 Mrd. Euro mit steigender Tendenz.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

42 Einnahmeausfälle bei Bund und Ländern durch unzureichende Heranziehung von Unterhaltspflichtigen im Ausland

Die Unterhaltsvorschussstellen bei den Jugendämtern haben Unterhaltspflichtige, die im Ausland leben, nicht zur Zahlung von Unterhalt herangezogen, weil sie der schwierigen Rechtsverfolgung nicht gewachsen sind. Dies hat zur Folge, dass Bund und Ländern Einnahmen von 250 Mio. Euro verloren gehen.

Kinder unter zwölf Jahren erhalten Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz, wenn sie bei einem allein erziehenden Elternteil leben und der andere Elternteil keinen oder keinen ausreichenden Unterhalt an das Kind zahlt. In diesen Fällen geht der Unterhaltsanspruch des Kindes auf den Staat über, der dann den Unterhalt gegenüber dem Unterhaltspflichtigen geltend macht. Dafür zuständig sind die Unterhaltsvorschussstellen bei den kommunalen Jugendämtern.

Um einen Unterhaltsanspruch im Ausland durchzusetzen, müssen die Unterhaltsvorschussstellen eine Fülle von Rechtsfragen klären, die sich aus Vorschriften des inter-

nationalen Zivil- und Zivilprozessrechts, des EU-Gemeinschaftsrechts sowie internationalen Abkommen ergeben. Neben der Beherrschung dieses verzweigten und komplizierten Rechtsgebietes ist Erfahrung im Umgang mit ausländischen Behörden und Gerichten erforderlich.

Die Unterhaltsvorschussstellen setzten ihre Forderungen gegenüber Unterhaltsschuldnern im Ausland nicht durch. Zum einen wussten sie nicht, welche rechtlichen Schritte sie im Einzelnen zu vollziehen hatten. Zum anderen erschien ihnen der Aufwand häufig zu hoch und nicht lohnend. Deshalb versuchten sie erst gar nicht, die Forderungen geltend zu machen. Den Kontakt zu den Unterhaltspflichtigen konnten sie allenfalls in den Einzelfällen herstellen, in denen eine deutsche Vertretung im Ausland Amtshilfe leistete. Das Auswärtige Amt verwehrt die Amtshilfe aber in der Regel dann, wenn z. B. Urkunden ausgehändigt oder Schriftstücke zugestellt werden sollten, weil dafür nicht die Auslandsvertretungen, sondern die in dem ausländischen Staat eingerichteten Verbindungsstellen zuständig sind.

Der Bundesrechnungshof hat die Rückgriffsquote von im Ausland lebenden Unterhaltspflichtigen als nicht zufriedenstellend angesehen und kritisiert, dass die Unterhaltsvorschussstellen entweder von vornherein von einem Auslandsrückgriff absahen oder aber untaugliche Mittel dafür einsetzten. Die zuständigen kommunalen Jugendämter verfügten nicht über das Spezialwissen, um Auslandsfälle sachgerecht bearbeiten zu können. Der Bundesrechnungshof hat deshalb vorgeschlagen, die Bearbeitung von Auslandsfällen auf wenige Stellen in den Ländern zu konzentrieren. Er hält es auch rechtspolitisch für bedenklich, wenn die im Ausland lebenden Unterhaltsschuldner sich nur deshalb ohne Schwierigkeiten ihren Verpflichtungen entziehen können, weil die Unterhaltsvorschussstellen nicht wissen, wie sie die Auslandsfälle bearbeiten müssen.

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Bundesministerium) hat die vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Mängel mit den Ländern erörtert. Es hat eine Arbeitsgruppe ins Leben gerufen, die eine Handlungsanleitung für die Bearbeitung von Unterhaltsansprüchen im Ausland erarbeiten soll.

Die Einberufung einer Arbeitsgruppe alleine wird die grundlegenden Probleme bei der Bearbeitung von Auslandsfällen nicht lösen. Um hier tatsächlich Abhilfe zu schaffen, müssten die Länder in ihrem Bereich Zentralstellen schaffen, in denen das erforderliche Fachwissen für die Bearbeitung von Auslandsfällen vorhanden ist. Sonst bleibt es bei dem Zustand, dass Unterhaltspflichtige im Ausland nicht belangt werden, weil der Verwaltungsvollzug unzureichend ist. Das Bundesministerium bleibt deshalb aufgefordert, gemeinsam mit den Ländern – neben der Erarbeitung einer Handlungsanleitung für den Rückgriff in Auslandsfällen – Lösungsvorschläge für die zentrale Bearbeitung der Auslandsrückgriffe bei einer vom Land zu bestimmenden Stelle zu erarbeiten.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

43 Zinszuschüsse korrekt veranschlagen und zielorientiert verwenden

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Bundesministerium) hat es versäumt, Zinszuschüsse zur Verbilligung von Krediten der KfW Entwicklungsbank (KfW) korrekt im Bundeshaushaltsplan zu veranschlagen. Ferner hat es den Bau eines Krankenhauses in Indien gefördert, ohne nachweisen zu können, dass es in erster Linie den Armen zugute kommt.

Das Bundesministerium gewährt Partnerländern der Entwicklungszusammenarbeit Zinszuschüsse. Damit verbilligt es Darlehen, die die KfW aus eigenen Mitteln finanziert.

Alle im Bundeshaushalt ausgewiesenen Investitionen bilden die verfassungsrechtliche Obergrenze für die Nettoverschuldung des Bundes. Das Bundesministerium veranschlagte die Zinszuschüsse zusammen mit den anderen Haushaltsmitteln für die bilaterale Finanzielle Zusammenarbeit als Investitionen. Nach der Bundeshaushaltsordnung sind sie jedoch konsumtive Ausgaben. Der Bundesrechnungshof vertritt die Auffassung, dass an eine Mitveranschlagung der Zinszuschüsse als Investitionen besonders strenge Maßstäbe anzulegen sind. Andernfalls würde die verfassungsrechtliche Obergrenze für die Neuverschuldung in ihrer Wirksamkeit beeinträchtigt. Eine gesonderte Veranschlagung der Zinszuschüsse ist möglich, da das Bundesministerium bei der Haushaltsaufstellung 2008 den voraussichtlichen Umfang der Zinszuschüsse offen legte. Der Bundesrechnungshof hat die Bundesregierung aufgefordert, die Zinszuschüsse künftig gesondert als konsumtive Ausgaben im Entwurf des Bundeshaushaltes zu veranschlagen.

Das Bundesministerium zahlt den abgezinsten Betrag der insgesamt benötigten Zinszuschüsse bei Unterzeichnung des Darlehensvertrages in einer Summe an die KfW aus. Bei mehreren Projekten riefen die Darlehensnehmer die Kredite deutlich später oder in erheblich geringerem Umfang als vorgesehen ab. Die KfW erzielte deshalb zusätzliche, für die Zinsbezugsbewilligung nicht benötigte Erträge aus der Zwischenanlage der Bundesmittel. Nicht benötigte Zinszuschussmittel sollten nach Auffassung des Bundesrechnungshofes an den Bundeshaushalt zurückgeführt werden. Ferner sollte das Bundesministerium auf die KfW einwirken, den Bedarf für die zinssubventionierten Darlehen genauer als bisher zu prüfen.

Das Bundesministerium förderte in Indien den Bau eines Krankenhauses mit internationalen medizinischen Standards. Dem Bundesministerium und der KfW gelang es nicht, einen Nachweis zu erbringen, dass dieses Krankenhaus für die Versorgung der Armen von wesentlicher Bedeutung ist. Die Gebühren für eine einzige Beratung übersteigen ihre täglichen Einkünfte um ein Vielfaches.

Der private Betreiber hatte im Übrigen ausreichend Möglichkeiten, Kredite auf dem Kapitalmarkt aufzunehmen. Das Bundesministerium sollte Projekte nur dann mit Zinszuschüssen fördern, wenn sie mit dem entwicklungspolitischen Ziel der Armutsbekämpfung vereinbar sind.

Bundesministerium für Bildung und Forschung

44 Bauvorhaben der Fraunhofer-Gesellschaft unwirtschaftlich geplant und ausgeführt

Die Fraunhofer-Gesellschaft (FhG) hat ihre Bauvorhaben unwirtschaftlich geplant und ausgeführt. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (Bundesministerium) hat den Planungen zugestimmt und gebilligt, dass die FhG bei der Bauausführung nicht alle Möglichkeiten zur Kostensenkung nutzte. Es hat auch vergaberechtliche Verstöße der FhG nicht beanstandet.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 2006 zwei Bauvorhaben der FhG mit Gesamtkosten von rund 42 Mio. Euro.

Die FhG bemaß den Raumbedarf ihrer Gebäude zu groß und baute diese unnötig repräsentativ und gestalterisch zu aufwendig. Sie erweiterte z. B. eine mit 60 m² genehmigte Bibliothek zu einem 110 m² großen dreigeschossigen gewölbten Hallenraum mit Galerien und Wendeltreppe sowie einer 130 m² großen Dachterrasse. Trotz der Flächenüberschreitungen und der repräsentativen Ausrichtung verteidigte das Bundesministerium den Bibliotheksraum auch im Nachhinein als wirtschaftlich.

Das Bundesministerium hatte der FhG auferlegt, während der Bauausführung alle Möglichkeiten zur Kostensenkung zu nutzen. Dennoch verwendete die FhG Kosteneinsparungen für Mehrausgaben an anderer Stelle. Das Bundesministerium billigte den von der FhG verfolgten Grundsatz, alle bewilligten Mittel auszugeben, anstatt auf Kostensenkungen bei den Bauvorhaben hinzuwirken.

Das Bundesministerium beanstandete nicht, dass die Fraunhofer-Gesellschaft gegen vergaberechtliche und der Korruption vorbeugende Regelungen verstieß. Die vergaberechtlichen Verstöße sollen zukünftig durch eine Vergabestelle vermieden werden, die inzwischen auf Anregung des Bundesrechnungshofes bei der FhG eingerichtet worden ist.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, die Bauvorhaben der FhG zukünftig eingehender zu prüfen. Dabei sollte es eine wirtschaftliche Planung und eine auf Kosteneinsparungen ausgerichtete Umsetzung sicherstellen. Insbesondere sollte das Bundesministerium von seiner Auffassung abrücken, die FhG dürfe bei der Bauausführung anstreben, alle bewilligten Mittel vollständig auszugeben.

45 Dienstleister für Hochschulen trotz entfallener Rechtsgrundlage weiter gefördert

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (Bundesministerium) hat nicht beachtet, dass der Grundgesetzgeber im Jahre 2006 Zuständigkeiten im Hochschulbereich auf die Länder übertrug. Es fördert weiterhin eine Einrichtung, die Hochschulen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützt. Dies ist nach aktueller Rechtslage jedoch allein Aufgabe der Länder.

Der Bund und die Länder fördern seit dem Jahre 1976 eine gemeinnützige Gesellschaft. Sie finanzieren die Erfüllung der satzungsgemäßen Aufgaben durch Zuwendungen zur institutionellen Förderung. Hierfür stellt der Bund etwa 3 Mio. Euro im Jahr bereit. Zusätzlich gewährt er Zuwendungen zur Projektförderung.

Satzungsgemäßer Zweck der Gesellschaft ist, die Hochschulen und zuständigen Verwaltungen in ihrem Bemühen um eine rationelle und wirtschaftliche Erfüllung der Hochschulaufgaben zu unterstützen. Das Bundesministerium begründete die institutionelle Förderung mit seinem Informationsbedarf für die Hochschulrahmenplanung sowie für das Zusammenwirken mit den Ländern bei den Gemeinschaftsaufgaben „Hochschulbau“ und „Bildungsplanung“.

Im Jahre 2006 regelte der Grundgesetzgeber mit der ersten Stufe der Föderalismusreform die Aufgabenverteilung von Bund und Ländern im Grundgesetz neu. Die Neuregelungen traten am 1. September 2006 in Kraft. Damit verlor der Bund seine Zuständigkeit für die Rahmengesetzgebung in der Hochschulpolitik. Die Gemeinschaftsaufgaben „Bildungsplanung“ und „Hochschulbau“ entfielen. Dennoch setzte das Bundesministerium die institutionelle Förderung der Gesellschaft unverändert fort.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium darauf hingewiesen, dass nach den neuen Regelungen im Grundgesetz die Aufgaben der Gesellschaft in der alleinigen Zuständigkeit der Länder liegen. Für eine weitere institutionelle Förderung durch den Bund ist damit die Rechtsgrundlage entfallen.

Allgemeine Finanzverwaltung

46 Ungleichmäßige Besteuerung der Land- und Forstwirte

Zahlreiche land- und forstwirtschaftliche Betriebe legen ihren Finanzämtern keine Steuererklärungen und Gewinnermittlungen vor, obwohl sie gesetzlich dazu verpflichtet sind. Die Finanzämter setzen diese Pflicht nicht durch und nutzen Ahndungsmöglichkeiten nicht. Stattdessen schätzen sie die Gewinne. Die tatsächlichen Erträge werden dabei nur unzureichend und ungleichmäßig erfasst, weil die Finanzverwaltungen der Länder unterschiedliche

Schätzungsverfahren anwenden. Dadurch entstehen Steuerausfälle in Millionenhöhe.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass Land- und Forstwirte künftig mit der Steuererklärung Gewinnermittlungen vorlegen. Nach seiner Auffassung sollten die Schätzungen der Erträge die Ausnahme bleiben.

Das Bundesministerium sollte bei den Ländern darauf hinwirken, dass

- die Finanzämter die Vorlage von Steuererklärungen und Gewinnermittlungen nachhaltig durch den Einsatz von Zwangsmitteln durchsetzen,
- in Schätzungsfällen die bestehenden Spielräume ausgeschöpft werden,
- die Verletzung der Pflicht zur Abgabe einer Steuererklärung und der Gewinnermittlung als Ordnungswidrigkeit verfolgt wird und
- zukünftig nur noch bundesweit abgestimmte Schätzungsverfahren angewendet werden.

47 Steueraufsicht durch die Finanzämter nicht ausreichend

Die Aufdeckung und Ermittlung unbekannter Steuerfälle (Steueraufsicht) ist in den meisten Ländern häufig wenig systematisch und wird lediglich in begrenztem Umfang wahrgenommen.

Die Steueraufsicht ist nach der Abgabenordnung den Steuerfahndungsstellen der Finanzämter übertragen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass den Steuerfahndungsstellen das dafür notwendige Personal oder eine geeignete technische Ausstattung fehlt, z. B. eine ausreichende Anzahl von Internetanschlüssen. Lediglich drei Länder verfügen zur besseren Steueraufsicht derzeit über zentrale Organisationseinheiten. Eine behörden- und ressortübergreifende Zusammenarbeit fand nur selten statt.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Bundesministerium der Finanzen, auf eine stärkere Zentralisierung der Steueraufsicht und eine weitgehende, behörden- und ressortübergreifende Zusammenarbeit zu dringen. Die guten Erfahrungen einzelner Länder mit zentralen Organisationseinheiten sollten dafür genutzt werden. Die Ausstattung der Fahndungsstellen mit Internetanschlüssen sollte bedarfsgerecht verbessert werden.

48 Begünstigung von Reedern mit Lohnsteuer ihrer Seeleute verfehlt wesentliche Ziele

Seit dem Jahre 1999 dürfen Reeder nach § 41a Abs. 4 Einkommensteuergesetz (EStG) einen Teil der Lohnsteuer ihrer Seeleute für sich einbehalten. Die zahlreichen

Anspruchsvoraussetzungen hierfür lassen sich praktisch nicht überprüfen. Die steuerliche Förderung fällt besonders hoch aus, wenn die Reeder ledige Seeleute beschäftigen. Begünstigt werden auch Arbeitsverhältnisse mit Seeleuten, die nicht im Inland oder EU-Ausland ansässig sind.

Obwohl die steuerliche Förderung die bisher gezahlten direkten Finanzhilfen ab dem Jahre 1999 ersetzen sollte, werden bereits seit dem Jahre 2001 wieder Zuschüsse zu den Lohnnebenkosten gezahlt.

Der Bundesrechnungshof hält die steuerliche Förderung der Reeder für verfehlt und überdies für verfassungsrechtlich bedenklich. Die mit der Regelung verfolgten Ziele werden nicht erreicht. Die Förderung verfehlt insbesondere das Ziel, die Beschäftigung deutscher Seeleute auf Handelsschiffen unter deutscher Flagge zu sichern. Sie führt darüber hinaus zu einer Benachteiligung von Ehe und Familie.

Das Bundesministerium der Finanzen hat zugesagt, den Lohnsteuer-Einbehalt durch Reeder zu überprüfen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, § 41a Abs. 4 EStG aufzuheben. Soll die Beschäftigung von Seeleuten auf Handelsschiffen unter deutscher Flagge weiterhin über eine steuerliche Subvention gefördert werden, müsste eine Rechtsänderung nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sicherstellen, dass:

- die Förderung auf Beschäftigungsverhältnisse mit Seeleuten beschränkt wird, die im Inland oder im EU-Ausland ansässig sind,
- die Höhe der Förderung an vorhersehbare, objektive Faktoren geknüpft wird,
- die Dauer der steuerlichen Subvention befristet wird und
- die Ziele und Kriterien der Förderung so festgelegt werden, dass sich überprüfen lässt, ob der damit erstrebte Zweck erreicht wurde.

49 Verfahren der Freistellungsaufträge zu aufwendig und nicht mehr zeitgemäß

Bürgerinnen und Bürger, die einen Freistellungsauftrag erteilen, erhalten von den Banken und Sparkassen ihre inländischen Kapitalerträge bis zur Höhe der freigestellten Beträge ohne Abzug ausgezahlt.

Die seit Jahren verringerten Sparer-Freibeträge verursachen jedoch vermehrte, zeit- und personalintensive Kontrollen der Freistellungsaufträge bei der Finanzverwaltung. Im Jahre 2004 wurden 665 000 Kontrollmitteilungen an die Landesfinanzbehörden gerichtet, für das Jahr 2007 wird voraussichtlich die Millionengrenze überschritten werden. Neben erheblichem Aufwand in Bundes- und Landesfinanzbehörden entstehen den Kreditinstituten hohe Bürokratiekosten wegen gesetzlicher Meldepflichten und Beratungsaufgaben. Zahlreiche Steu-

erbürgerinnen und Steuerbürger sind mit der Überwachung ihrer Freistellungsaufträge überfordert.

Das Freistellungsverfahren führte im Verhältnis zu dem betriebenen Aufwand lediglich zu geringen zusätzlichen Steuereinnahmen. Auf jeden zu prüfenden Fall entfielen für das Jahr 2003 rechnerisch durchschnittlich 21 Euro. Bislang verschwiegene inländische Kapitalerträge wurden durch die Kontrollen kaum aufgedeckt.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium der Finanzen daher empfohlen, für die Abschaffung des steuerlichen Freistellungsverfahrens einzutreten und die verbliebenen Freibeträge nur noch im Veranlagungsverfahren zur Einkommensteuer zu berücksichtigen. Dies wäre ein spürbarer Beitrag zum Bürokratieabbau und würde sowohl die Bürgerinnen und Bürger, als auch die Kreditinstitute und die Finanzverwaltung von Informationspflichten und Kosten entlasten.

50 Mangelnde Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand benachteiligt private Wettbewerber und verletzt europäisches Recht

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hat auf die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zur mangelnden Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand nur unzureichend reagiert. Dadurch werden weiterhin Leistungen der öffentlichen Hand oft auch dann nicht besteuert, wenn sie in Konkurrenz zum Angebot privater Unternehmer stehen. Dies führt zu Wettbewerbsverzerrungen und verletzt europäisches Recht. Obwohl der Europäische Gerichtshof inzwischen entschieden hat, dass private Konkurrenten gegen die Ungleichbehandlung klagen können, ist eine Neuregelung bisher nicht in Sicht.

Der Bundesrechnungshof hatte in einem Bericht nach § 99 Bundeshaushaltsordnung vom 2. November 2004 (Bundestagsdrucksache 15/4081) auf verwaltungsmäßige, strukturelle und gemeinschaftsrechtliche Probleme hingewiesen, die bei der derzeitigen Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand bestehen. Er hatte empfohlen, die aktuellen Regelungen grundlegend zu überdenken und das nationale Steuerrecht an die europäischen Vorgaben anzupassen. Das Bundesministerium richtete daraufhin eine Arbeitsgruppe aus Vertretern des Bundes und der Länder ein, die den Bericht des Bundesrechnungshofes zum Gegenstand ihrer Beratungen machte. Konkrete Ergebnisse liegen jedoch bis heute nicht vor.

Durch die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes vom 8. Juni 2006 im Fall eines nicht besteuerten kommunalen Krematoriumsbetriebs ist der Handlungsbedarf noch dringender geworden. Für die verschiedenen öffentlichen Haushalte entstehen dadurch Rechts- und Planungsunsicherheiten, die mit erheblichen finanziellen Risiken verbunden sein können.

Der Bundesrechnungshof hält deshalb eine nationale Neuregelung, die eine gleichmäßige, vollständige und

wettbewerbsneutrale Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand sicherstellt, für nicht länger aufschiebbar.

51 Umsatzsteuerausfälle in Millionenhöhe durch unzutreffende Besteuerung von Kombinationsartikeln

Unternehmen haben sogenannte Kombinationsartikel, d. h. Warenzusammenstellungen, die einzeln betrachtet verschiedenen Umsatzsteuersätzen unterliegen, häufig zu niedrig besteuert. Die Finanzbehörden bekämpften dies bisher nicht wirksam. Steuerausfälle in Millionenhöhe sind die Folge.

Kombinationsartikel bestehen beispielsweise aus einer Zusammenstellung von Süßigkeiten und Spielzeug. Der Gesamtpreis dieser Artikel ist für die Umsatzbesteuerung grundsätzlich in einen Anteil zum ermäßigten Steuersatz von 7 % und einen Anteil zum allgemeinen Steuersatz von 19 % aufzuteilen. Um das Besteuerungsverfahren zu vereinfachen, lässt die Finanzverwaltung unter bestimmten Voraussetzungen jedoch zu, dass in vollem Umfang der ermäßigte Umsatzsteuersatz angewandt wird.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass Unternehmen Kombinationsartikel häufig auch dann ausschließlich ermäßigt besteuerten, wenn die Voraussetzungen hierfür nicht vorlagen. Er hält es daher langfristig für sinnvoll, das Umsatzsteuerrecht zu ändern und Kombinationsartikel stets mit dem allgemeinen Umsatzsteuersatz zu belegen. Dies würde das Steuerrecht vereinfachen und die Finanzbehörden von Kontrollaufwand entlasten.

Bis zur Umsetzung einer gesetzlichen Regelung hat der Bundesrechnungshof dem Bundesministerium der Finanzen empfohlen, bei den Ländern kurzfristig auf verstärkte Außenprüfungen hinzuwirken. Damit könnten die Finanzbehörden Fehler bei der Anwendung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes schneller als bisher aufdecken und Steuerausfälle in Millionenhöhe vermeiden.

52 Gemeinschaftsrechtswidrige Steuerbegünstigungen für Kunstgegenstände und Sammlungsstücke abschaffen

Kunstgegenstände und Sammlungsstücke sind durch den ermäßigten Umsatzsteuersatz allein seit dem Jahre 1999 mit schätzungsweise 500 Mio. Euro subventioniert worden, obwohl dies nach europäischem Recht (Gemeinschaftsrecht) nicht mehr zulässig ist. Das Gemeinschaftsrecht schreibt schon seit dem Jahre 1995 für Kunstgegenstände und Sammlungsstücke den allgemeinen Umsatzsteuersatz verbindlich vor. Im deutschen Umsatzsteuerrecht wurden entsprechende Anpassungen aber bis heute nicht vorgenommen.

Zudem sind die Gründe für die Einführung der Steuerermäßigungen im Jahre 1968 inzwischen entfallen. Der natio-

nale Gesetzgeber begründete diese Ermäßigungen seinerzeit mit der Absicht, Mehrbelastungen im Zusammenhang mit einem Systemwechsel bei der Umsatzbesteuerung zu vermeiden. Systembedingte Übergangsbelastungen dürften 40 Jahre nach der Umstellung aber nicht mehr bestehen. Auch die Bundesregierung geht schon seit einigen Jahren davon aus, dass eine Abschaffung des ermäßigten Steuersatzes für Kunstgegenstände weder das Kaufverhalten noch den Markt für bildende Kunst nennenswert beeinflussen würde.

Darüber hinaus stellte der Bundesrechnungshof fest, dass die Finanzämter nicht oder nur unzureichend prüften, ob die Voraussetzungen für eine ermäßigte Besteuerung von Kunstgegenständen und Sammlungsstücken vorlagen. Aufgrund der mangelnden Kontrollen geht er davon aus, dass der ermäßigte Steuersatz in vielen Fällen zu Unrecht angewendet wird. Angemessene Kontrollen würden aufgrund zahlreicher schwieriger Abgrenzungsfragen (z. B. zum Seltenheitswert von Sammlungsstücken) aber zu einem erheblichen Verwaltungsaufwand führen.

Der Bundesrechnungshof hält das Fortbestehen der steuerlichen Begünstigungen sowohl aus gemeinschaftsrechtlichen Gründen als auch aus sachlichen Erwägungen nicht mehr für gerechtfertigt. Er hat deshalb empfohlen, den ermäßigten Steuersatz für Kunstgegenstände und Sammlungsstücke baldmöglichst zu streichen.

53 Unternehmensneugründungen nur unzureichend auf umsatzsteuerliche Betrugsgestaltungen geprüft

Die Finanzämter haben bei Unternehmensneugründungen oftmals keine ausreichenden Vorkehrungen getroffen, um systematische Umsatzsteuerhinterziehungen zu verhindern. Vor der Erteilung einer Steuernummer, die z. B. Vorsteuererschleichungen mit fingierten Rechnungen erst ermöglicht, wendeten sie bundeseinheitlich vereinbarte Prüfkriterien häufig nicht konsequent an. Betrugsrelevante Veränderungen bei bestehenden Unternehmen, wie die Änderung oder Erweiterung des Geschäftszwecks, untersuchten sie grundsätzlich nicht. Auch im weiteren Besteuerungsverfahren überwachten sie die Unternehmen vielfach nicht unter Betrugsgesichtspunkten.

Die Finanzämter müssen seit Anfang 2005 bundeseinheitliche Prüfkriterien beachten, bevor sie Unternehmensneugründungen umsatzsteuerlich erfassen und ihnen eine Steuernummer erteilen. Auch „unechte Neugründungen“, d. h. betrugsrelevante Veränderungen bei bestehenden Unternehmen, bedürfen einer Überprüfung. Verbindliche Kriterien gibt es hierfür aber bisher nicht.

Da die Finanzämter auch bei sorgfältiger Prüfung nicht jeden Betrugsfall im Vorfeld verhindern können, ist eine Überwachung im weiteren Besteuerungsverfahren notwendig. Eine Grundlage hierfür bieten insbesondere die Umsatzsteuervoranmeldungen, die neu gegründete Unternehmen den Finanzämtern zunächst monatlich vorlegen müssen.

Finanzämter, die für die steuerliche Erfassung von Unternehmensneugründungen keine Zentralstelle eingerichtet hatten, setzten die bundeseinheitlichen Prüfmaßnahmen vielfach nicht oder nur unzureichend um. „Unechte Neugründungen“ überprüften die Finanzämter grundsätzlich nicht. Den Bearbeitern der Umsatzsteuervoranmeldungen waren Erkenntnisse aus dem Verfahren der steuerlichen Erfassung oftmals nicht bekannt. Teilweise berücksichtigen sie Hinweise erst zu spät, da diese nicht Bestandteil des weitgehend maschinell ablaufenden Verfahrens sind. Ein bundeseinheitliches Risikomanagementsystem zur maschinellen Erkennung von Risikofällen war entgegen ursprünglicher zeitlicher Planungen von Bund und Ländern lediglich in Teilen umgesetzt.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) daher empfohlen, bei den Ländern darauf hinzuwirken,

- dass die Finanzämter Zentralstellen für die umsatzsteuerliche Erfassung von Unternehmensneugründungen einrichten und die bundeseinheitlichen Prüfkriterien vollständig beachten,
- dass die Finanzämter für eine zuverlässige Berücksichtigung aller relevanten Erkenntnisse im Umsatzsteuervoranmeldungsverfahren sorgen und bessere Möglichkeiten zur maschinellen Erkennung von Risikofällen erhalten,
- dass Bund und Länder auch für „unechte Neugründungen“ verbindliche Prüfkriterien entwickeln,
- dass Bund und Länder eine Änderung von § 18 Umsatzsteuergesetz (UStG) prüfen, die es den Finanzämtern ermöglicht, auch bei „unechten Neugründungen“ generell monatliche Umsatzsteuervoranmeldungen zu verlangen.

Das Bundesministerium will die Empfehlungen im Wesentlichen aufgreifen und mit den Ländern erörtern. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass es die Erörterungen mit Nachdruck vorantreibt. Die angeregte Änderung von § 18 UStG schätzt das Bundesministerium aufgrund damit einhergehender Abgrenzungsprobleme kritisch ein. Diesen pauschalen Hinweis hält der Bundesrechnungshof für nicht überzeugend. Er erwartet vielmehr, dass das Bundesministerium Vorschläge entwickelt, um die Probleme zu lösen.

54 Wohnungsbauprämie nicht mehr notwendig

Die Wohnungsbauprämie ist seit mehreren Jahren nicht mehr notwendig, da der Wohnungsmarkt insgesamt ausgeglichen ist. Die Ausgestaltung des Wohnungsbau-Prämiengesetzes steht zudem mit seinem Ziel, den Wohnungsbau zu fördern, nicht in Einklang. Denn nach sieben Jahren können die Sparerinnen und Sparer das Bausparguthaben und die Prämien auch für den Kauf von Konsumgütern frei verwenden.

Mit dem Wohnungsbau-Prämiengesetz fördert der Gesetzgeber seit dem Jahre 1952 insbesondere das Sparen in Bausparverträgen für Zwecke des Wohnungsbaus. Er wollte den akuten Wohnungsmangel nach dem Zweiten Weltkrieg beseitigen. Die Wohnungsbauprämie beträgt jährlich höchstens 45 Euro, bei Ehegatten höchstens 90 Euro. Ein Anspruch darauf besteht nur, wenn das zu versteuernde Einkommen bei Alleinstehenden 25 600 Euro und bei Verheirateten 51 200 Euro nicht überschreitet. Die Ausgaben für die Wohnungsbauprämie von rund 500 Mio. Euro jährlich trägt der Bund seit dem Sparjahr 1984 alleine.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Finanzverwaltung bei 26 % der Anträge nicht prüfen konnte, ob die Einkommensgrenzen beachtet wurden. Ihr lagen zu diesen Anträgen keine Steuererklärungen vor. Eine Ursache hierfür war, dass beispielsweise Steuerpflichtige, die ausschließlich Einkünfte aus nichtselbstständiger Arbeit beziehen, grundsätzlich keine Steuererklärung abgeben müssen.

Ein vom Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) in Auftrag gegebenes Gutachten kam bereits im Jahre 1998 zu dem Ergebnis, dass die Wohnungsbauprämie nicht mehr zeitgemäß und zielführend ist.

Der Versuch des Bundesministeriums, die Wohnungsbauprämie mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2004 abzuschaffen, scheiterte im Bundesrat. Im Jahre 2006 erarbeitete das Bundesministerium einen Referentenentwurf zur verbesserten Einbeziehung des Wohneigentums in die private Altersvorsorge. Dieser sah u. a. vor, die Prämie abzuschaffen. Da in der Regierungskoalition unterschiedliche Ansichten zur Einbeziehung des Wohneigentums in die private Altersvorsorge bestehen, brachte das Bundesministerium den Entwurf jedoch bisher nicht in das Bundeskabinett ein.

Die geplante Streichung der Wohnungsbauprämie begründete das Bundesministerium mit den in Deutschland ausgeglichenen Wohnungsmärkten und dem zur Haushaltsentlastung notwendigen Subventionsabbau. Die Eigenheimzulage und die degressive Abschreibung für Mietwohngebäude schaffte der Gesetzgeber mit dieser Begründung bereits ab.

Der Bundesrechnungshof sieht im Hinblick auf das haushaltsrechtliche Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit Handlungsbedarf. Die Wohnungsbauprämie ist eine Subvention, die nicht mehr notwendig ist. Ihre Ausgestaltung steht zudem nicht in Einklang mit ihrer Zielsetzung. Darüber hinaus bergen fehlende Kontrollmöglichkeiten der Verwaltung die Gefahr, dass die Prämie zu Unrecht gewährt wird.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher dem Bundesministerium, einen Gesetzentwurf zu erarbeiten, der eine zügige Entscheidung über die Wohnungsbauprämie ermöglicht. Um weitere Verzögerungen zu vermeiden, sollte dieser Entwurf unabhängig von der Einbeziehung des Wohneigentums in die private Altersvorsorge behandelt werden können.

55 **Kriminelle „Firmenbestatter“ verursachen Steuerausfälle**

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hat sich bisher nicht genug dafür eingesetzt, Steuerausfälle zu verhindern, die durch illegale gewerbsmäßige „Entsorgung“ von Unternehmen („Firmenbestattungen“) entstehen.

Gegen Entgelt entsorgen sogenannte Firmenbestatter insolvenzbedrohte Unternehmen. Die Firmenbestatter setzen Strohleute als Gesellschafter ein, tauschen Geschäftsführer aus, firmieren die Gesellschaft um, verlegen den Firmensitz ins Ausland, vernichten Geschäftsunterlagen und verwerten das vorhandene Vermögen. Dadurch hindern sie die Gläubiger an einer wirksamen Rechtsverfolgung.

Illegale Firmenbestattungen verursachen nach Expertenschätzungen in der Privatwirtschaft und den öffentlichen Haushalten jährlich einen Schaden von mindestens 5 Mrd. Euro.

Der Bundesrechnungshof untersuchte die steuerlichen Auswirkungen der Firmenbestattung. Er stellte fest, dass die Finanzbehörden Firmenbestattungsfälle oft nicht oder erst zu spät erkannten. Dadurch entstanden der öffentlichen Hand Einnahmeherausfälle, weil die Firmen Ertrag-, Lohn- und Umsatzsteuern nicht zahlten.

Erste Anzeichen für Firmenbestattungen müssen frühzeitig erkannt werden, um Steuerausfälle möglichst gering zu halten. Für die Finanzbehörden ergeben sich Anhaltspunkte für Unregelmäßigkeiten aber oft sehr spät. Bei der Ertragsbesteuerung entstehen erste Auffälligkeiten häufig erst, wenn Unternehmen 18 Monate nach Entstehung des Steueranspruchs noch keine Steuererklärung abgegeben haben.

Um frühzeitig tätig werden zu können, sind die Finanzbehörden deshalb auf frühzeitige Hinweise von Register- und Insolvenzgerichten und von Behörden angewiesen. Diese müssten nach Auffassung des Bundesrechnungshofes für die Arbeitsweise der Firmenbestatter aber stärker sensibilisiert werden. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium daher empfohlen, ressortübergreifend einen Maßnahmenkatalog zur Bekämpfung von Firmenbestattungen und der damit verbundenen Steuerausfälle zu entwickeln und umzusetzen.

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, dass das geplante „Gesetz zur Modernisierung des GmbH-Rechts und zur Bekämpfung von Missbräuchen“ einige Neuregelungen vorsehe, um Firmenbestattungen zu erschweren. Gleichzeitig ziele das Gesetz aber darauf ab, Handelsregistereintragungen zu beschleunigen und Existenzgründungen zu vereinfachen. Weitergehende Kontrollmaßnahmen seien mit diesen Zielen nicht vereinbar. Zudem hat das Bundesministerium mitgeteilt, dass es die bestehenden Regelungen für ausreichend hält, um eine angemessene Information der Finanzbehörden über mögliche Unregelmäßigkeiten sicherzustellen. Sie müssten nur konsequent angewendet werden.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass Vorschriften zur Bekämpfung der Firmenbestatter eingeführt werden sollen. Darüber hinaus hält er es aber für notwendig, dass sich das Bundesministerium bei den anderen zuständigen Ministerien für einen regelmäßigen behördenübergreifenden Erfahrungsaustausch und eine konsequente Anwendung der bestehenden Informationspflichten einsetzt.

56 **Trotz Verspätungszuschlägen häufig keine rechtzeitige Abgabe der Steuererklärungen**

Finanzämter haben Verspätungszuschläge für nicht fristgerecht abgegebene Steuererklärungen häufig nicht oder zu niedrig festgesetzt. Die Vorschrift über den Verspätungszuschlag verfehlt deshalb ihr Ziel, die Steuerpflichtigen zur rechtzeitigen Abgabe der Steuererklärungen anzuhalten. Sie enthält zu viele Ermessensspielräume und verhindert eine einfache IT-gestützte Festsetzung des Zuschlages.

Nach § 152 Abgabenordnung (AO) können die Finanzämter bei verspätet abgegebenen Steuererklärungen einen Verspätungszuschlag festsetzen. Bei der Bemessung dieses Zuschlages müssen sie unbestimmte Rechtsbegriffe berücksichtigen, die zum Teil Rückfragen beim Steuerpflichtigen erfordern. Dies erschwert die Anwendung der Vorschrift, verhindert eine ausreichende IT-Unterstützung und bindet unverhältnismäßig viel Arbeitskraft. Die Finanzämter setzten deshalb oft keine Verspätungszuschläge fest.

Festgesetzte Verspätungszuschläge führten nur in 7 % der Fälle dazu, dass die Steuerpflichtigen in den beiden Folgejahren ihre Steuererklärungen rechtzeitig abgaben. Wesentliche Ursachen hierfür waren, dass die Finanzämter meistens nur einen Teil der Ermessenskriterien beachteten und die Verspätungszuschläge sehr niedrig ansetzten. Die Praxis der Finanzämter entsprach damit nicht der Rechtslage und verstieß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz.

Der Bundesrechnungshof hat daher gefordert, die Vorschriften zum Verspätungszuschlag neu zu regeln. Die Höhe des Zuschlages sollte sich nach eindeutigen Kriterien bemessen, die automatisiert ermittelt werden können. Als Kriterien kommen z. B. die Dauer der Fristüberschreitung, die Häufigkeit der Verspätung sowie die Höhe der festgesetzten Steuer und des Zahlungsanspruchs in Betracht. Die Neuregelung sollte geeignet sein, Verhaltensänderungen zu bewirken. Daher sollte zudem ein Mindestbetrag für den Verspätungszuschlag eingeführt werden.

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hat eine Neuregelung befürwortet und angekündigt, diese mit den Ländern zu erörtern.

Der Bundesrechnungshof hält im Interesse der rechtzeitigen Steuererhebung eine zügige Neuregelung für geboten. Er fordert das Bundesministerium daher auf, die Regelung bald mit den Ländern zu erörtern und schnell einen Gesetzentwurf zur Neufassung des § 152 AO vorzulegen.

57 Fördervoraussetzungen der Eigenheimzulage unzureichend geprüft

Einige Finanzämter haben unzureichend geprüft, ob die Empfängerinnen und Empfänger der Eigenheimzulage die Fördervoraussetzungen erfüllten. Sie verließen sich auf die maschinellen Prüfhinweise der Steuerfestsetzungsprogramme und konnten z. B. nicht erkennen, wenn Wohneigentum im Förderzeitraum veräußert wurde.

Die Eigenheimzulage fördert den Bau oder den Kauf selbst genutzten Wohneigentums. Sie ist für Neufälle ab dem 1. Januar 2006 entfallen. Für Altfälle zahlen die Finanzämter sie noch über das Jahr 2015 hinaus aus. In den Jahren 2007 bis 2011 werden sie hierfür rund 28 Mrd. Euro gewähren. Der Bund wird davon rund 12 Mrd. Euro tragen.

Mehrere Fördervoraussetzungen, z. B. für die Gewährung einer Kinderzulage, werden während des Förderzeitraumes durch Prüfhinweise der Steuerfestsetzungsprogramme überwacht. Andere Voraussetzungen, wie die Eigentumsverhältnisse oder die Nutzung der Wohnung

durch die Eigentümerinnen und Eigentümer, werden nicht maschinell geprüft.

Untersuchungen des Bundesrechnungshofes in fünf Ländern zeigten, dass mehrere Finanzämter ergänzende Kontrollen einführten, um eine ungerechtfertigte Gewährung der Eigenheimzulage zu erkennen und zu vermeiden. Ein Land ließ automationsgestützt prüfen, ob die Wohnung während des gesamten Förderzeitraumes im Eigentum der Begünstigten stand. In zwei Ländern setzten Finanzämter gezielt Personal ein, um insbesondere festzustellen, ob die Eigentümerinnen und Eigentümer ihre Wohnungen selbst nutzten. Die Kontrollen in diesen Ländern waren lohnend und vermieden ungerechtfertigte öffentliche Leistungen von rund 10 Mio. Euro. In zwei Ländern führten Finanzämter keine zusätzlichen Kontrollen durch.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium der Finanzen empfohlen, auf geeignete Kontrollen in allen Ländern hinzuwirken. Er regt insbesondere automationsgestützte Kontrollen der Eigentumsverhältnisse an. Daneben empfiehlt er, stichprobenweise zu prüfen, wie die Wohnung genutzt wird.

Teil III Weitere Prüfungsergebnisse

Bundeskanzlerin und Bundeskanzleramt

58 Realistische Haushaltsmittelplanung und -bereitstellung für die IT der Deutschen Nationalbibliothek

Der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien achtet künftig mehr auf eine am tatsächlichen Bedarf orientierte Planung der IT und dementsprechende Bereitstellung der Haushaltsmittel für die Deutsche Nationalbibliothek. Regelmäßig angepasste Planzahlen und Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen zu den IT-Vorhaben sollen künftig eine zu hohe Veranschlagung von Haushaltsmitteln vermeiden und einen sparsamen Abfluss von Selbstbewirtschaftungsmitteln gewährleisten.

Auswärtiges Amt

59 Jährliche Einsparungen durch Neuorganisation des German Institute of Global and Area Studies, ehemals Deutsches Übersee-Institut

Das Auswärtige Amt hat veranlasst, dass sich das von ihm geförderte German Institute of Global and Area Studies in Hamburg (ehemals Deutsches Übersee-Institut) neu organisiert. Damit folgt es einer Empfehlung des

Bundesrechnungshofes. Ferner wird es bei seiner Förderung darauf achten, dass das Institut künftig die haushaltsrechtlichen Vorschriften einhält. Hierdurch spart das Auswärtige Amt seit dem Jahre 2006 Fördermittel von 372 000 Euro jährlich ein.

Bundesministerium des Innern

60 Transparenz und Handhabung des Sponsorings verbessert

Die Bundesregierung folgt den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes und verbessert Transparenz und Handhabung des Sponsorings.

Beim Sponsoring fördern Private die Tätigkeiten des Bundes, indem sie z. B. Geld-, Sach- oder Dienstleistungen zur Verfügung stellen. Die Bundesregierung erließ auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes im Jahre 2003 eine Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Regelung des Sponsorings (VV-Sponsoring). Danach sind Sponsoringleistungen alle zwei Jahre in einem Bericht des Bundesministeriums des Innern offenzulegen. Bei den obersten Bundesbehörden müssen Sponsoringbeauftragte benannt sein.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Eignung der VV-Sponsoring, ihre Anwendung in der Praxis und die Aus-

sagekraft des Ersten Sponsoringberichts. Er bemängelte, dass der Bericht die Namen der Sponsoren nicht nennt.

Er hat dem Bundesministerium des Innern empfohlen, in künftigen Sponsoringberichten die Namen der Sponsoren zu veröffentlichen. Damit würden die Berichte transparenter und Interessenkonflikte besser erkennbar. Er hat auch angeregt, missverständliche Regelungen in der VV-Sponsoring zu überarbeiten.

Der Bundesrechnungshof hat ferner empfohlen, dass auch nachgeordnete Behörden im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit dessen Sponsoringbeauftragten beteiligen, wenn sie Sponsoringleistungen einwerben oder annehmen.

Das Bundesministerium des Innern folgt den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes und führt die Sponsoren in seinem Zweiten Sponsoringbericht namentlich auf. Im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit wird die Beteiligung des Sponsoringbeauftragten sichergestellt.

Der Bundesrechnungshof wird das Sponsoring im Bereich des Bundes weiter beobachten.

61 Wesentliche Hemmnisse für die Optimierung der öffentlichen Beschaffung beseitigt

Das Bundesministerium des Innern und das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie griffen im Jahre 2006 Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Einführung der elektronischen Vergabe und des „Kaufhauses des Bundes“ auf und beseitigten wesentliche Hemmnisse für eine durchgreifende Optimierung der öffentlichen Beschaffung.

Die Bundesregierung hatte im Dezember 2003 beschlossen, die Vorteile elektronischer Kommunikation zur schnellen, transparenten und wirtschaftlichen Vergabe von öffentlichen Aufträgen zu nutzen. Hierzu plante sie die Einführung

- einer zentralen Internetplattform „eVergabe“, die es ermöglicht, einen wesentlichen Teil des Vergabeprozesses in elektronischer Form abzuwickeln, und
- eines „Kaufhauses des Bundes“, das den Bundesbehörden einen elektronischen Katalog für standardisierte Dienstleistungen und Waren bereitstellt.

Das hierzu eingerichtete Projekt sollte unter der gemeinsamen Federführung des Bundesministeriums des Innern und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie bis Ende 2005 abgeschlossen sein.

Der Bundesrechnungshof stellte bei einer Prüfung im Jahre 2005 fest, dass sich das Projekt in einer kritischen Phase befand und zu scheitern drohte. Zu diesem Zeitpunkt nutzten nur wenige Ressorts „eVergabe“ und „Kaufhaus des Bundes“ in nennenswertem Umfang. Ursachen hierfür sah der Bundesrechnungshof – neben einer deutlichen Zurückhaltung bei der Wirtschaft – insbeson-

dere in der unzureichenden Projektorganisation mit langwierigen Abstimmungsprozessen und in Defiziten bei der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung. Einzelne Ressorts stellten daher die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens immer wieder in Frage.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass nur durch ein konsequentes, umfassendes Vorgehen bei der Umsetzung des Projekts die erheblichen Wirtschaftlichkeitspotenziale einer optimierten elektronischen Beschaffung genutzt werden können. Er hat daher insbesondere empfohlen, die Wirtschaftlichkeit des Projekts überzeugend darzulegen, um die Beteiligung aller Ressorts sicherzustellen. Er hat ferner geraten, ein Konzept zur Förderung der Akzeptanz der elektronischen Vergabe in der Wirtschaft zu entwickeln.

Die federführenden Bundesministerien haben die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes im Wesentlichen aufgegriffen. Das Bundesministerium des Innern hat eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung vorgelegt, die die erwartete Wirtschaftlichkeit von „eVergabe“ und „Kaufhaus des Bundes“ nachvollziehbar belegt. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie hat die Gespräche mit den Spitzenverbänden der deutschen Wirtschaft über die Einführung elektronischer Medien im Beschaffungsprozess intensiviert.

Der Bundesrechnungshof sieht hiermit wesentliche Voraussetzungen dafür geschaffen, die Ziele des Projekts „eVergabe/Kaufhaus des Bundes“ zu erreichen und die Effizienzpotenziale einer optimierten Beschaffung nachhaltig zu nutzen.

62 Dienstsport in der Bundespolizei neu geregelt

Das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) wird den Dienstsport in der Bundespolizei neu regeln. Dabei hat es die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen, den Umfang des Dienstsports dem bundeseinheitlichen Leitfaden für alle Polizeien des Bundes und der Länder anzupassen und jährliche Leistungskontrollen durchzuführen. Durch die neue Regelung kann die bisher für den Dienstsport zur Verfügung gestellte Arbeitszeit deutlich reduziert werden.

Der Dienstsport in der Bundespolizei hat zum Ziel, die für den Polizeivollzugsdienst erforderliche besondere körperliche Leistungsfähigkeit der Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten (Polizeikräfte) zu erhalten und zu steigern. Grundlage für den Dienstsport der Polizeien des Bundes und der Länder ist der Leitfaden „Sport in der Polizei“. Dieser empfiehlt mindestens vier Stunden Dienstsport im Monat. Das Bundesministerium legte für die Bundespolizei im Jahre 1996 zehn Stunden Dienstsport im Monat fest. Es berücksichtigte diesen Zeiteinsatz bei der Personalbedarfsermittlung.

Der Bundesrechnungshof stellte bei seiner Prüfung fest, dass 30 % aller Polizeikräfte keinen und 70 % durchschnittlich 4,36 Stunden Dienstsport im Monat ausübten.

Die nach den Vorschriften vorgesehenen Leistungskontrollen führte die Bundespolizei nicht flächendeckend durch.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, den Zeiteinsatz für den Dienstsport am Leitfaden für den Dienstsport zu orientieren und auf flächendeckende Leistungskontrollen zu achten.

Das Bundesministerium hat zugesagt, den Zeiteinsatz für Dienstsport von monatlich zehn Stunden auf ein Jahres-soll von 30 Stunden als Richtwert je Polizeikraft zu reduzieren sowie jährliche Leistungsnachweise einzuführen und diese auszuwerten.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesministerium die geänderten Zeitvorgaben für Dienstsport bei der Personalbedarfsermittlung berücksichtigt.

63 Sicherheitsbehörden erzielen Einsparungen und Synergien

Das Bundeskriminalamt und die Bundespolizei (Behörden) haben eine Software zur IT-gestützten Fallbearbeitung beschafft und dabei Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umgesetzt. Dadurch konnten sie den Preis senken, Risiken minimieren und Synergien mit Polizeibehörden der Länder ermöglichen.

Bei der Beschaffung der Software unterbreitete eine Firma den Behörden jeweils ein Angebot, das jährliche Preissteigerungen für Lizenzen und Wartung vorsah. Im Falle eines gemeinsamen Angebots für beide Behörden konnten höhere Rabatte erzielt werden als bei Einzelverträgen. Um sicherzustellen, dass die Software langfristig verfügbar ist, beabsichtigten die Behörden, mit der Firma die Überlassung des Programmcodes zu vereinbaren. Das Programm ist bei mehreren Polizeibehörden der Länder bereits im Einsatz. Diese stimmen in einer Interessengemeinschaft ihre Bedarfsanforderungen an die Software ab.

Die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes haben dazu geführt, dass

- die Behörden durch ein gemeinsames Auftreten höhere Rabatte erhielten als zunächst vorgesehen (Einsparungen bis zum Jahre 2010: 1 Mio. Euro),
- Preissteigerungen für die ersten drei Jahre abgewendet werden konnten,
- neben der Überlassung des Programmcodes und sämtlicher Nutzungsrechte ein Vorkaufsrecht des Bundes für den Fall vereinbart wurde, dass Geschäftsanteile der Anbieterfirma veräußert werden sollen,
- das Bundeskriminalamt nunmehr in der Interessengemeinschaft der Programmanwender mitwirkt und Synergien mit Polizeibehörden der Länder nutzen kann.

64 Bundespolizei vermeidet unnötige Beschaffung von IT-Gerät

Die Bundespolizei wird auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes ihre Reserve an IT-Geräten reduzieren. Die dadurch verfügbaren Geräte wird sie in Dienststellen einsetzen, die noch nicht vollständig mit Informationstechnik ausgestattet sind. Auf diese Weise kann sie mehrere Millionen Euro für Beschaffungen einsparen.

Die Bundespolizei hielt IT-Geräte vor, die sie für ihre laufenden Aufgaben nicht benötigte. Ziel war es, kurzfristig Ersatz bei technischen Ausfällen leisten sowie Sonderprojekte bewältigen zu können. Im Jahre 2005 begann die Bundespolizei, diese Reserve aufzustocken, ohne vorher die Notwendigkeit ausreichend geprüft zu haben. Sie statete auch solche Dienststellen mit Reservegeräten aus, deren nachgeordneter Bereich noch nicht über die vorgesehene IT-Grundausrüstung verfügte.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, mit Hilfe einer Wirtschaftlichkeitsberechnung und einer Risikoabschätzung zu untersuchen, ob und in welcher Höhe die vorgehaltene Reserve notwendig ist. Dabei sollten auch andere Möglichkeiten einbezogen werden, wie bei Bedarf kurzfristig IT-Geräte beschafft werden können, z. B. aus bestehenden Rahmenverträgen des Bundes. Der Bundesrechnungshof hat weiter angeregt, bereits vorhandene Reservegeräte denjenigen Dienststellen zu überlassen, die ihren Sollbestand noch nicht erreicht haben. Für diese Dienststellen müssen dann weniger neue Geräte angeschafft werden.

65 Alternativen zu Betriebs- und Büro-kommunikationssystemen in der Bundesverwaltung

Für die Bundesverwaltung wurden die Voraussetzungen verbessert, um künftig auch zu anderen als den bislang eingesetzten Betriebs- und Bürokommunikationssystemen zu wechseln.

Die Bundesverwaltung verfügt über mehr als 300 000 mit Informationstechnik ausgestattete Arbeitsplätze. In den letzten Jahren überführte sie ihre Betriebssystem- und Bürokommunikationssoftware regelmäßig auf neuere Versionen des etablierten Herstellers mit einem Marktanteil von 90 %, ohne Alternativen ausreichend zu prüfen.

Die Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung im Bundesministerium des Innern hat Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zum erleichterten Wechsel von Betriebssystem- und Bürokommunikationssoftware aufgegriffen und entsprechende Materialien für die Bundesverwaltung erarbeiten lassen. So wurden u. a. Vorgaben für die Standardisierung von Software entwickelt und Hilfsmittel für die Erstellung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und zur Bewertung von Alternativen verbessert. Daneben wurden die Fachkompetenzen zum Thema

„Open Source Software“ verstärkt und die Bundesstelle für Informationstechnik im Bundesverwaltungsamt mit dem Ausbau eines Competence Centers für Open Source Software betraut.

66 Bundesministerien verbessern die Fachaufsicht über ihre nachgeordneten Geschäftsbereiche

Die Bundesregierung wird auf Empfehlungen des Bundesrechnungshofes die Grundlagen für eine bessere Planung und Organisation der Fachaufsicht der Bundesministerien über ihre nachgeordneten Geschäftsbereiche schaffen. Die Bundesministerien sollen ihre Fachaufsicht an diesen Grundlagen ausrichten. Die Bundesregierung hat bereits erste Maßnahmen beschlossen, um die Fachaufsicht zu verbessern.

Die Fachaufsicht soll ein rechtmäßiges und zweckmäßiges Verwaltungshandeln der nachgeordneten Behörden Ebenen sicherstellen und ist eine der Kernaufgaben der Bundesministerien. Diese müssen die Aufgabenerfüllung der ihnen nachgeordneten Einrichtungen beobachten, prüfen und bei Bedarf steuernd eingreifen. Die Aufsicht muss geplant und organisiert werden, um z. B. klare Zuständigkeiten festlegen und notwendiges Personal bereitstellen zu können.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Bundesministerien ihre Fachaufsicht kaum geplant und organisiert hatten und es keine Vorgaben dazu gab. Die Bundesministerien schenken der Fachaufsicht nicht die notwendige Beachtung.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesministerien empfohlen, Konzepte über Ziele, Aufgaben und Maßnahmen der Fachaufsicht zu entwickeln und umzusetzen, das Personal ausreichend zu qualifizieren und bei ressortübergreifender Aufsicht die Abstimmung zwischen den betroffenen Bundesministerien sicherzustellen.

Dem Bundesministerium des Innern hat er empfohlen, gemeinsam mit den anderen Bundesministerien

- die Fachaufsicht bei der Verwaltungsmodernisierung stärker zu berücksichtigen und auf ein einheitliches Verständnis hinzuwirken,
- Mindeststandards für eine angemessene Fachaufsicht und für das Verfahren bei ressortübergreifender Fachaufsicht zu entwickeln,
- Informationen, Hilfsmittel und Fortbildung anzubieten,
- die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien um Regelungen zur Fachaufsicht zu ergänzen und
- einen übergreifenden Maßnahmenplan für die Verbesserungen zu entwickeln und umzusetzen.

Die Bundesregierung hat erste Maßnahmen beschlossen, um die Fachaufsicht über ihre nachgeordneten Behörden zu verbessern.

67 Mehr Informations- und Beratungsangebote für die Optimierung von Geschäftsprozessen in der Bundesverwaltung

Das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt und hat die Informations- und Beratungsangebote zur Analyse und Optimierung von Verwaltungsabläufen (Geschäftsprozesse) für die Bundesbehörden wesentlich ausgebaut. Mit diesen Hilfen können die Bundesbehörden ihre Geschäftsprozesse untersuchen und wirtschaftlich gestalten. So können mittelfristig erhebliche Einsparungen bei Personal und Sachmitteln erzielt werden.

Bis Mitte 2007 untersuchte der Bundesrechnungshof 30 Geschäftsprozesse in 21 Bundesbehörden nahezu aller Geschäftsbereiche. Dabei stellte er eine Vielzahl von Mängeln fest. Er fand u. a. unnötige Arbeitsschritte, fehlende Standards für Verwaltungsabläufe und Arbeitsergebnisse, zu lange Durchlaufzeiten der Verwaltungsvorgänge, mangelnde Automatisierung, ungenügende Kenntnis der Kundenwünsche und unzureichende Qualität von Arbeitsergebnissen. Neue IT-Systeme zur Unterstützung von Geschäftsprozessen wurden vielfach eingeführt, ohne die Geschäftsprozesse vorher zu optimieren. Die Beseitigung derartiger Defizite, die auch für viele andere Prozesse der Verwaltung anzunehmen sind, dürfte bundesweit mittelfristig zu erheblichen Einsparungen führen.

Die Bundesverwaltung muss daher der Analyse und Optimierung ihrer Geschäftsprozesse mehr Beachtung schenken und dazu die notwendigen Informationen und Beratungen erhalten. Der Bundesrechnungshof hat dem für die Organisation in der gesamten Bundesverwaltung zuständigen Bundesministerium u. a. empfohlen,

- in das neue Organisationshandbuch der Bundesverwaltung die Themen Geschäftsprozesse, Geschäftsprozessanalysen und -optimierung aufzunehmen,
- umfassende und aktuelle Informationen zur Methode der Geschäftsprozessanalyse sowie einen umfangreichen, vom Bundesrechnungshof entwickelten Schwachstellenkataloges im Intranet des Bundes bereitzustellen,
- die Bundesverwaltung durch qualifiziertes Beratungspersonal des Bundesverwaltungsamtes zu unterstützen und
- sicherzustellen, dass vor der Einführung neuer IT-Systeme die jeweiligen Geschäftsprozesse analysiert und optimiert werden.

Das Bundesministerium hat die empfohlenen Maßnahmen u. a. im Regierungsprogramm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“, aufgegriffen und viel-

fach bereits umgesetzt. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Bundesverwaltung auf dieser Grundlage ihre Geschäftsprozesse optimiert und so für wirtschaftliches Verwaltungshandeln sorgt. Er wird die weitere Entwicklung beobachten.

68 Projektarbeit in der mittelbaren Bundesverwaltung kann verbessert werden

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesministerien beraten, wie die Projektarbeit bei Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung (Behörden) verbessert werden kann. Diese sollten insbesondere die anerkannten Methoden und Techniken des Projektmanagements konsequent anwenden.

Die Behörden setzen häufig projektbezogene Organisationsformen ein, um zeitlich befristete, einmalige, neuartige oder komplexe Aufgaben zu erledigen. Das Projektmanagement war nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes bislang aber vielfach unzureichend. Planung, Steuerung und Controlling von Projekten kamen häufig zu kurz. So wurde z. B. kaum ein Projekt zum vorgegebenen Endtermin abgeschlossen. Schon bei der Planung war den Projektleitungen oft zu wenig bewusst, dass nicht nur die Beauftragung Dritter, sondern auch der Einsatz des eigenen Personals Kosten verursacht. Am Projektende konnten die Projektleitungen die Kosten häufig nicht oder nicht vollständig beziffern. Die Auftraggeber zeigten vielfach kein hinreichendes Interesse an den Erfolgsfaktoren eines Projekts, wie Kosten, Terminen und Qualität.

Projekte können nur wirtschaftlich durchgeführt werden, wenn hierbei ein besonderes Augenmerk auf die Bedeutung von Terminen, Zeit, Kosten, Ressourcen und Qualität gelegt wird. Um dies sicherzustellen, müssen die Behörden die anerkannten Methoden und Techniken des Projektmanagements konsequent anwenden.

Das Bundesministerium des Innern unterstützt die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes. Es wird seinen eigenen Praxisleitfaden zum Projektmanagement überarbeiten und der gesamten Bundesverwaltung zur Verfügung stellen. Ferner will es neue Möglichkeiten der direkten Beteiligung der mittelbaren Bundesverwaltung im interministeriellen Ausschuss für Organisationsfragen erörtern.

69 Bundesregierung will einheitliche Rahmenbedingungen für Dienstleister schaffen

Bundesbehörden und Zuwendungsempfänger (Kunden) haben anderen, als Dienstleister tätigen Behörden (Dienstleister) die Erledigung von Querschnittsaufgaben übertragen. Die Dienstleister können diese Aufgaben effektiver und effizienter erledigen. Hierzu will die Bundesregierung verbindliche einheitliche Rahmenbedingungen schaffen.

Die Dienstleister sind in vielfältigen Organisationsformen tätig. Sie erledigen für ihre Kunden vor allem in großer Menge anfallende Querschnittsaufgaben, z. B. die Abrechnung von Gehältern und Beamtenbezügen. Die Verfahrensweise der Dienstleister bei dem Erschließen neuer Aufgaben und dem Gewinnen ihrer Kunden, der Kalkulation der Konditionen und der Vertragsgestaltung war nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes unterschiedlich. Ferner lagen den Kunden keine verlässlichen Entscheidungshilfen vor, in welchen Fällen eine Aufgabe wirtschaftlich durch einen Dritten oder durch sie selbst erledigt werden kann.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, für die Bündelung von Querschnittsaufgaben bei Dienstleistern in einem für alle Bundesministerien verbindlichen Rahmenkonzept einheitliche Kriterien zu vereinbaren. Die Bundesministerien des Innern und der Finanzen haben die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes grundsätzlich unterstützt.

Die Bundesregierung hat am 13. September 2006 das Programm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“ beschlossen. Die „Bündelung von standardisierbaren Dienstleistungen in wenigen im Wettbewerb stehenden Dienstleistungszentren“ ist eines der Kernprojekte.

70 Organisation der Fortbildung kann verbessert werden

Die Fortbildung der Beschäftigten in der mittelbaren Bundesverwaltung und bei institutionell vom Bund geförderten Zuwendungsempfängern kann effektiver durchgeführt werden. Das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) hat zugesagt, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufzugreifen und die Einrichtungen zu unterstützen.

Der Bundesrechnungshof stellte bei Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung und bei institutionell geförderten Zuwendungsempfängern fest, dass Ziele für die Fortbildung nicht ausreichend definiert waren, die Fortbildung selten aktiv geplant und gesteuert wurde und mittel- bis langfristige Fortbildungsplanungen fehlten. Aufgaben, Strukturen und Arbeitsabläufe waren zumeist nicht eindeutig geregelt. Häufig wurden Schulungen durchgeführt, ohne zuvor deren Wirtschaftlichkeit zu prüfen. Selten wurde mit anderen Einrichtungen in der Fortbildung zusammengearbeitet. Die Fortbildungsmaßnahmen und deren Nutzen wurden nicht ausreichend evaluiert. Der IT-Einsatz im Fortbildungsbereich war vielfach improvisiert.

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesministerien beraten, wie die Fortbildung zielorientiert, reibungslos und effektiv organisiert werden kann.

Das Bundesministerium wird die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes bei der Umsetzung des Regierungsprogramms „Zukunftsfähige Verwaltung durch Innovationen“ aufgreifen. Die Bundesakademie für öffentliche Verwaltung wird sich mit ihrem Fortbildungsangebot für Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung stärker öffnen.

Bundesministerium der Justiz

71 Generalbundesanwalt stellt Koordinierungs- und Steuerungsmängel bei Informationstechnik ab

Der Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof hat entsprechend den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes begonnen, die Steuerung und Koordinierung seines IT-Einsatzes neu zu organisieren, um erkannte Strukturprobleme bei seiner Informationstechnik künftig zu vermeiden.

Der Bundesrechnungshof stellte beim Generalbundesanwalt unzureichende Kompetenzen zur Steuerung und Kontrolle von Auftragnehmern sowie zur IT-Planung und -Koordinierung fest. Dies führte zu Mängeln bei der Beschaffung von Software und Hardware. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass der im April 2007 gebildete Lenkungskreis Informationstechnik beim Generalbundesanwalt dazu beiträgt, IT- und Managementkompetenzen aufzubauen.

Bundesministerium der Finanzen

72 Verwaltung kann größere Gesetzeswerke effektiver umsetzen

Die Umsetzung größerer Gesetzeswerke stellt die Verwaltungen vor besondere Herausforderungen. Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes will das Bundesministerium der Finanzen Erfahrungen bei der Einführung des sogenannten Riester-Förderverfahrens nutzen, um künftig größere Gesetzeswerke mit Hilfe einer Projektorganisation effektiver umzusetzen.

Der Aufbau einer ergänzenden privaten Altersvorsorge (sog. Riester-Rente) wird seit Anfang 2002 staatlich gefördert. Die Zentrale Zulagenstelle für Altersvermögen berechnet die Altersvorsorgezulagen und zahlt sie aus. Um mit der Förderung termingerecht beginnen zu können, musste zügig ein komplexes Förderverfahren eingerichtet werden.

Bei der Einrichtung des Förderverfahrens wirkten zahlreiche Stellen mit teilweise überschneidenden Zuständigkeiten mit. Eine Stelle, die die Arbeit aller Beteiligten übergreifend koordinierte, gab es nicht. Stattdessen handelten diese im Rahmen ihrer Zuständigkeiten grundsätzlich selbstständig. Anlassbezogen arbeiteten sie mit anderen Stellen zusammen. Ein Gesamtplan für die Einrichtung des Förderverfahrens lag nicht vor. Die Folgen waren hoher Abstimmungsaufwand, unnötige Doppelarbeiten und Verzögerungen beim Arbeitsfortschritt.

Das geschilderte Vorgehen wirkte sich auch auf das Förderverfahren selbst aus. Notwendige Informationen wurden teilweise verspätet oder gar nicht ausgetauscht. Dies erschwerte und verzögerte die Einrichtung vieler Verwaltungsabläufe. Die Zentrale Zulagenstelle nahm ihre gesetzlichen Aufgaben auch mehr als viereinhalb Jahre nach ihrer Errichtung noch nicht vollständig wahr.

Der Bundesrechnungshof hat bei der Einführung der Riester-Förderung eine geeignete Organisationsform für ein effektives und effizientes Zusammenwirken der Beteiligten vermisst. Er hat für eine derartige befristete, fachübergreifende und komplexe Aufgabe eine Projektorganisation empfohlen. Ferner sollten die noch ausstehenden Einführungsschritte identifiziert und ein Plan für deren Umsetzung aufgestellt werden.

Mit Hilfe der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes können größere Gesetzeswerke in Zukunft effektiver umgesetzt werden. Das Bundesministerium sollte aus den Erfahrungen mit der Einrichtung des Riester-Förderverfahrens lernen und bei diesen Vorhaben künftig von Anfang an eine Projektorganisation einsetzen.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

73 Kein weiteres Mittelstandspanel

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Bundesministerium) hat aufgrund der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes darauf verzichtet, ein weiteres Mittelstandspanel aufzubauen.

Die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) hat bereits ein Mittelstandspanel eingerichtet. Dennoch beabsichtigte das Bundesministerium, ein eigenes Mittelstandspanel aufzubauen. Die Ausgaben für das auf vier Jahre angelegte Projekt sollten 2 Mio. Euro betragen.

Die KfW erhebt seit dem Jahre 2002 im Rahmen einer schriftlichen Wiederholungsbefragung systematisch Daten von kleinen und mittleren Unternehmen (Mittelstandspanel). Das Panel soll Analysen sowohl zu Veränderungen in der Struktur des Mittelstandes als auch zur Entwicklung dieser Unternehmen ermöglichen. Eine eingehende Analyse der Schwächen bzw. Stärken existierender Unternehmenspanels hatte das Bundesministerium nicht vorgenommen. Daher hat der Bundesrechnungshof dem Bundesministerium empfohlen, die Kooperation mit der KfW zum Mittelstandspanel zu verbessern und auf die Entwicklung eines eigenen Panels zu verzichten. Das Bundesministerium hat die Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Es beabsichtigt, auf ein eigenes Mittelstandspanel zu verzichten und die Zusammenarbeit mit der KfW zum Mittelstandspanel zu verbessern.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

74 Absatzfonds müssen dem Bund künftig jährlich 2,5 Mio. Euro Verwaltungskosten erstatten

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat der Gesetzgeber im Absatzfonds- und im Holzabsatzfondsgesetz geregelt, dass die Absatzfonds der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (Bundesanstalt) die Kos-

ten für die Erhebung ihrer Beiträge erstatten müssen. Dadurch werden im Bundeshaushalt jährlich 2,5 Mio. Euro eingespart.

Die Absatzfonds sollen den Absatz und die Verwertung von Erzeugnissen der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft und der Holz- und Forstwirtschaft fördern. Die Betriebe dieser Wirtschaftsbereiche finanzieren die Absatzfonds mit Beiträgen, die überwiegend die Bundesanstalt erhebt. Dadurch entstehen der Bundesanstalt jährlich 2,5 Mio. Euro Verwaltungskosten, die die Absatzfonds bisher nicht bezahlen mussten.

Der Bundesrechnungshof hat angeregt, dass die Absatzfonds die Kosten für die Erhebung ihrer Beiträge selbst tragen. Der Gesetzgeber hat diesen Vorschlag mit dem Gesetz zur Änderung des Absatzfondsgesetzes und des Holzabsatzfondsgesetzes vom 26. Juni 2007 (BGBl. I 2007 S. 1170) umgesetzt.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales

75 Träger der Grundsicherung wollen das Verfahren verbessern, erwerbsfähige Hilfebedürftige durch beauftragte Dritte zu vermitteln

Die Träger der Grundsicherung können zu ihrer Unterstützung Dritte beauftragen, erwerbsfähige Hilfebedürftige zu vermitteln. Sie wollen das Verfahren verbessern und setzen damit Empfehlungen des Bundesrechnungshofes um.

Zum 1. Januar 2005 wurden die Arbeitslosen- und die Sozialhilfe für erwerbsfähige Personen zu einer staatlichen Fürsorgeleistung – der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Grundsicherung) mit dem Arbeitslosengeld II – zusammengefasst. Rechtsgrundlage dieser Grundsicherung ist das Zweite Buch Sozialgesetzbuch – SGB II.

Die Verwaltung der Leistungen obliegt den Grundsicherungsstellen, d. h. den Arbeitsgemeinschaften und zugelassenen kommunalen Trägern. Diese können Dritte gegen Bezahlung beauftragen, erwerbsfähige Hilfebedürftige in Arbeit zu vermitteln und ihnen dazu Arbeitsuchende und Ausbildungssuchende zuweisen.

Der Bundesrechnungshof hat die Beauftragung Dritter mit der Vermittlung geprüft und Folgendes beanstandet:

- Die Grundsicherungsstellen wiesen den Beauftragten häufig innerhalb kurzer Zeiträume sehr viele erwerbsfähige Hilfebedürftige zu, ohne die jeweiligen Zuweisungsgründe im Einzelfall zu nennen.
- Die Ergebnisberichte der Beauftragten waren häufig nichtssagend. Die Grundsicherungsstellen nutzten diese selten für den weiteren Eingliederungsprozess.
- Trotz Kündigungsmöglichkeiten beendete keine Grundsicherungsstelle einen Vertrag vorzeitig, wenn die Vermittlungstätigkeit der Beauftragten erfolglos war.

- Die Verträge der Beauftragten sahen eine Vergütung vor, die überwiegend nicht von einer erfolgreichen Vermittlung abhängig war. Sie boten daher für die Beauftragten keinen wirksamen finanziellen Anreiz, möglichst viele Vermittlungen zu erzielen.
- Die Grundsicherungsstellen werteten die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Beauftragung Dritter nicht systematisch aus. In bereits abgeschlossenen Verfahren haben die beauftragten Dritten bisher kaum erwerbsfähige Hilfebedürftige vermittelt.

Die Bundesagentur für Arbeit hat die festgestellten Mängel eingeräumt. Sie geht davon aus, dass die Grundsicherungsstellen anfängliche Probleme überwunden und das Verfahren mit der Beauftragung Dritter zwischenzeitlich verbessert haben. Sie habe den Arbeitsgemeinschaften bereits eine Arbeitshilfe als Grundlage für örtliche Fachaufsichtskonzepte zur Verfügung gestellt. Von deren Führungskräften erwarte sie eine regelmäßige Kontrolle, dass Arbeit- und Ausbildungssuchende individueller unterstützt und die vertraglich vereinbarten Leistungen der beauftragten Dritten regelmäßig eingehalten werden. Die Vergütung der beauftragten Dritten habe sie inzwischen überwiegend erfolgsabhängig ausgerichtet.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Bundesministerium) hat das zuständige Landesministerium als Aufsichtsbehörde einer Grundsicherungsstelle gebeten, die Mängel abzustellen. Ein kommunaler Träger regelte die Verfahrensabläufe bei der Beauftragung Dritter aufgrund der Prüfungsfeststellungen neu.

Darüber hinaus kündigte das Bundesministerium an zu prüfen, ob die betroffenen kommunalen Träger die Mittel ordnungsgemäß verwendet haben.

Der Bundesrechnungshof hält die von den Grundsicherungsträgern getroffenen Vorkehrungen für geeignet, das Verfahren wirksamer und wirtschaftlicher zu gestalten, Hilfebedürftige durch beauftragte Dritte zu vermitteln.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

76 Eisenbahninfrastrukturunternehmen zahlte Bundesmittel in Millionenhöhe zurück

Ein Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes hat rund 10,8 Mio. Euro an den Bund zurückgezahlt. Der Bundesrechnungshof hatte das Eisenbahn-Bundesamt (Bundesamt) darauf hingewiesen, dass Rechnungen des Eisenbahninfrastrukturunternehmens fehlerhaft waren.

Der Bund finanziert die Schienenwege seiner Eisenbahnen. Ein Wirtschaftsprüfer und das Bundesamt prüfen gemeinsam anhand einer Stichprobe, ob die Mittel, die der Bund für Investitionen in das bestehende Schienennetz zur Verfügung stellt, richtig verwendet wurden.

Der Bundesrechnungshof stellte bei der Prüfung einer zur Stichprobe gehörenden Leistungsabrechnung Unstimmigkeiten fest, die das Bundesamt zunächst nicht erkannt hatte.

Eine erneute Prüfung des Bundesamtes ergab, dass für bundesfinanzierte Leistungen keine oder nicht ausreichend prüfbare Belege vorlagen. Außerdem hatte das Unternehmen zulasten des Bundes teils überhöhte Zuschläge sowie Rückstellungen abgerechnet. Das Unternehmen zahlte daraufhin rund 8,4 Mio. Euro zuzüglich 2,4 Mio. Euro Zinsen zurück.

77 Eisenbahn-Bundesamt fordert 1,6 Mio. Euro zurück

Ein Eisenbahninfrastrukturunternehmen (Unternehmen) hat Bundesmittel für die Folgen der Insolvenz eines beauftragten Bauunternehmens verwendet. Es hatte versäumt, sich von dem Bauunternehmen die vertraglich vereinbarte Bürgschaft geben zu lassen. Nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes hat das Eisenbahn-Bundesamt (Bundesamt) 1,6 Mio. Euro von dem Eisenbahninfrastrukturunternehmen zurückgefordert.

Der Bund finanziert die Schienenwege seiner Eisenbahnen. Dafür schließt er mit Unternehmen Verträge. Das Bundesamt prüft die Verwendung der Mittel.

Bei einer Baumaßnahme am Berliner Innenring vereinbarte das Unternehmen mit einem Bauunternehmen eine Bürgschaft. Diese Bürgschaft sollte auch ein Insolvenzrisiko absichern. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das Unternehmen es aber versäumte, sich diese Bürgschaft von dem Bauunternehmen aushändigen zu lassen. Nach der Insolvenz des Bauunternehmens konnte das Unternehmen die Bürgschaft über 1,6 Mio. Euro zur Deckung des Insolvenzschadens deswegen nicht in Anspruch nehmen.

Das Bundesamt ist der Empfehlung des Bundesrechnungshofes gefolgt und hat 1,6 Mio. Euro von dem Unternehmen zurückgefordert. Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

78 Rückforderungen von 5 Mio. Euro nach Verstößen gegen die Förderrichtlinie Kombinierter Verkehr

Die Wasser- und Schifffahrtsdirektion West (Direktion) fordert aufgrund einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes Fördermittel in Millionenhöhe wegen Verstößen gegen die Förderrichtlinie Kombiniertes Verkehr zurück.

Der Bund gewährt Hafenbetreibern seit dem Jahre 1998 nach der Förderrichtlinie Kombiniertes Verkehr Zuwendungen für den Aus- und Neubau von Umschlaganlagen für kombinierten Verkehr in den Binnen- und Seehäfen. Die Hafenbetreiber beantragen die Fördermittel bei der

Direktion. Die Direktion prüfte die Verwendung der Zuwendungen nur unzureichend. Sie hat zahlreiche Verstöße gegen die einschlägige Förderrichtlinie, wie z. B. vorzeitige und überhöhte Anforderung von Zuwendungen, nicht erkannt. Hinweise des Bundesrechnungshofes veranlassten die Direktion, von den Zuwendungsempfängern 5 Mio. Euro zurückzufordern. Sie prüft noch, ob sie weitere 13 Mio. Euro zurückfordern kann.

79 Zentrale Bearbeitung der Statistik des Güterkraftverkehrs setzt Stellen frei

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Bundesministerium) wird auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes die Güterkraftverkehrsstatistik zukünftig allein durch das Kraftfahrt-Bundesamt erstellen lassen.

Das Bundesamt für Güterverkehr in Köln und das Kraftfahrt-Bundesamt in Flensburg erstellen die Güterkraftverkehrsstatistik bisher gemeinsam. Die Beschäftigten beider Behörden erledigen dabei nahezu identische Arbeiten.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Beschäftigten in Kraftfahrt-Bundesamt und Bundesamt für Güterverkehr sehr unterschiedlich ausgelastet sind. Die Aufteilung der Arbeit auf zwei Behörden verursacht unnötigen Verwaltungsaufwand.

Das Bundesministerium will daher auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes die Güterkraftverkehrsstatistik künftig allein durch das Kraftfahrt-Bundesamt mit dort bereits vorhandenem Personal erstellen lassen. Das Bundesamt für Güterverkehr wird die hierdurch eingesparten Dienstposten nutzen, um verstärkt neue Aufgaben in der Verkehrsstatistik zu übernehmen.

80 28 Mio. Euro bei Verkehrsbeeinflussungsanlagen eingespart

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Bundesministerium) hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes auf den Bau nicht notwendiger Verkehrsbeeinflussungsanlagen auf Bundesautobahnen verzichtet. Außerdem hat es in mehreren Fällen die Anzahl der geplanten Verkehrszeichenbrücken verringert. Hierdurch sind mindestens 28 Mio. Euro eingespart worden.

Verkehrsbeeinflussungsanlagen informieren die Verkehrsteilnehmer mit variablen Anzeigen auf Verkehrszeichenbrücken frühzeitig über die aktuelle Verkehrssituation und die daran angepasste zulässige Höchstgeschwindigkeit. Sie verbessern so auf überlasteten Autobahnabschnitten den Verkehrsfluss und erhöhen die Verkehrssicherheit.

Die Straßenbauverwaltungen planten Verkehrsbeeinflussungsanlagen für vier Autobahnabschnitte, die gleichzeitig um zwei Fahrstreifen erweitert wurden oder deren Erweiterung kurze Zeit bevorstand. Durch die zusätzlichen Fahrstreifen verbessern sich Verkehrsfluss und Verkehrs-

sicherheit erheblich. Der Bundesrechnungshof hat deshalb empfohlen, auf die Verkehrsbeeinflussungsanlagen zu verzichten.

Eine Straßenbauverwaltung plante beim Neubau eines Autobahnabschnitts eine Verkehrsbeeinflussungsanlage. Die Anlage war nicht notwendig, da die Autobahn bereits für zukünftige größere Verkehrsmengen bemessen war.

Bei einigen Anlagen planten die Straßenbauverwaltungen ohne Grund kürzere Abstände zwischen den Verkehrszeichenbrücken als im Regelwerk vorgegeben. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, zwischen den Verkehrszeichenbrücken nur bei begründeten Ausnahmen geringere als die Regelabstände zuzulassen.

Das Bundesministerium ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Durch den Verzicht auf die nicht notwendigen Anlagen und durch größere Abstände zwischen den Verkehrszeichenbrücken sind so mindestens 28 Mio. Euro eingespart worden.

81 Erfolgreiche Zusammenarbeit mit dem Obersten Kontrollamt der Tschechischen Republik bei der Prüfung der Autobahn Prag–Dresden

Der Bundesrechnungshof und das Oberste Kontrollamt der Tschechischen Republik (NKÚ) haben ihre Prüfungen des Baus der Autobahn Prag–Dresden koordiniert. Hierdurch haben sie neben den landesspezifischen Feststellungen den nationalen Straßenbaubehörden übereinstimmende Empfehlungen für einen wirtschaftlichen Brückenbau geben können.

Bundesrechnungshof und NKÚ erarbeiteten eine einheitliche Methodik zur Prüfung der Baukosten von Brücken und Tunneln. Die in den jeweiligen Ländern erhobenen Daten werteten sie gemeinsam aus. Die Analyse zeigte, dass die Brücken der Autobahn Prag–Dresden auf tschechischer Seite im Durchschnitt teurer waren als auf deutscher Seite. Dies lag vor allem an der auf tschechischer Seite größeren Vielfalt von Brückenkonstruktionen und Unterschieden in der Vergabepraxis. Betonbrücken waren billiger als Stahl- oder Stahlverbundbrücken. Die tschechischen Tunnel kosteten ungefähr doppelt so viel wie vergleichbare deutsche Tunnel. Ursache hierfür war u. a. der in der Tschechischen Republik damals noch schwächer ausgeprägte Wettbewerb bei Tunnelbauten.

Die in ihrem jeweiligen Land getroffenen Prüfungsfeststellungen teilten Bundesrechnungshof und NKÚ unabhängig voneinander den Straßenbaubehörden ihrer Länder mit. Darüber hinaus haben sie den nationalen Straßenbaubehörden auf der Grundlage der koordinierten Prüfungen übereinstimmend empfohlen,

- die Brückenkonstruktionen zu standardisieren und
- Stahlverbundbrücken und Brücken mit Sonderkonstruktionen nur dort auszuführen, wo Spannbetonbrücken unzumutbar sind.

Über ihr Vorgehen bei der Prüfung der Autobahn Prag–Dresden haben sie einen gemeinsamen Bericht veröffentlicht, der auch im Internet unter www.bundesrechnungshof.de verfügbar ist.

82 Neue gesetzliche Regelung soll künftig Leistungsmissbrauch beim Wohngeld verhindern

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Bundesministerium) will im neuen Wohngeldgesetz die gesetzliche Grundlage für einen automatisierten Abgleich zwischen den Daten der Wohngeldstellen und der Minijob-Zentrale schaffen. Dadurch können die Wohngeldstellen dem vom Bundesrechnungshof aufgedeckten Leistungsmissbrauch beim Wohngeld künftig wirksamer begegnen.

Die Leistungen nach dem Wohngeldgesetz werden u. a. danach gewährt, welches Gesamteinkommen alle zum Haushalt gehörenden Familienmitglieder erzielen. Bei der Ermittlung dieses Gesamteinkommens sind auch Einnahmen aus Minijobs zu berücksichtigen. Bei einem Minijob darf der Verdienst nicht über 400 Euro im Monat liegen.

Das Einkommen kann festgestellt werden durch Vorlage einer Verdienstbescheinigung, der Lohnsteuerbescheinigung des Arbeitgebers oder des Einkommensteuerbescheids. Bei einem Minijob kann der Arbeitgeber eine pauschalierte Lohnsteuer an die Minijob-Zentrale entrichten. In diesen Fällen wird der Lohn des Minijobs nicht auf der Lohnsteuerbescheinigung ausgewiesen. Wird der Minijob gegenüber den Wohngeldstellen verschwiegen und keine Verdienstbescheinigung vorgelegt, geht aus einer Lohnsteuerbescheinigung oder einem Einkommensteuerbescheid nicht hervor, dass der Arbeitnehmer einem Minijob nachgeht.

Die Wohngeldstellen müssten deshalb die Möglichkeit haben, bei der Minijob-Zentrale nachzufragen, ob dort ein Minijob für den Antragsteller gemeldet ist. Bisher fehlte dafür aber die gesetzliche Grundlage.

Nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes gab im Jahre 2006 mehr als der Hälfte der Antragsteller in ihren Wohngeldanträgen ihre Einnahmen aus Minijobs nicht an. Hochgerechnet auf die Gesamtzahl bundesweit bestehender Wohngeldhaushalte würden danach jährlich in mehr als 40 000 Wohngeldfällen Einnahmen aus Minijobs unberücksichtigt bleiben. Dann würden Bund und Länder, die das Wohngeld jeweils zur Hälfte finanzieren, unberechtigt rund 20 Mio. Euro Wohngeld auszahlen.

Angesichts des möglichen Schadens hat der Bundesrechnungshof empfohlen, einen regelmäßigen automatisierten Abgleich der Wohngeldaten mit den Daten der Minijob-Zentrale gesetzlich zu verankern.

Das Bundesministerium hat in der Novellierung zum Wohngeldgesetz eine entsprechende Regelung vorgesehen. Das neue Wohngeldgesetz soll zum 1. Januar 2008

in Kraft treten. Dann werden die Wohngeldstellen die Möglichkeit haben, unabhängig von den Angaben der Antragsteller zu überprüfen, ob Familienmitglieder aus Minijobs Einkommen erzielen.

Bundesministerium der Verteidigung

83 Bundesministerium verschärft die Kontrolle des Bauunterhalts

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) hat auf Hinweis des Bundesrechnungshofes dafür gesorgt, dass künftig besser überwacht wird, wie die Bundeswehr die Haushaltsmittel für den Bauunterhalt verwendet. Zum Bauunterhalt gehören grundsätzlich nur substanzerhaltende Arbeiten.

Ein Bundeswehrrdienstleistungszentrum stattete in Absprache mit einer militärischen Dienststelle die Diensträume des Kommandeurs Anfang 2007 ohne hinreichende Begründung mit einer Klimaanlage aus. Es gab hierfür fast 40 % der Haushaltsmittel aus, die zu diesem Zeitpunkt für den Bauunterhalt der gesamten Kaserne im laufenden Jahr eingeplant waren. Dafür wurde die dringend erforderliche Sanierung 30 Jahre alter Sanitärräume zurückgestellt. Der Einbau der Klimaanlage im Rahmen des Bauunterhalts verstieß gegen einschlägige Vorschriften.

Auf Hinweis des Bundesrechnungshofes hat das Bundesministerium umgehend

- die Klimaanlage entfernen lassen,
- die Maßnahmen des Bauunterhalts in der militärischen Dienststelle unter Genehmigungsvorbehalt gestellt und
- den Auftrag gegeben, Regressansprüche des Bundes zu prüfen.

Über den Einzelfall hinaus hat es Anweisungen erteilt, um das Verwaltungshandeln der Bundeswehrrdienstleistungszentren beim Bauunterhalt zu verbessern.

Der Bundesrechnungshof hat die schnelle Reaktion des Bundesministeriums anerkannt. Insbesondere angesichts des baulichen Zustands vieler Kasernen hat er dagegen das Verhalten der handelnden Personen in dem geschilderten Fall als wenig vorbildlich kritisiert.

84 ÖPP-Projekt HERKULES: Ausschluss geeigneter Handlungsalternativen künftig erst nach Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) will künftig bei Projekten, die für eine Öffentlich-Private-Partnerschaft (ÖPP) geeignet sind, Handlungsalternativen nicht ausschließen, bevor Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorliegen. Damit ist gewährleistet, dass es

sowohl bei Fortführung des Projektes HERKULES als auch bei weiteren Projekten alle Handlungsalternativen hinsichtlich Kosten, Nutzen und Risiken bewertet, bevor Entscheidungen fallen.

In dem Projekt HERKULES arbeitet das Bundesministerium auf dem Gebiet der Informationstechnik mit einem Partner aus der Industrie zusammen. Gemeinsam mit diesem gründete es eine IT-Gesellschaft, die erhebliche Teile der Informationstechnik der Bundeswehr modernisieren soll. Der Vertrag mit einem Auftragswert von rund 7 Mrd. Euro hat eine Laufzeit von zehn Jahren.

Nach Abschluss der Vertragsverhandlungen legte das Bundesministerium im Jahre 2006 eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor. Zu diesem Zeitpunkt hatte es jedoch bereits wesentliche Entscheidungen getroffen, sodass ein ergebnisoffener Vergleich aller (anfangs) geeigneten Handlungsalternativen nicht mehr möglich war.

Auf der Grundlage der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes wird das Bundesministerium nunmehr

- anhand fester Kriterien begleitend evaluieren, ob die Ziele des Projektes HERKULES auf wirtschaftliche Weise erreicht werden,
- auf der Basis einer ergebnisoffenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung drei Jahre vor Ablauf des Vertrages das weitere Vorgehen in dem Projekt festlegen sowie
- künftig auch bei anderen ÖPP-Projekten rechtzeitig alle geeigneten Handlungsalternativen auf ihre Wirtschaftlichkeit untersuchen.

85 Bundeswehr verzichtet auf die Beschaffung von Zubehör für das Transportfahrzeug MULTI

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat die Bundeswehr davon abgesehen, weiteres Zubehör für das Transportfahrzeug MULTI zu beschaffen. Sie spart dadurch 16,8 Mio. Euro.

Die Bundeswehr setzt seit dem Jahre 1996 das Transportfahrzeug MULTI ein. Zu jedem Fahrzeug gehören Zubehörsätze. Die Bundeswehr hielt von Anfang an fünf Zubehörsätze je Fahrzeug für erforderlich, stattete bisher jedoch nicht alle Fahrzeuge im vollen Umfang aus. Sie plante, das fehlende Zubehör für vorhandene Fahrzeuge nachzubestellen. Neue Fahrzeuge wollte sie unmittelbar mit jeweils fünf Zubehörsätzen ausstatten lassen.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass Truppenteile im Inland mit weniger Zubehör auskommen. Er empfahl, die Zahl der Zubehörsätze zu überdenken, zunächst keine neuen Sätze zu kaufen und bis dahin den Bestand effektiv zu nutzen.

Das Bundesministerium der Verteidigung hat die Anregungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Es will kein weiteres Zubehör beschaffen, sondern auf den Bestand zurückgreifen. Im Vergleich zu ihrer ursprünglichen Planung spart die Bundeswehr dadurch 16,8 Mio. Euro.

86 Bundeswehr verzichtet auf den Kauf von fünf Anlagen zum Befüllen und Reinigen von Kraftstoffkanistern

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat die Bundeswehr auf die Beschaffung von fünf Anlagen zum Befüllen und Reinigen von Kraftstoffkanistern verzichtet. Sie spart dadurch rund 3 Mio. Euro ein.

Die Bundeswehr hatte kein ausreichendes Konzept über die Versorgung mit Benzin und anderen Betriebsstoffen. Sie wusste zum Beispiel nicht genau, wie viele Kraftstoffkanister sie künftig noch benötigt. Dennoch beabsichtigte sie, zehn Anlagen zum Befüllen und Reinigen von Kraftstoffkanistern zu kaufen.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) empfohlen, vor der Beschaffung der Anlagen zunächst ein Konzept über die Versorgung mit Betriebsstoffen zu erarbeiten.

Inzwischen hat das Bundesministerium ein Konzept erstellt und mitgeteilt, die Bundeswehr benötige nur noch fünf Anlagen zum Befüllen und Reinigen von Kraftstoffkanistern.

87 Bundeswehr verringert Anzahl der Sanitätsfahrzeuge erheblich

Die Bundeswehr hat damit begonnen, ihren Bestand an Sanitätsfahrzeugen deutlich zu verringern. Sie spart dadurch jährlich 1,2 Mio. Euro an Betriebskosten ein. Darüber hinaus will sie die teure Typenvielfalt der Sanitätsfahrzeuge reduzieren und auf die Beschaffung von Lastkraftwagen im Wert von 54 Mio. Euro verzichten.

Der Sanitätsdienst der Bundeswehr verfügte im Jahre 2006 über rund 5 000 Fahrzeuge unterschiedlichen Typs zum Transport von Personen und Material. Um den aktuellen Anforderungen insbesondere im Auslandseinsatz gerecht zu werden, plante die Bundeswehr, für den Sanitätsdienst 548 gegen Minen und ähnliche Bedrohungen geschützte Lastkraftwagen (Lkw) zu beschaffen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass der Sanitätsdienst 1 620 ungeschützte Fahrzeuge mehr hat, als die Planungen der Bundeswehr für ihre Struktur im Jahre 2010 vorsehen. Die Typenvielfalt der im Sanitätsdienst vorhandenen Fahrzeuge verursacht einen erheblichen Aufwand bei der Instandsetzung, der Ersatzteilversorgung und den Mitarbeiterschulungen. Die von der Bundeswehr geplante Anzahl neuer geschützter Lkw hielt der Bundesrechnungshof für überhöht.

Das Bundesministerium der Verteidigung hat die Überbestände an Fahrzeugen eingeräumt und mitgeteilt, dass es bereits 528 Fahrzeuge ausgesondert habe. Damit würden jährlich 1,2 Mio. Euro an Betriebskosten eingespart. Weitere 190 Fahrzeuge stünden kurzfristig zur Aussonderung an. Neue Fahrzeuge will die Bundeswehr nunmehr bedarfsgerecht beschaffen. Dazu verzichte sie auf die Beschaffung von 135 geschützten Lkw im Wert von 54 Mio.

Euro. Außerdem hat die Bundeswehr begonnen, die Typenvielfalt der Sanitätsfahrzeuge zu reduzieren.

88 Bundeswehr rechnet Abgabe von Betriebsstoffen an Dritte künftig rechtzeitig und kostendeckend ab

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes wird die Bundeswehr die Abgabe von Betriebsstoffen wie Diesel und Benzin an ausländische Truppenteile, Behörden und zivile Empfänger künftig rechtzeitig und kostendeckend abrechnen. Kurzfristig erzielte die Bundeswehr bereits Einnahmen in Höhe von 9,7 Mio. Euro.

Die Bundeswehr versorgt aus ihren Beständen ausländische Truppenteile, Behörden und zivile Empfänger mit Betriebsstoffen, wie z. B. Diesel (sog. Betriebsstoffabgabe). Hierfür muss sie ein kostendeckendes Entgelt erheben.

Die Bundeswehr hatte die Abrechnung der Betriebsstoffabgabe nur ungenügend geregelt. Mitte 2006 waren deshalb noch Forderungen in Höhe von rund 14 Mio. Euro offen.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) auf die Einnahme- und Zinsverluste hingewiesen. Er hat empfohlen, die Abrechnung der Betriebsstoffabgabe eindeutig zu regeln und die Abgaben ohne Zeitverzug kostendeckend abzurechnen.

Das Bundesministerium hat zugesagt, schon kurzfristig eine kostendeckende und zügige Abrechnung der Betriebsstoffabgabe sicherzustellen. Von den offenen Forderungen seien inzwischen bereits 9,7 Mio. Euro beglichen worden. Mittelfristig strebe das Bundesministerium mit den NATO-Partnern ein Verfahren an, das aufwendige Abrechnungen von vornherein vermeidet.

89 Bundeswehr sondert überzählige Fernmeldekabinen aus

Die Bundeswehr hat nach einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes damit begonnen, über 1 300 nicht benötigte Fernmeldekabinen auszusondern. Zugleich hat sie darauf verzichtet, für 4,6 Mio. Euro 148 neue Kabinen zu beschaffen. Darüber hinaus wird sie ihren Bedarf an Fernmeldekabinen insgesamt überprüfen.

Die Bundeswehr beschaffte seit Mitte der 70er-Jahre rund 12 000 Fernmeldekabinen. Dies sind besondere Container für militärische Telekommunikationssysteme (z. B. Funkanlagen), die zugleich als Arbeitsräume für das Bedienungspersonal dienen. Der Bundesrechnungshof beanstandete bereits im Jahre 1986, dass mehr Fernmeldekabinen als erforderlich beschafft worden waren und der überwiegende Teil ungenutzt in Gerätedepots lagerte. Das Bundesministerium der Verteidigung sagte daraufhin zu, die Beschaffungsplanung für die Kabinen zu verbessern.

Im Jahre 2005 prüfte der Bundesrechnungshof erneut den Bedarf und Bestand an Fernmeldekabinen. Dabei stellte er fest, dass die Bundeswehr trotz der Verringerung des Streitkräfteumfangs den aktuellen Bedarf immer noch nicht ermittelt hatte. Ungeachtet des dadurch verursachten Überbestandes war sogar geplant, neue Kabinen zu beschaffen.

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat die Bundeswehr nunmehr

- auf die Neubeschaffung verzichtet,
- begonnen, nicht benötigte Kabinen auszusondern, und
- angekündigt, ihren Bedarf an Fernmeldekabinen insgesamt dem geänderten Aufgaben- und Einsatzspektrum anzupassen.

90 Marine legt nicht mehr benötigte Landungsboote vorzeitig still

Die Bundesmarine hat ihre letzten acht Landungsboote der Klasse 521 vorzeitig außer Dienst gestellt. Dadurch spart sie insgesamt rund 6 Mio. Euro Betriebsausgaben ein.

Mitte der 60er-Jahre hatte die Bundesmarine 28 Landungsboote der Klasse 521 beschafft. 20 davon hatte sie in den 80er-Jahren außer Dienst gestellt, nachdem der ursprüngliche Verwendungszweck entfallen war; die restlichen acht überließ sie Marinesstützpunkten und -schulen für Personen- und Materialtransporte. Diese Boote sollten bis zum Jahre 2010 genutzt werden, obwohl sie bei weitem nicht ausgelastet waren. So war z. B. eines von ihnen über mehrere Jahre hinweg durchschnittlich nur dreieinhalb Stunden pro Woche im Einsatz. Die Marine nutzte es vor allem für Gästetransporte bei Tagen der offenen Tür oder Hafenfesten. Allein die Ausgaben für Instandhaltung (Ersatzteile, Werfleistungen) und Betriebsstoffe beliefen sich auf rund 90 000 Euro je Boot und Jahr.

Der Bundesrechnungshof hat den Betrieb der Landungsboote seit dem Jahre 1999 wiederholt geprüft. Er hat aufgezeigt, dass der Einsatz unwirtschaftlich ist, zumal für gelegentliche Hafentransporte kostengünstigere Boote verwendet werden können. Aufgrund seiner Feststellungen und Empfehlungen sind die verbliebenen acht Boote in den Jahren 1999 bis 2007 in mehreren Schritten stillgelegt worden.

91 9 Mio. Euro Betriebskostenerstattung für einen Luft/Boden-Schießplatz werden eingefordert

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) will nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes rückwirkend rund 9 Mio. Euro anteilige Betriebskosten des Luft/Boden-Schießplatzes Nordhorn einfordern. Seit dem Jahre 2001 hat es die Bundeswehr versäumt, auslän-

dische Streitkräfte, die den Platz mitnutzen, an den Kosten zu beteiligen. Künftig wird sie ihren Anspruch zeitgerecht geltend machen.

Abrechnungsbestimmungen der Bundeswehr sehen vor, bei der Mitbenutzung von Truppenübungsplätzen durch Dritte Entgelte von diesen für die anteiligen Betriebskosten zu erheben. Üblicherweise werden die Entgelte in Mitnutzungsvereinbarungen geregelt. Im Jahre 2001 übernahm die Bundeswehr den Luft/Boden-Schießplatz Nordhorn, ohne solche Vereinbarungen mit den Mitnutzern zu schließen. Einschließlich Zinsen summierten sich die Einnahmeausfälle auf insgesamt rund 9 Mio. Euro.

Das Bundesministerium hat zugesagt, nunmehr Mitnutzungsvereinbarungen abzuschließen. Außerdem wird es an die Mitnutzer herantreten, damit diese sich auch rückwirkend an den Betriebskosten beteiligen.

Bundesministerium für Gesundheit

92 Gefahr der Interessenkollision abgewendet

Gehören Bedienstete eines Bundesministeriums dem Leitungs- oder Aufsichtsgremium eines Zuwendungsempfängers an, dürfen sie nicht gleichzeitig am Verwaltungsverfahren zur Gewährung der Zuwendungen mitwirken.

Das Bundesministerium für Gesundheit hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes allgemeine Regelungen erlassen, um Interessenkollisionen künftig zu vermeiden. In seinem Geschäftsbereich dürfen keine Bediensteten mehr an Zuwendungsverfahren oder Entscheidungen zugunsten eines Zuwendungsempfängers mitwirken, solange sie dessen Leitungs- oder Aufsichtsgremien angehören.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

93 Klare Richtlinien verbessern die Inanspruchnahme von Unterhaltspflichten

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Bundesministerium) hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes die Richtlinien zum Unterhaltsvorschussgesetz umfassend überarbeitet. Die Richtlinien stellen nunmehr klar, dass Unterhaltspflichtige gegenüber der Unterhaltsvorschussstelle beweisen müssen, Unterhalt nicht leisten zu können. Von den Erläuterungen in den Richtlinien verspricht sich der Bundesrechnungshof eine erleichterte Sachbearbeitung vor Ort und einen erfolgreicher Rückgriff gegenüber den Unterhaltspflichtigen.

Kinder unter zwölf Jahren erhalten Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz, wenn sie bei einem allein er-

ziehenden Elternteil leben und der andere Elternteil keinen oder keinen ausreichenden Unterhalt an das Kind zahlt. Der unterhaltspflichtige Elternteil muss den Unterhaltsvorschuss an den Staat zurückzahlen, wenn er in dem Zeitraum, für den Unterhaltsvorschussleistungen gezahlt wurden, leistungsfähig war. Deshalb müssen die Unterhaltsvorschussstellen prüfen, ob Unterhaltspflichtige leistungsfähig waren.

In den Richtlinien zur Durchführung des Unterhaltsvorschussgesetzes war bisher nur knapp dargestellt, was die Unterhaltsvorschussstellen prüfen müssen, wenn sie die Leistungsfähigkeit feststellen wollen. Insbesondere fehlten klare Regelungen, nach denen Unterhaltspflichtige darlegen und beweisen müssen, dass sie nicht leistungsfähig sind. Machen sie die notwendigen Angaben nicht oder nicht ausreichend, kann ihre Leistungsfähigkeit ohne weitere Prüfung vermutet werden.

Unterhaltsvorschussstellen war diese Beweislastregel häufig nicht geläufig. Sie versuchten Unterhaltspflichtigen nachzuweisen, dass sie leistungsfähig sind. Da ein solcher Nachweis in der Praxis nur schwer zu führen ist, stellten diese Stellen entweder umfangreiche, meist erfolglose Ermittlungen an oder sahen von vornherein davon ab, Unterhaltspflichtige in Anspruch zu nehmen. Unterhaltsvorschussstellen, die hingegen die Beweislastumkehr nutzten, konnten häufiger Rückgriff bei den Unterhaltspflichtigen nehmen und höhere Einnahmen erzielen.

Das Bundesministerium ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Es hat die Richtlinien zum 1. Januar 2007 in den einschlägigen Punkten umfassend überarbeitet und die Voraussetzungen der Leistungsfähigkeit sowie die Beweislastregel ausführlich dargestellt.

Allgemeine Finanzverwaltung

94 Bundesministerium der Finanzen will steuerliche Erfassung von Einkommensersatzleistungen verbessern

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) will dafür sorgen, dass die Finanzämter elektronische Daten über Einkommensersatzleistungen erhalten, die dem sogenannten Progressionsvorbehalt unterliegen und deshalb den Steuersatz beeinflussen. Damit will es auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes eine gleichmäßige Besteuerung erreichen und allein beim Mutterschaftsgeld jährliche Steuerausfälle von rund 20 Mio. Euro verhindern.

Einkommensersatzleistungen, wie das Mutterschaftsgeld und das Krankengeld, sind einkommensteuerfrei. Sie unterliegen aber dem sogenannten Progressionsvorbehalt. Dies bedeutet, dass die Finanzämter bei der Bemessung des Steuersatzes nicht nur die steuerpflichtigen, sondern auch diese steuerfreien Einkünfte berücksichtigen. Da der

Steuersatz mit steigenden Einkünften steigt, führt dies zu einer höheren Belastung der steuerpflichtigen Einkünfte. Einkommensersatzleistungen, die dem Progressionsvorbehalt unterliegen, sind deshalb in der Einkommensteuererklärung anzugeben.

Der Bundesrechnungshof prüfte die steuerliche Erfassung von Einkommensersatzleistungen beispielhaft anhand des Mutterschaftsgeldes. Bei einem Drittel der geprüften Fälle stellte er fest, dass Arbeitnehmerinnen das Mutterschaftsgeld in ihren Steuererklärungen nicht angegeben hatten. Da die Finanzämter dies ohne Rückfragen hinnahmen, erfassten sie ein Drittel der Mutterschaftsgelder steuerlich nicht. Dies führte zu Steuerausfällen und ungerechtfertigten Vorteilen für Mütter, die das Mutterschaftsgeld nicht angegeben hatten.

Um das künftig zu verhindern hat das Bundesministerium den Vorschlag des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und in dem Entwurf eines Jahressteuergesetzes 2008 vorgesehen, dass die Finanzverwaltung künftig elektronische Daten aller Einkommensersatzleistungen erhalten soll, die dem Progressionsvorbehalt unterliegen.

Bundesagentur für Arbeit

95 Bundesagentur für Arbeit verbessert die Organisation und die Aufgabenerledigung im Bereich ihres Datenschutzes

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) hat Schwachstellen der Organisation und der Aufgabenerledigung im Bereich ihres Datenschutzes beseitigt. Sie setzt damit die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes um.

Der Bereich des Datenschutzes bei der Bundesagentur war bisher unzureichend organisiert. So wurden u. a. Arbeiten doppelt ausgeführt, Entscheidungen uneinheitlich getroffen und Informationen gingen verloren. Die Bundesagentur hatte kein vollständiges und ordnungsgemäßes Verzeichnis über die maschinelle Verarbeitung personenbezogener Daten. Darüber hinaus waren aufwendige Programmänderungen bei der Datenverarbeitung notwendig, weil die Bundesagentur den Datenschutzbeauftragten nicht rechtzeitig bei der Entwicklung einschaltete.

Der Bundesrechnungshof hat die Schwachstellen in der Organisation und Aufgabenerledigung beim Datenschutz aufgezeigt. Er hat gefordert, den Datenschutzbeauftragten künftig an der Entwicklung von Datenverarbeitungsprogrammen zu beteiligen. Er hat ferner angeregt, Prüfpläne aufzustellen und Checklisten einzuführen. Außerdem hält er Schulungen und zielgerichtete Informationen der Beschäftigten für notwendig.

Die Bundesagentur ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt.

96 Bau- und Immobilienverwaltung der Bundesagentur für Arbeit hat sich trotz Privatisierung an das Vergaberecht zu halten

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) ist der Forderung des Bundesrechnungshofes nachgekommen und hat ihre privatisierte Bau- und Immobilienverwaltung angewiesen, bei sämtlichen Beschaffungen das Vergaberecht zu beachten.

Die Bundesagentur vertrat die Auffassung, dass ihre Bau- und Immobilienverwaltung als juristische Person des privaten Rechts nicht an das Vergaberecht gebunden sei. Sie beschaffte regelmäßig Waren und Dienstleistungen für ihren Geschäftsbetrieb, ohne Vergabeverfahren durchzuführen. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Bundesagentur öffentliches Vergaberecht auch dann zu beachten hat, wenn sie ihre Aufgaben nicht mehr selbst, sondern durch ihren privatisierten Bau- und Immobilienbereich wahrnehmen lässt. Andernfalls könnte das öffentliche Vergaberecht durch Privatisierungen umgangen und das Prinzip des freien Wettbewerbs sowie das Gebot der Transparenz und der Gleichbehandlung ausgehebelt werden.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales ist der Rechtsauffassung des Bundesrechnungshofes gefolgt und hat die Bundesagentur aufgefordert, ihre abweichende Ansicht aufzugeben. Die Bundesagentur hat daraufhin die Gesellschaft angewiesen, künftig das Vergaberecht ohne Einschränkung anzuwenden.

97 Bundesagentur für Arbeit verbessert ihre Handlungsprogramme zur Beratung und Vermittlung Arbeitsuchender

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) ihre Vorgaben zur Vermittlung und Beratung Arbeitsuchender verbessert. Sie erhöhte in den sogenannten Handlungsprogrammen für Arbeitnehmer (Handlungsprogramme) u. a. die Zahl der Beratungsgespräche und stellte weitere Mittel für Arbeitsuchende zur Verfügung, die bereits länger arbeitslos sind. Außerdem will sie ihre Vermittlungsfachkräfte intensiver schulen, um die Umsetzung der Handlungsprogramme zu verbessern.

Die Handlungsprogramme enthalten Anweisungen für die Vermittlungsfachkräfte und strukturieren deren Tätigkeit. Die Beschäftigten der Agenturen für Arbeit (Agenturen) erstellen für alle Arbeitsuchenden ein Kundenprofil und bestimmen deren individuellen Unterstützungsbedarf anhand eines nach „Kundengruppen“ gegliederten Leistungskataloges. Sie legen in einer Zielvereinbarung fest, welche Eigenbemühungen von den Arbeitsuchenden erwartet werden und welche Vermittlungsaktivitäten oder Eingliederungsleistungen die Agenturen erbringen wollen.

Nach den Handlungsprogrammen sollten Arbeitsuchende, die nach Einschätzung der Bundesagentur eigenständig einen Arbeitsplatz finden können (Marktkunden), nur einmal innerhalb von drei Monaten ein Beratungsgespräch erhalten. Für Arbeitsuchende, die aufgrund gesundheitlicher und sozialer Probleme oder wegen schlechter Arbeitsmarktlage Vermittlungshemmnisse haben (Betreuungskunden), war keine kostenintensive Unterstützung vorgesehen. Sie sollten in Mini-Jobs vermittelt, zu einem „Rückzug aus dem Arbeitsleben“ oder zum „Abgang in die Erwerbsunfähigkeit“ veranlasst werden. Die Agenturen hatten die gesetzlich vorgesehene Zielvereinbarung nur in etwas mehr als der Hälfte der geprüften Fälle mit den Arbeitsuchenden abgeschlossen. Diese Vereinbarungen waren größtenteils inhaltsleer.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die Agenturen nach den Handlungsprogrammen für Markt- und Betreuungskunden kaum noch Beratungs- und Förderleistungen zu erbringen haben. Mit dem gesetzlichen Auftrag der Bundesagentur ist es auch nicht zu vereinbaren, wenn Arbeitslose mit Vermittlungshemmnissen zu einem „Rückzug aus dem Erwerbsleben“ oder zu einem „Abgang in die Erwerbsunfähigkeit“ veranlasst werden sollen.

Die Bundesagentur hat die Schwachstellen ihrer Handlungsprogramme für Arbeitnehmer erkannt. Sie hat inzwischen ihre Vorgaben zur Vermittlung und Beratung Arbeitsuchender verbessert. So hat sie die vorgesehene Zahl der Beratungen erhöht und weitere Mittel zur Eingliederung von „Betreuungskunden“ bereitgestellt, um deren Marktfähigkeit zu erhöhen. Die Vorgaben „Rückzug aus dem Erwerbsleben“ und „Abgang in die Erwerbsunfähigkeit“ hat sie aus der Liste ihrer Empfehlungen entfernt. Zudem hat die Bundesagentur die Schulungen ihrer Beschäftigten weiterentwickelt und die Fachaufsicht verbessert. Darüber hinaus erhalten die Agenturen eine verbesserte IT-Unterstützung, um künftig aussagefähige Zielvereinbarungen erstellen zu können.

Der Bundesrechnungshof hält die ergriffenen Maßnahmen für geeignet, die Vermittlung und Beratung Arbeitsuchender entscheidend zu verbessern.

98 Bundesagentur für Arbeit verbessert das Verfahren für die Zulassung von Saisonarbeitskräften aus dem Ausland in der Landwirtschaft

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) verbessert das Zulassungsverfahren von Saisonarbeitskräften aus dem Ausland. Sie hat die Agenturen für Arbeit (Agenturen) angewiesen, künftig besser zu überwachen, ob die Betriebe die vorgegebenen Zulassungskontingente einhalten. Die Agenturen werden sich zudem stärker bemühen, inländische Arbeitskräfte in Beschäftigungen vor und nach der Ernte zu vermitteln. Außerdem werden sie die Lohn- und Arbeitsbedingungen für die Saisonbeschäftigten verstärkt prüfen. Die Bundesagentur folgt damit Empfehlungen des Bundesrechnungshofes.

Arbeitskräfte aus dem Ausland, die in Deutschland eine Saisonbeschäftigung in der Landwirtschaft aufnehmen wollen, müssen dies vorher von der Bundesagentur genehmigen lassen. Voraussetzung ist, dass für die Beschäftigung keine deutschen oder ihnen rechtlich gleichgestellten ausländischen Arbeitskräfte (inländische Arbeitskräfte) zur Verfügung stehen (Arbeitsmarktvorrangprüfung). Außerdem müssen die Landwirte die Saisonarbeitskräfte aus dem Ausland zu denselben Lohn- und Arbeitsbedingungen beschäftigen wie vergleichbare inländische Arbeitskräfte.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Bundesministerium) legte in der sogenannten Eckpunkterege lung Höchstgrenzen für die Zulassung von Saisonbeschäftigten (Zulassungskontingente) für die Jahre 2006 und 2007 fest. So dürfen die in einem Betrieb beschäftigten Saisonarbeitskräfte aus dem Ausland 90 % der Zulassungen des Jahres 2005 nicht überschreiten. Mit dieser Regelung möchte das Bundesministerium mehr inländische Arbeitskräfte als bisher in die Saisonbeschäftigung vermitteln und gleichzeitig die Zahl von Saisonarbeitskräften aus dem Ausland verringern.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes hatten die Agenturen u. a. keine ausreichenden Daten über die in den Vorjahren zugelassenen Saisonarbeitskräfte aus dem Ausland. Darüber hinaus erschlossen sie für inländische Arbeitskräfte nur wenige Beschäftigungsmöglichkeiten in Bereichen vor und nach der Ernte, z. B. beim Sortieren, Verpacken, Transport oder Verkauf. Bei großen Vermittlungserfolgen einzelner Agenturen prüfte die Bundesagentur nicht, ob deren Vermittlungsstrategien auch für andere Agenturen erfolgversprechend sein könnten. Die Agenturen erfassten jeden Antrag auf Zulassung einer ausländischen Saisonarbeitskraft als Stellenangebot

und veröffentlichten es in ihrer Jobbörse im Internet. Diese Angebote standen inländischen Arbeitskräften nicht offen, weil die Landwirte hierfür bereits ausländische Arbeitskräfte, die sie von früheren Ernteeinsätzen kannten, namentlich angefordert hatten. Die Lohn- und Arbeitsbedingungen beurteilten die Agenturen nur nach Aktenlage.

Der Bundesrechnungshof hat das bisherige Verfahren beanstandet, weil die Agenturen damit nicht feststellen konnten, ob sie Saisonarbeitsplätze vermehrt mit inländischen Kräften besetzt hatten. Sie konnten auch nicht überwachen, ob die Zulassungskontingente nach der Eckpunkterege lung der Bundesregierung eingehalten wurden. Außerdem hat der Bundesrechnungshof es als unzureichend angesehen, die Lohn- und Arbeitsbedingungen der Saisonarbeitskräfte nur nach Aktenlage zu beurteilen. Er hat eine Reihe von Empfehlungen gegeben, wie die festgestellten Mängel behoben werden können.

Die Bundesagentur hat die Empfehlungen aufgegriffen und will die Zulassung von Saisonarbeitskräften aus dem Ausland sowie die Vermittlung inländischer Saisonarbeitskräfte verbessern und laufend überwachen. Sie hat die Agenturen angewiesen, ihre Vermittlung insbesondere in Beschäftigungen vor und nach der Ernte zu verstärken. Bei der Arbeitsmarktvorrangprüfung haben die Agenturen künftig einen strengen Maßstab anzulegen. Die Zahl der zugelassenen Saisonarbeitskräfte aus dem Ausland ist betriebsbezogen festzuhalten. Stellenangebote sind nur dann zu erfassen, wenn diese tatsächlich für eine Vermittlung offen stehen. Darüber hinaus hat die Bundesagentur in ihrem Intranet ein Forum eingerichtet, in dem sich die Agenturen über erfolgversprechende Vermittlungsmodelle austauschen können.

Teil I Allgemeiner Teil

1 Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2006

1.0

Bei der Prüfung der Jahresrechnung für das Haushaltsjahr 2006 hat der Bundesrechnungshof keine für die Entlastung wesentlichen Abweichungen zwischen den Beträgen festgestellt, die in den Rechnungen und den Büchern aufgeführt sind; dies gilt auch für die Sondervermögen. Die stichprobenweise geprüften Einnahmen und Ausgaben waren bis auf formale Fehler im Allgemeinen ordnungsgemäß belegt. Der Anteil der formalen Fehler ist gegenüber dem Vorjahr leicht angestiegen.

Die Gesamtausgaben des Bundes lagen im Jahre 2006 mit 261,0 Mrd. Euro um 0,6 Mrd. Euro unter dem Sollansatz. Aufgrund erheblicher Steuermehreinnahmen überschritten die Einnahmen (ohne Münzeinnahmen und Nettokreditaufnahme) mit 232,8 Mrd. Euro das Haushaltssoll um 9,6 Mrd. Euro. Das Finanzierungsdefizit betrug 28,2 Mrd. Euro und unterschritt damit den im Haushaltsplan vorgesehenen Betrag von 38,4 Mrd. Euro um 10,2 Mrd. Euro.

Im Haushaltsplan waren eine Nettoneuverschuldung von 38,2 Mrd. Euro und Investitionsausgaben von 23,2 Mrd. Euro veranschlagt. Nach dem Haushaltsergebnis betrug die Nettokreditaufnahme 27,9 Mrd. Euro; für Investitionen wurden 22,7 Mrd. Euro ausgegeben. Die verfassungsrechtliche Regelkreditgrenze wurde somit sowohl bei der Haushaltsplanung als auch im Haushaltsvollzug nicht eingehalten. Die Bundesregierung begründete diese Überschreitung – wie in Vorjahren – als notwendig zur Abwehr einer drohenden Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Die wiederum hohe Nettokreditaufnahme bestätigt den Bundesrechnungshof in seiner Auffassung, dass die geltende verfassungsrechtliche Kreditbegrenzungsregelung sich in der Haushaltspraxis als weitgehend ungeeignet für eine wirksame Schuldenbegrenzung erwiesen hat.

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben lagen mit rund 0,5 Mrd. Euro deutlich unter dem Gesamtbetrag des Vorjahres (12,8 Mrd. Euro). Die Verpflichtungsermächtigungen wurden in stärkerem Umfang als in den Vorjahren in Anspruch genommen.

Die in das Haushaltsjahr 2006 übertragenen Ausgaben sind gegenüber dem Jahre 2005 erheblich gesunken und liegen mit rund 7 Mrd. Euro wieder auf dem Niveau des Jahres 2001. Der Abbau der Ausgabereste ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass übertragbare Ausgaben in den Kapiteln 3205 (Verzinsung) und 3208 (Gewährleistungen) in Abgang gestellt wurden.

Die mit dem Haushaltsjahr 1998 flächendeckend eingeführten flexiblen Haushaltsinstrumente zählen zwischenzeitlich zum festen Handwerkszeug der Bundesverwaltung. Dies zeigt die intensive Nutzung der im Rahmen der Flexibilisierung zugelassenen Deckungs- und Übertragungsmöglichkeiten von Haushaltsmitteln. Die hierdurch unterstützte eigenverantwortliche und effiziente Mittelbewirtschaftung hat dazu beigetragen, dass Anträge auf Bereitstellung von überplanmäßigen Haushaltsmitteln weitgehend vermieden werden konnten. Allerdings erscheint das Nebeneinander von Flexibilisierungselementen sowie sonstigen Deckungs- und Verstärkungsmöglichkeiten überprüfungsbedürftig.

Die Nutzung der flexiblen Haushaltsinstrumente hat eine gleichmäßigere unterjährige Ausgabenentwicklung gefördert und damit dem sogenannten Dezemberfieber tendenziell entgegengewirkt. Der in den Jahren 2002 bis 2005 zu beobachtende Anstieg der flexibilisierten Ausgabereste hat sich im Jahre 2006 nicht fortgesetzt. Gegenüber dem Vorjahresergebnis standen zum Jahresende 2006 rund 0,2 Mrd. Euro weniger Mittel für eine Übertragung in das Folgejahr zur Verfügung. Als Ergebnis der im Jahre 2006 durchgeführten Bedarfsprüfung wurden rund 14 % der übertragenen Haushaltsmittel in Abgang gestellt. Dies ist der höchste Wert seit Einführung der flexiblen Haushaltsinstrumente. Die eingeleiteten Maßnahmen zur Begrenzung der Ausgabereste scheinen danach zu greifen.

Die Vermögensrechnung weist Ende 2006 einen Vermögensbestand in Höhe von 144,0 Mrd. Euro aus (Vorjahr: 126,3 Mrd. Euro). Der Anstieg gegenüber dem Vorjahr ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass der Bund im Rahmen der Marktpflege den kreditfinanzierten Bestand seiner Wertpapiere erhöht hat.

Das Haushalts- und Rechnungswesen des Bundes erfordert über die in den letzten Jahren eingeleiteten Maßnahmen hinaus eine grundlegende Modernisierung. So ist die Struktur der Ausgabetitel im Bundeshaushalt nicht ausgewogen und wird der finanziellen Bedeutung der Titel nicht gerecht. Die Kosten- und Leistungsrechnung ist in der Bundesverwaltung bislang nicht hinreichend verbreitet, und ihre Ziele wurden vielfach noch nicht erreicht. Zudem fehlen einheitliche Vorgaben für eine verbindliche Vermögensbuchführung, die sowohl dem Nachweis des Bundesvermögens als auch Zwecken der Kosten- und Leistungsrechnung dient. Der Bundesrechnungshof begleitet den Reformprozess und wird dem Bundesministerium der Finanzen weitere Hinweise geben, die es bei der Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens berücksichtigen sollte.

1.1 Stand der Entlastungsverfahren

1.1.1 Entlastung für das Haushaltsjahr 2005

Für das Haushaltsjahr 2005 haben der Bundesrat am 16. Februar 2007 (Bundesratsdrucksache 244/06) und der Deutsche Bundestag am 5. Juli 2007 (Plenarprotokoll 16/108 i. V. m. Bundestagsdrucksache 16/5774) der Bundesregierung die Entlastung erteilt.

1.1.2 Vorlage der Jahresrechnung 2006

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hat mit Schreiben vom 2. April 2007 die Haushalts- und Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2006 (Bundestagsdrucksache 16/4995) 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 2006

1.2.1 Ordnungsmäßigkeit der Jahresrechnung 2006 (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 mit Unterstützung seiner Prüfungsämter die Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Vermögensrechnung für das Haushaltsjahr 2006 des Bundes geprüft. Er hat hinsichtlich des kassenmäßigen Ergebnisses keine für die Entlastung wesentlichen Abweichungen zwischen den Beträgen festgestellt, die in diesen Rechnungen und in den Büchern aufgeführt sind; dies gilt auch für die 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 (insbesondere fehlende oder fehlerhafte Feststellungsvermerke auf den begründenden Unterlagen, unvollständige Unterlagen, fehlende oder nicht hinterlegte Unterschriften der Anordnungsbefugten). Insgesamt hat der Bundesrechnungshof rund 13 000 Fälle geprüft. Der Anteil der fehlerhaften Belege ist auf 11 % angestiegen, nachdem er im Haushaltsjahr 2005 noch 9 % und im Haushaltsjahr 2004 10 % betragen hatte. Im Hin-

blick auf den notwendigen sorgfältigen Umgang mit den Vorschriften und Grundsätzen über die ordnungsgemäße Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln ist ein Fehleranteil von 11 % zu hoch. Denn damit besteht zumindest die Gefahr, dass sich Fehler oder Unregelmäßigkeiten finanziell nachteilig für den Bundeshaushalt auswirken können.

Das Bundesministerium hat die Forderung des Bundesrechnungshofes, Maßnahmen zur Vermeidung formaler Fehler zu ergreifen, aufgegriffen und die Ressorts durch ein Rundschreiben vom 7. August 2007 auf die Einhaltung der einschlägigen Verwaltungsvorschriften für die Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln hingewiesen. Außerdem wird das Bundesministerium in den regelmäßig stattfindenden Besprechungen mit den Leitern der Bundeskassen sowie den Beauftragten für den Haushalt der Ressorts zur Beachtung der entsprechenden Vorschriften auffordern.

1.3 Haushaltsführung

1.3.1 Abschlussergebnisse im Überblick

Das Haushaltsgesetz 2006 wurde am 24. Juli 2006 verkündet.¹ Bis zur Verkündung richtete sich der Haushaltsvollzug des Bundes nach den Vorschriften zur vorläufigen Haushaltsführung (Artikel 111 Grundgesetz), da wegen der Bundestagswahl im Herbst 2005 und der damit verbundenen Diskontinuität² keine rechtzeitige Verabschiedung des Haushaltsgesetzes möglich war.

Der Bundeshaushalt sah Einnahmen und Ausgaben in Höhe von 261,6 Mrd. Euro vor (vgl. Tabelle 1). Das Bundesministerium wurde zu einer Nettokreditaufnahme bis zur Höhe von 38,2 Mrd. Euro ermächtigt. Bei geplanten Investitionsausgaben von 23,2 Mrd. Euro überschritt die vorgesehene Nettoneuverschuldung damit die Regelkreditgrenze nach Artikel 115 Abs. 1 Grundgesetz deutlich. Die Bundesregierung begründete diese Überschreitung als notwendig zur Abwehr einer drohenden Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (vgl. Nr. 1.4.2).

Im Haushaltsvollzug lagen die Gesamtausgaben bei 261,0 Mrd. Euro knapp unter dem Soll. Die Einnahmen³ übertrafen mit 232,8 Mrd. Euro vor allem wegen höherer Steuereinnahmen das Soll um 9,6 Mrd. Euro. Insbesondere aufgrund der Mehreinnahmen unterschritt auch die Nettokreditaufnahme das Soll deutlich, lag aber auch im Haushaltsabschluss mit 27,9 Mrd. Euro um 5,2 Mrd. Euro (22,9 %) über den Investitionsausgaben (22,7 Mrd. Euro) und damit über der verfassungsrechtlichen Regelkreditgrenze.

¹ Vgl. BGBl. I 2006, S. 1634.

² Vgl. § 125 Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages.

³ Ohne Münzeinnahmen und Nettokreditaufnahme.

Tabelle 1

Wesentliche Abschlussergebnisse

Haushaltsjahr	2006			2005		
	Soll	Ist	Abwei- chung	Soll	Ist	Abwei- chung
	Mrd. Euro					
Ausgaben	261,6	261,0	– 0,6	254,3	259,8	5,5
– Personalausgaben	26,2	26,1	– 0,1	26,9	26,4	– 0,5
– laufender Sachaufwand	18,0	18,3	0,3	17,4	17,7	0,3
– Zinsausgaben	37,6	37,5	– 0,1	38,9	37,4	– 1,5
– Zuweisungen und Zuschüsse ¹	156,9	156,0	– 0,9	150,2	154,3	4,1
– Sonstiges	0,4	0,4	–	0,4	1,1	0,7
– Investitionsausgaben ²	23,2	22,7	– 0,5	22,7	22,9	0,2
– Globale Mehr-/ Minderausgaben ³	– 0,7	–	0,7	– 2,2	–	2,2
Einnahmen	261,6	261,0	– 0,6	254,3	259,8	5,5
– Steuereinnahmen	194,0	203,9	9,9	190,8	190,1	– 0,7
– Sonstige Einnahmen	29,2	28,9	– 0,3	41,2	38,3	– 2,9
– Münzeinnahmen	0,2	0,3	0,1	0,3	0,2	– 0,1
– Nettokreditaufnahme	38,2	27,9	– 10,3	22,0	31,2	9,2
nachrichtlich: Finanzierungssaldo	– 38,4	– 28,2	10,2	– 22,3	– 31,4	– 9,1

¹ Darunter fallen insbesondere Leistungen an die Sozialversicherung und andere Einrichtungen.

² Im Jahre 2005 ohne Betriebsmitteldarlehen in Höhe von 0,9 Mrd. Euro an die Rentenversicherung.

³ Saldo aus Globalen Mehrausgaben von 0,4 Mrd. Euro (insbes. Ausgabemittel zur Restedeckung) und Globalen Minderausgaben von – 1,1 Mrd. Euro.

1.3.2 Ausgaben

Die **Ist-Ausgaben** des Haushaltsjahres 2006 betrugen 261,0 Mrd. Euro. Sie lagen damit – trotz höherer Ausgaben im Bereich des Arbeitsmarktes – um 0,6 Mrd. Euro knapp unter dem Soll 2006. Gegenüber dem Vorjahr verzeichnete der Haushalt einen leichten Anstieg um 1,2 Mrd. Euro (0,5 %).

Das Unterschreiten des Haushaltsansatzes um 0,6 Mrd. Euro ergibt sich aus dem Saldo der Mehrausgaben und Minderausgaben. Die wesentlichen Abweichungen betreffen den Arbeitsmarktbereich sowie die Ausgaben bei den Gewährleistungen (vgl. Tabelle 2).

Die **Investitionsausgaben** lagen mit 22,7 Mrd. Euro leicht (0,5 Mrd. Euro) unter dem veranschlagten Soll und waren auch geringfügig niedriger (0,2 Mrd. Euro) als im Vorjahr.

Tabelle 2

Wesentliche Mehr-/Minderausgaben im Bundeshaushalt 2006¹

	Soll 2006	Ist 2006	Abweichung
	Mrd. Euro		
Mehrausgaben			
Arbeitslosengeld II	24,4	26,4	2,0
EU-refinanzierte Ausgaben (Epl. 09, 11, 12) ²	–	1,0	1,0
Erhaltung, Um- und Ausbau sowie Bedarfsplanmaßnahmen von Bundesautobahnen	0,9	1,4	0,5
Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung	3,6	4,0	0,4
Minderausgaben			
Leistungen zur Eingliederung in Arbeit	6,5	4,5	– 2,0
Gewährleistungen	1,5	0,8	– 0,7
Beteiligung des Bundes an der Knappschaftlichen Rentenversicherung	6,8	6,5	– 0,3
Bezüge der Soldaten	5,6	5,35	– 0,25
Ausgabemittel zur Restedeckung ³	0,25	–	– 0,25

¹ Die in Höhe von – 1,1 Mrd. Euro veranschlagten globalen Minderausgaben sind als haushaltsneutral anzusehen; sie wurden in voller Höhe erwirtschaftet (vgl. Nr. 6.8 der Jahresrechnung).

² EU-refinanzierte Ausgaben werden im Haushalt grundsätzlich als Leertitel veranschlagt (vgl. Tabelle 3).

³ Vgl. Nr. 1.9.7.

1.3.3 Einnahmen

Die mit Abstand größte Haushaltsabweichung war bei den **Steuereinnahmen** zu verzeichnen. Vor allem aufgrund einer günstigen konjunkturellen Entwicklung lagen sie um 9,9 Mrd. Euro über dem veranschlagten Soll (vgl. Tabelle 3). Gegenüber dem Vorjahr sind die Steuereinnahmen sogar um 13,8 Mrd. Euro (7,2 %) gestiegen.

Die **sonstigen Einnahmen** (einschließlich Bundesbankgewinn, ohne Münzeinnahmen) lagen mit 28,9 Mrd. Euro knapp unter dem Sollansatz 2006 (29,2 Mrd. Euro), aber wesentlich unter dem Ergebnis des Vorjahres 2005

(38,3 Mrd. Euro). Dies beruht vor allem darauf, dass die Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen (Privatisierungseinnahmen) mit 0,8 Mrd. Euro deutlich gegenüber dem Jahre 2005 (8,9 Mrd. Euro) zurückgeführt wurden. Sie lagen damit auch erheblich unter dem veranschlagten Soll 2006 von 6,6 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 3). Der sogenannte Aussteuerungsbetrag der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) erreichte mit 3,3 Mrd. Euro ebenfalls nicht das Soll (4,0 Mrd. Euro). Die Bundesagentur konnte mehr Empfänger des Arbeitslosengeldes I in Arbeit vermitteln, wodurch sich die Zahlungsverpflichtung an den Bund verminderte.

Tabelle 3

Wesentliche Mehr-/Mindereinnahmen im Bundeshaushalt 2006

	Soll 2006	Ist 2006	Abweichung
	in Mrd. Euro		
Mehreinnahmen			
Steuereinnahmen	194,0	203,9	9,9
darunter:			
Lohn- und Einkommensteuer	56,8	59,6	2,8
Nicht veranlagte Steuern vom Ertrag	5,2	6,0	0,8
Körperschaftsteuer	9,3	11,4	2,1
Umsatz- und Einfuhrumsatzsteuer	75,4	77,7	2,3
Energiesteuer	39,4	39,9	0,5
Gewährleistungseinnahmen	2,6	6,4	3,8
Einnahmen aus Zuschüssen der EU (Epl. 09, 11, 12) ¹	–	1,0	1,0
Zinseinnahmen aus der Anlage von Kassenmitteln	0,1	0,7	0,6
Mindereinnahmen			
Privatisierungseinnahmen	6,6	0,8	– 5,8
Aussteuerungsbetrag der BA	4,0	3,3	– 0,7
Nachrichtlich: Einnahmen aus Nettokreditaufnahme	38,2	27,9	– 10,3

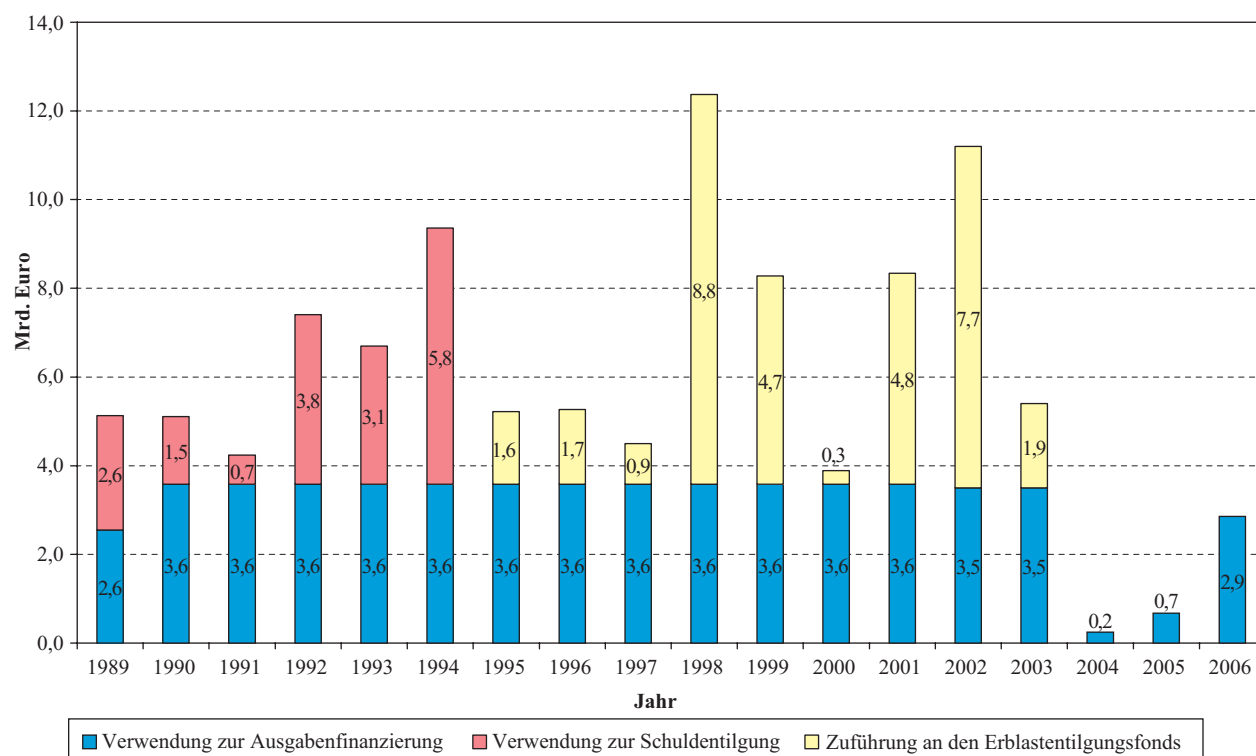
¹ Zuschüsse der EU werden im Bundeshaushalt grundsätzlich als Leertitel veranschlagt (vgl. Tabelle 2).

Die Deutsche Bundesbank führte im Haushaltsjahr 2006 den Bilanzgewinn des Geschäftsjahres 2005 in Höhe von 2,9 Mrd. Euro an den Bund ab. Dieser Betrag entsprach dem veranschlagten Soll. Dem Erblastentilgungsfonds flossen keine Einnahmen aus dem Bundesbankgewinn zu

(vgl. Nr. 1.11.2), da nur die Einnahmen, die einen Betrag von 3,5 Mrd. Euro übersteigen, dem Fonds zuzuführen sind. Gegenüber den beiden Vorjahren ist die Gewinnablieferung der Deutschen Bundesbank an den Bund jedoch wieder angestiegen (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1

Gewinnablieferung der Deutschen Bundesbank und ihre Verwendung



1.3.4 Finanzierungsdefizit

Zur Deckung des im Haushaltsplan 2006 ausgewiesenen Finanzierungsdefizits von 38,4 Mrd. Euro wurden eine Nettokreditaufnahme von 38,2 Mrd. Euro und Münzeinnahmen von 0,2 Mrd. Euro im Haushaltsplan veranschlagt. Die Nettokreditaufnahme erreichte im Ist-Ergebnis 27,9 Mrd. Euro und die Münzeinnahmen betrugen 0,3 Mrd. Euro. Das sich hieraus ergebende Finanzierungsdefizit war mit insgesamt 28,2 Mrd. Euro um 10,2 Mrd. Euro geringer als ursprünglich geplant. Gegenüber dem Haushaltsabschluss 2005 (31,4 Mrd. Euro) liegt der Rückgang bei 3,2 Mrd. Euro.

1.4 Nettokreditaufnahme, Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen

1.4.1 Kreditermächtigungen des Bundes

Im Rahmen des Haushaltsvollzugs standen dem Bundesministerium auf Grundlage des Haushaltsgesetzes 2006 folgende Kreditermächtigungen zur Verfügung:

- Restkreditermächtigungen 2005 (§ 18 Abs. 3 BHO, § 2 Abs. 9 HG 2006)
- Nettokreditermächtigung (§ 2 Abs. 1 HG 2006)

- Kreditermächtigung für Anschlussfinanzierungen (§ 2 Abs. 2 HG 2006)
- Vorgriffsermächtigung (§ 2 Abs. 3 HG 2006)
- Marktpflegeermächtigung (§ 2 Abs. 5 HG 2006)
- Kassenverstärkungskreditermächtigung (§ 2 Abs. 10 HG 2006)

Eine Übersicht über die Höhe der Ermächtigungen und deren Inanspruchnahme enthält Tabelle 4.⁴

Das Haushaltsgesetz 2006 enthielt eine Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben in Höhe von 38,2 Mrd. Euro. Hinzu kam eine Restkreditermächtigung (§ 18 Abs. 3 BHO) aus dem Vorjahr in Höhe von 9,8 Mrd. Euro. Damit ergab sich ein **Gesamtkreditermächtigungsrahmen** in Höhe von 48,0 Mrd. Euro. Seit dem Haushaltsjahr 1999 schreiben die jährlichen Haushaltsgesetze vor, dass die neue Kreditermächtigung in Höhe des Betrages gesperrt ist, in der die Restkreditermächtigungen des Vorjahres 0,5 % (1,3 Mrd. Euro) der festgestellten Gesamtausgaben übersteigen. Die Aufhebung dieser Sperre bedarf der Einwilligung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (vgl. § 2 Abs. 9 Haushaltsgesetz 2006).

⁴ Vgl. Nr. 5.2.6 der Jahresrechnung.

Tabelle 4

Kreditermächtigungen und Inanspruchnahme¹

	Ermächti- gungsbe- trag 2006	Inanspruch- nahme 2006	Abweichung	Inanspruch- nahme 2005
	Mrd. Euro			
Restliche Kreditermächtigung aus dem Vorjahr (§ 18 Abs. 3 BHO)	9,8	9,8	–	19,0
Kreditermächtigung nach dem Haushaltsgesetz 2006 zur Deckung von Ausgaben (§ 2 Abs. 1)	38,2 (davon gesperrt: 8,5)	18,1	– 20,1 ²	12,2
Kreditermächtigungsrahmen (einschl. des gesperrten Betrages)	48,0			
Für die Nettokreditaufnahme zur Verfügung stehend	39,5	27,9	– 11,6	31,2
Weitere Kreditermächtigungen nach dem Haushalts- gesetz 2005				
a) zur Tilgung (§ 2 Abs. 2)	195,9	195,9	–	192,9
b) zur Marktpflege (§ 2 Abs. 5) ³	15,1	15,1	–	6,4
c) Bundesbankmehrgewinn (§ 4 S. 2) ⁴	–	–	–	–
d) zum Vorgriff auf das folgende Haushaltsjahr (§ 2 Abs. 3)	10,5	–	– 10,5	–
Gesamtermächtigung (Kreditermächtigungsrahmen und weitere Kreditermächtigungen)	269,5			
Gesamtinanspruchnahme, zugleich Bruttokreditauf- nahme in haushaltsmäßiger Abgrenzung ⁵		238,9		230,7
Tilgungen aus Kreditmarktmitteln (a, b, c)		– 211,0		– 199,5
Nettokreditaufnahme in haushaltsmäßiger Abgrenzung	38,2	27,9	10,3	31,2
<i>nachrichtlich:</i> Summe der Ausgaben für Investitionen	23,2	22,7	– 0,5	22,9⁶

¹ Differenzen durch Rundung.

² In Höhe dieses Betrages wird sie als Restkreditermächtigung in das Jahr 2007 übertragen.

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 Abs. 2 Satz 4 Haushaltsgesetz 2006 die Kreditermächtigung nach § 2 Abs. 1 Haushaltsgesetz 2006.

⁵ Im Ist-Ergebnis der Bruttokreditaufnahme enthalten sind Umbuchungen aus dem Jahre 2005 in das Jahr 2006 von 3,7 Mrd. Euro sowie aus dem Jahre 2006 in das Jahr 2007 von -5,3 Mrd. Euro.

⁶ Ohne Betriebsmitteldarlehen an die Rentenversicherung.

Insgesamt stand somit ein Betrag von 39,5 Mrd. Euro zur Aufnahme neuer Kredite ohne Einschaltung des Parlaments zur Verfügung. Er setzte sich zusammen aus dem nicht gesperrten Anteil der bewilligten Nettokreditaufnahme in Höhe von 29,7 Mrd. Euro sowie der Restkreditermächtigung in Höhe von 9,8 Mrd. Euro. Der darüber hinaus bis zur Kreditermächtigungsobergrenze von 48,0 Mrd. Euro bestehende Saldo von 8,5 Mrd. Euro war gesperrt. Da die Ermächtigung zur Nettokreditaufnahme im Haushaltsjahr 2006 nur in Höhe von 27,9 Mrd. Euro in Anspruch genommen wurde, war die Anrufung des

Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages nicht erforderlich.

Das Bundesministerium verwendet in ständiger Haushaltspraxis die sogenannte FiFo-Methode,⁵ nach der zuerst die weiter geltende Kreditermächtigung des Vorjahres in An-

⁵ „First in, First out“. Aus dem Bereich der Warenwirtschaft stammende Bezeichnung für ein Verfahren, bei dem diejenigen Elemente, die zuerst gespeichert werden, auch zuerst wieder aus dem Speicher entnommen werden.

spruch genommen und damit in gleicher Höhe die für das laufende Haushaltsjahr vom Parlament erteilte Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben geschont wird. Diese Methode hat dazu geführt, dass – trotz der neuerlichen Überschreitung der Regelkreditgrenze im Jahre 2006 – die Restkreditermächtigung zu Beginn des Haushaltsjahres 2007 auf immerhin 20,1 Mrd. Euro angewachsen ist (vgl. Abbildung 2). Angesichts dieser Entwicklung hat das Bundesministerium in der 36. Sitzung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 31. Januar 2007 mitgeteilt, dass es von der angesammelten Restkreditermächtigung einen Teilbetrag in Höhe von 10,0 Mrd. Euro in Abgang stellt.

Der Bundesrechnungshof hat das FiFo-Verfahren bereits mehrfach in seinen Bemerkungen kritisiert (vgl. Bemerkungen 2006, Bundestagsdrucksache 16/3200, Nr. 1.4.3).

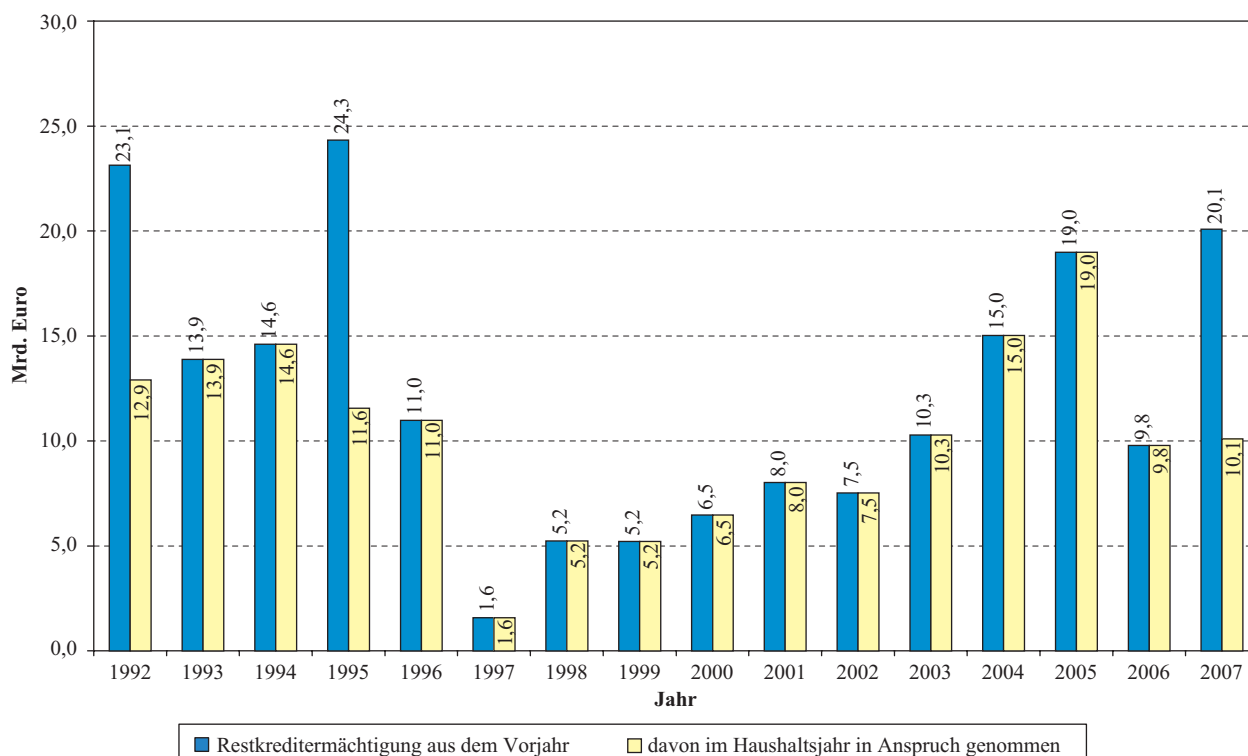
Seiner Auffassung nach sollte auf Restkreditermächtigungen nur dann zurückgegriffen werden, wenn sie aus dem letzten Haushaltsjahr stammen.⁶ Das Bundesverfassungsgericht hat ebenfalls Zweifel an der Vereinbarkeit der bisherigen Vollzugspraxis mit dem Normzweck des § 18 Abs. 3 BHO, Restkreditermächtigungen zeitlich zu begrenzen, geäußert.⁷ Vor diesem Hintergrund erscheint eine Überprüfung der FiFo-Methode angezeigt.

⁶ Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages wäre wie bisher – entsprechend der haushaltsgesetzlichen Regelungen (§ 2 Abs. 9 HG 2007) – bei Überschreitung einer bestimmten Größenordnung einzubinden.

⁷ Vgl. Urteil des BVerfG vom 9. Juli 2007 im Normenkontrollverfahren zum Haushaltsgesetz 2004 – 2 BvF 1/04 – Tz. 138, 159.

Abbildung 2

Restkreditermächtigungen aus dem Vorjahr und deren Inanspruchnahme¹



¹ Auf die Verfügbarkeit der jeweils zunächst weitergeltenden Restermächtigung hat das Bundesministerium in Höhe von 10,2 Mrd. Euro für 1992, von 12,8 Mrd. Euro für 1995 sowie von 10,0 Mrd. Euro für 2007 verzichtet.

1.4.2 Nettokreditaufnahme

Die Nettokreditaufnahme ist gegenüber dem Vorjahr um 3,3 Mrd. Euro gesunken; sie lag aber weiterhin über den Investitionsausgaben (vgl. Abbildung 3).

Die Nettokreditaufnahme überschritt sowohl in der Planung als auch im Haushaltsvollzug die Regelkreditgrenze des Artikels 115 Abs. 1 Grundgesetz erheblich. Die Bundesregierung begründete diese Überschreitung – wie bereits in Vorjahren – als notwendig zur Abwehr einer drohenden Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.

Kriterien für das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht sind gemäß § 1 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (Stabilitäts- und Wachstumsgesetz) die Stabilität des Preisniveaus, ein hoher Beschäftigungsstand sowie ein außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum.

Bei der Aufstellung des Bundeshaushalts 2006 sah die Bundesregierung die Ziele eines hohen Beschäftigungsstandes sowie eines angemessenen Wirtschaftswachstums unmittelbar gefährdet. Ungeachtet einer erwarteten Zunahme des Bruttoinlandsprodukts um real 1,4 % bestehe das Ungleichgewicht zwischen außenwirtschaftlichen und binnenwirtschaftlichen Kräften fort mit der Gefahr, dass sich die derzeitige Schwäche des privaten Konsums sowie die unbefriedigende Situation am Arbeitsmarkt

verfestigten. Die im Haushaltsjahr 2006 erhöhte Nettokreditaufnahme sei bestimmt und geeignet, einer drohenden Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts entgegenzuwirken, da sie begleitet werde durch ein Konsolidierungsprogramm sowie Maßnahmen zur Stärkung des Wachstumspotenzials.⁸

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts steht dem Haushaltsgesetzgeber bei der Beurteilung, ob eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorliegt oder unmittelbar droht, und bei der Einschätzung, ob eine erhöhte Kreditaufnahme zu ihrer Abwehr geeignet ist, ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu.⁹ Ob die Voraussetzungen der Ausnahmeregelung des Artikels 115 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz vorliegen, muss der Haushaltsgesetzgeber plausibel begründen. Wenn diese Darlegungspflicht in angemessener Weise erfüllt wird, so ist die Entscheidung, zu welchen Mitteln der Störungsabwehr gegriffen wird, eine politische Aufgabe von Parlament und Regierung, die sie auch politisch zu verantworten haben.¹⁰

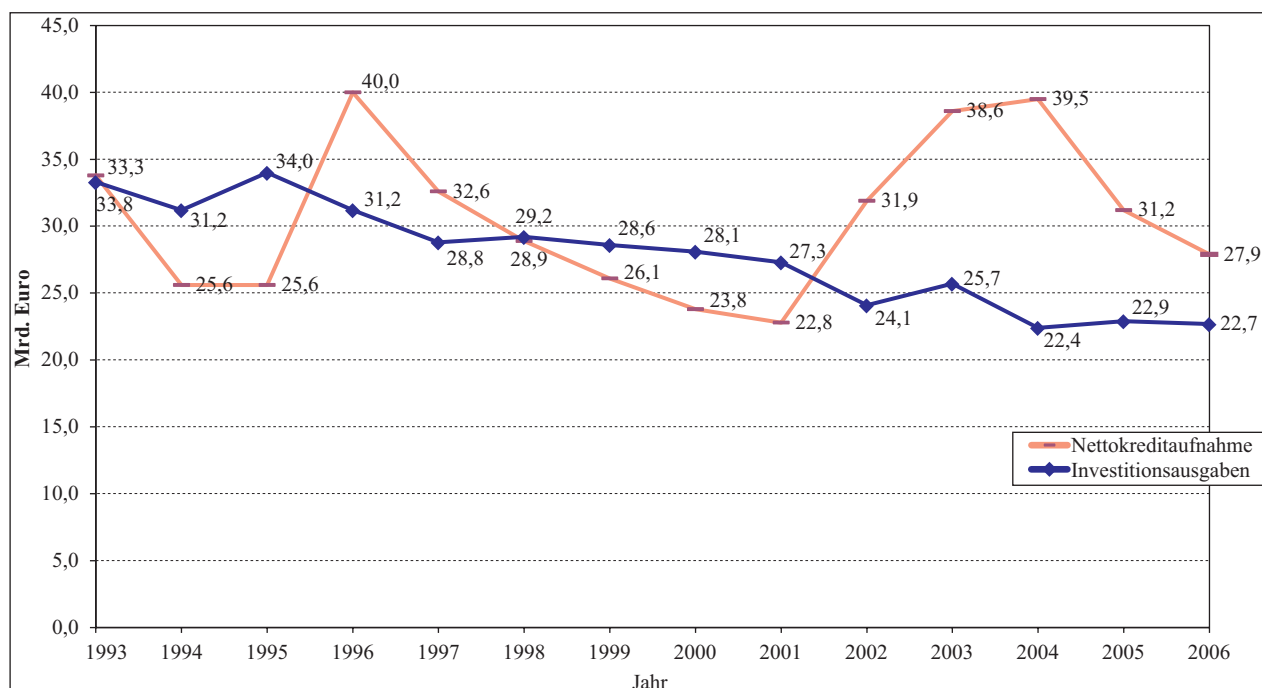
⁸ Vgl. Entwurf des Haushaltsgesetzes 2006 (Bundestagsdrucksache 16/750), Begründung I. Allgemeiner Teil.

⁹ Vgl. BVerfGE 79, S. 311, 343 f. sowie Urteil des BVerfG vom 9. Juli 2007 im Normenkontrollverfahren zum Haushaltsgesetz 2004 – 2 BvF 1/04 – Leitsatz 3 sowie Tz. 132, 141.

¹⁰ Vgl. BVerfGE 79, S. 311, 342 sowie Urteil des BVerfG vom 9. Juli 2007 Tz. 143.

Abbildung 3

Entwicklung von Nettokreditaufnahme und Investitionsausgaben



Angesichts der erneuten Überschreitung der Regelkreditgrenze im Haushalt 2006 sieht sich der Bundesrechnungshof in seiner Auffassung bestätigt, dass sich die geltende verfassungsrechtliche Kreditbegrenzungsregelung als weitgehend wirkungslos erwiesen hat, die Nettokreditaufnahme in Aufstellung und Durchführung des Bundeshaushalts wirksam zu begrenzen (vgl. dazu Nr. 2.4).¹¹

Das Bundesministerium ist nicht dieser Auffassung. Dies zeige sich bereits daran, dass auf der Grundlage des Haushaltsentwurfs 2008 und des Finanzplans die Regelkreditgrenze nach Artikel 115 Grundgesetz deutlich eingehalten und bis zum Jahre 2011 ein ausgeglichener Haushalt ohne Nettokreditaufnahme erreicht werde. Zudem werde „die Eindämmung der Staatsverschuldung“ von der Bundesregierung aktiv vorangetrieben. Sie verfolge dazu eigene Reformüberlegungen und Modelle, die in den Beratungen der Kommission zur Modernisierung der Bund/Länder-Finanzbeziehungen (Föderalismusreform II) eine zentrale Rolle einnehmen.

Der Bundesrechnungshof hält demgegenüber die weitgehende Wirkungslosigkeit von Artikel 115 Grundgesetz zur Schuldenbegrenzung für erwiesen (vgl. Nr. 2.4).¹² Das verfassungsrechtliche Regelwerk muss gerade in wirtschaftlich angespannten Perioden seine Bewährungsprobe als Schuldenbremse bestehen. Die Haushalte von 2002 bis 2006 zeigen, dass dies nicht der Fall ist. Dem Erfordernis eines stringenteren Regelwerks steht deshalb die derzeit günstige Haushaltsentwicklung nicht entgegen. Im Übrigen räumt das Bundesministerium selbst ein, dass erheblicher Handlungsbedarf bei den Regelungen zur Begrenzung der Nettokreditaufnahme bestehe.

Auch das Bundesverfassungsgericht hat in dem o. a. Urteil ausdrücklich darauf hingewiesen, dass das Regelungskonzept des Artikels 115 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz als verfassungsrechtliches Instrument rationaler Steuerung und Begrenzung staatlicher Schuldenpolitik sich in der Realität nicht als wirksam erwiesen habe (Tz. 133). Vieles spreche deshalb dafür, „verbesserte Grundlagen für wirksame Instrumente zum Schutz gegen eine Erosion gegenwärtiger und künftiger Leistungsfähigkeit des demokratischen Rechts- und Sozialstaats zu schaffen“ (Tz. 134). Es sei allerdings dem verfassungsändernden Gesetzgeber vorbehalten und aufgegeben, Mechanismen zu einer wirksameren Begrenzung staatlicher Schuldenaufnahmen zu entwickeln.

1.4.3 Einsatz derivativer Finanzinstrumente

Der Bund hat die gesamte Schuldenaufnahme zur „Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH“ ausge-

lagert. § 2 Abs. 6 Haushaltsgesetz 2006 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 80,0 Mrd. Euro und zur Begrenzung des Zins- und Währungsrisikos von Fremdwährungsanleihen bis zu einem Vertragsvolumen von 30,0 Mrd. Euro abzuschließen. Die Finanzagentur GmbH nutzte diese Ermächtigungen für derivative Finanzinstrumente teilweise. Auf den gesonderten Ausweis in einem eigenen Haushaltstitel wurde seit dem Haushaltsjahr 2004 aufgrund der für den Kapitalmarkt sensiblen Daten verzichtet. Art und Umfang der derivativen Geschäfte werden im vertraulich tagenden Bundesfinanzierungsgremium des Deutschen Bundestages laufend erörtert (vgl. § 3 Gesetz zur Modernisierung des Schuldenwesens des Bundes – Bundesschuldenwesenmodernisierungsgesetz).

1.5 Gesamtverschuldung

Die Bundesschuld betrug zum Ende des Haushaltsjahres 2006 insgesamt 902,0 Mrd. Euro.¹³ Sie lag damit um 29,4 Mrd. Euro höher als im Vorjahr.¹⁴

Die Finanzschulden der nicht in den Bundeshaushalt eingegliederten Sondervermögen beliefen sich zum Ende 2006 auf 14,6 Mrd. Euro. Die Gesamtverschuldung, d. h. die Verschuldung des Bundes aus seinen Finanzkrediten sowie die Schulden der Sondervermögen des Bundes, betrug somit insgesamt 916,6 Mrd. Euro (Tabelle 8 sowie Nr. 2.5).

1.6 Haushaltsüberschreitungen

1.6.1 Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben

Im Haushaltsjahr 2006 wurden überplanmäßige Ausgaben in Höhe von 513 Mio. Euro und außerplanmäßige Ausgaben in Höhe von 14 Mio. Euro geleistet (vgl. Abbildung 4).¹⁵ Der Gesamtbetrag in Höhe von 527 Mio. Euro entspricht rund 0,2 % des Haushalts-Solls (261,6 Mrd. Euro). Er lag damit erheblich niedriger als der im Jahre 2005 über- und außerplanmäßig aufgenommene Gesamtbetrag von 12,8 Mrd. Euro (5,0 % des Haushaltsvolumens 2005).

¹¹ Dies betont auch das BVerfG in seinem o. a. Urteil vom 9. Juli 2007 Tz. 133.

¹² Diese Position hat der Bundesrechnungshof auch in dem o. a. Normenkontrollverfahren zum Haushaltsgesetz 2004 erläutert.

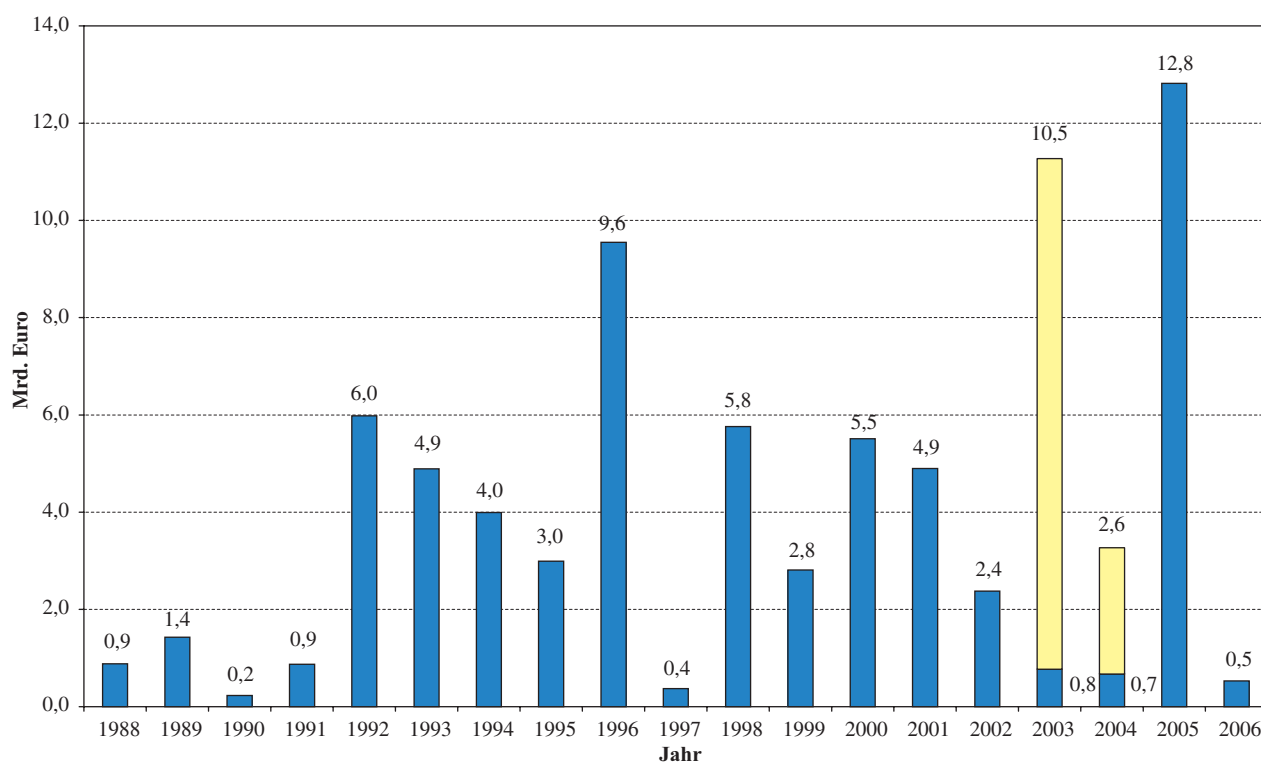
¹³ Vgl. Nr. 5.2.4 der Jahresrechnung.

¹⁴ Der Unterschiedsbetrag zur Nettokreditaufnahme (27,9 Mrd. Euro) ist auf Umbuchungen zurückzuführen, die zum Ausgleich des kassenmäßigen Jahresabschlusses vorgenommen wurden (vgl. Nr. 4.2.1.2 der Jahresrechnung).

¹⁵ Vgl. Nr. 6.1.1 der Jahresrechnung.

Abbildung 4

Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben¹



¹ 2003 und 2004: Die zunächst überplanmäßig bewilligten Ausgaben für den Arbeitsmarkt und das Wohngeld (nur 2004) in Höhe von 10,5 Mrd. Euro bzw. 2,6 Mrd. Euro wurden nicht in der jeweiligen Jahresrechnung ausgewiesen, da das Haushaltssoll durch einen Nachtrag entsprechend erhöht wurde.

Das Volumen an **überplanmäßigen Ausgaben** ist wie in den Vorjahren zum weit überwiegenden Teil auf höhere Ausgaben im Bereich des Arbeitsmarktes zurückzuführen (Kapitel 1112). Für die Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung wurden überplanmäßige Ausgaben von 417 Mio. Euro benötigt. Weitere überplanmäßige Ausgaben fielen im Einzelplan 08 insbesondere für die Verwaltungskostenerstattung an Länder zur Durchführung von Bauaufgaben des Bundes (29 Mio. Euro) sowie im Einzelplan 16 insbesondere für die Sanierung des „ehemaligen Abgeordnetenhochhauses“ in Bonn (10 Mio. Euro) an.

Außerplanmäßige Ausgaben sind vor allem im Einzelplan 08 für die Abführung der Eigenmittel an die EU (10 Mio. Euro) angefallen. Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben wurden im Haushaltsjahr 2006 in voller Höhe durch Minderausgaben an anderer Stelle des Bundeshaushalts gedeckt.¹⁶

1.6.2 Haushaltsüberschreitungen ohne Zustimmung des Bundesministeriums

Von den im Haushaltsjahr 2006 entstandenen Haushaltsüberschreitungen wurden in sechs Fällen (2005: 14 Fälle)

in sechs Einzelplänen insgesamt rund 4,2 Mio. Euro (2005: rund 35 Mio. Euro) ohne die notwendige Zustimmung des Bundesministeriums geleistet. Gesamtsumme und Anzahl der Fälle dieser ungenehmigten Ausgaben sind damit gegenüber dem Vorjahr deutlich gesunken (vgl. Abbildung 5). Das Bundesministerium hat in fünf Fällen in der Jahresrechnung bestätigt, dass es bei rechtzeitiger Vorlage des Antrags seine Zustimmung zu der Haushaltsüberschreitung erteilt hätte.

In einem Fall hat das Bundesministerium eine solche Erklärung nicht abgegeben, da die ungenehmigte überplanmäßige Ausgabe (Kapitel 1606 Titel 812 55 Erwerb von Datenverarbeitungsanlagen) in Höhe von rund 36 000 Euro erst im Rahmen der Rechnungslegung durch das Kompetenzzentrum für das Kassen- und Rechnungswesen des Bundes festgestellt wurde. Das Ressort war von einer Deckungsmöglichkeit im Rahmen der flexibilisierten Haushaltsinstrumente ausgegangen und hatte daher auch keinen Antrag auf eine überplanmäßige Ausgabe gestellt. Diese Ausnahmekonstellation war auch die Ursache dafür, dass das Bundesministerium es versäumte, diese ungenehmigte Ausgabe in die vierteljährlichen Zusammenstellungen zur Unterrichtung des Bundestages nach § 37 Abs. 4 BHO aufzunehmen.

Das Bundesministerium hatte im letzten Jahr zugesagt, die Warnhinweise und Plausibilitätsprüfungen im auto-

¹⁶ Vgl. Nr. 4.3.4.1 der Jahresrechnung.

matisierten Bewirtschaftungssystem für alle Bewirtschaftungsebenen zukünftig weiter zu präzisieren und zu verschärfen. Ob der Rückgang der ohne Zustimmung vorgenommenen über- und außerplanmäßigen Ausgaben bereits hierauf zurückzuführen ist, kann noch nicht abschließend beurteilt werden. Der Bundesrechnungshof wird weiter beobachten, ob die ergriffenen Maßnahmen dazu führen, dass nicht genehmigte Ausgaben dauerhaft vermieden werden.

Die Beteiligung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages nach § 4 Abs. 1 Satz 2 des Haushaltsgeset-

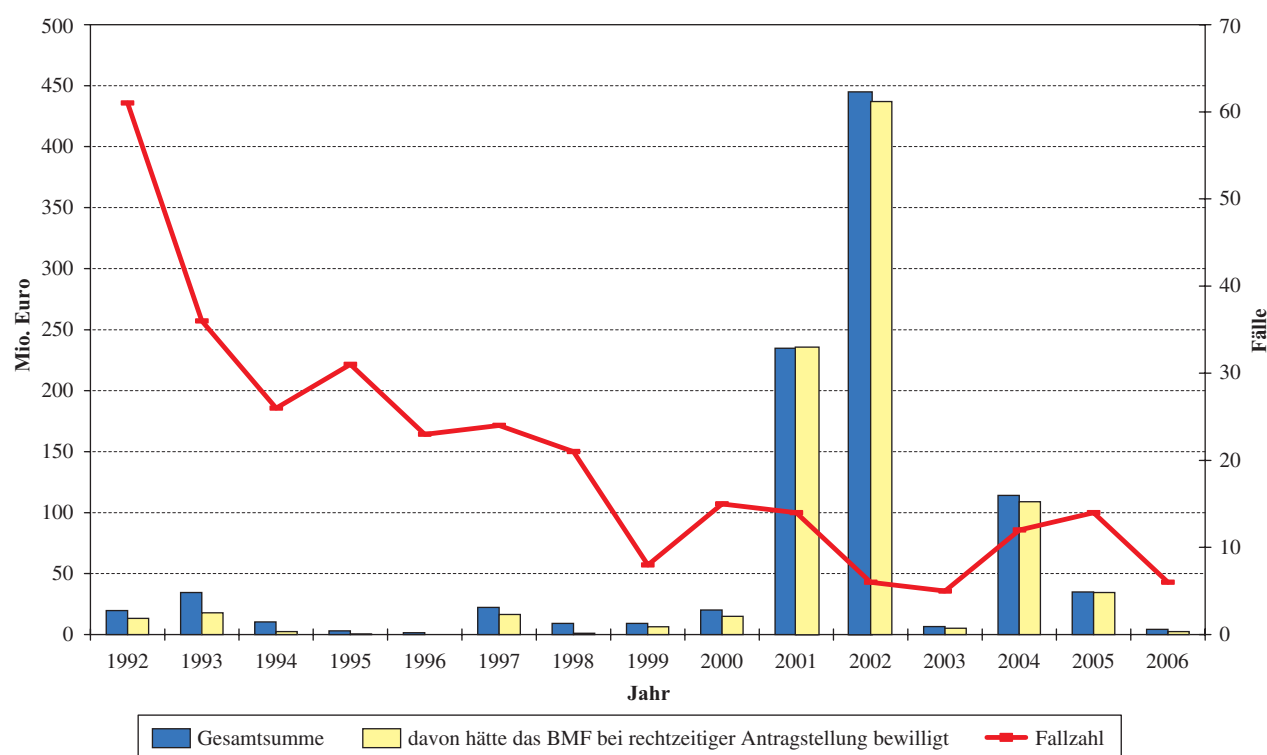
zes 2006 war ausweislich der Jahresrechnung 2006¹⁷ nur in einem Fall mit über- und außerplanmäßigen Ausgaben zur Erfüllung von Rechtsverpflichtungen von mehr als 50 Mio. Euro notwendig. Diesen Fall¹⁸ hat das Bundesministerium vor seiner Einwilligung dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vorgelegt.

¹⁷ Vgl. Nr. 6.1.1 der Jahresrechnung.

¹⁸ Hierbei handelt es sich um die Beteiligung des Bundes an den Kosten der kommunalen Träger für Unterkunft und Heizung von Arbeitslosengeld II-Beziehern (Kapitel 1112 Titel 632 11).

Abbildung 5

Über- und außerplanmäßige Ausgaben ohne Zustimmung des Bundesministeriums der Finanzen



1.7 Ausgabereste

1.7.1 Entwicklung der Ausgabereste

Von den am Ende des Haushaltsjahres 2005 übertragbaren Mitteln in Höhe von 12,3 Mrd. Euro wurden für das Haushaltsjahr 2006 tatsächlich **Ausgabereste** in Höhe von 7,0 Mrd. Euro gebildet.¹⁹ Zum Ende des Haushaltsjahres 2006 weist die Haushaltsrechnung in das Folgejahr übertragbare Mittel in Höhe von 8,1 Mrd. Euro aus, davon 1,3 Mrd. Euro Reste aus flexibilisierten Ausgaben (vgl. dazu Nr. 1.9.6).

Aus der Differenz der in das Jahr 2006 tatsächlich übertragenen Reste und der in das Jahr 2007 übertragbaren Reste ergibt sich das vorläufige rechnungsmäßige Jahresergebnis von –1,1 Mrd. Euro.²⁰ Das rechnungsmäßige Ergebnis des Haushaltsjahres 2006 ist nur vorläufig, weil nicht die tatsächlich übertragenen, sondern nur die übertragbaren Mittel ausgewiesen werden (vgl. § 83 Nr. 2 Buchstaben b und d BHO). Den Ausweis der tatsächlich gebildeten Haushaltsreste und das daraus abgeleitete endgültige rechnungsmäßige Ergebnis des Jahres 2006 wird

¹⁹ Vgl. Nr. 4.3.3.2 der Jahresrechnung.

²⁰ Vgl. Nr. 4.2.2.2 und Nr. 6.7 der Jahresrechnung.

das Bundesministerium in der Haushaltsrechnung 2007 darlegen.

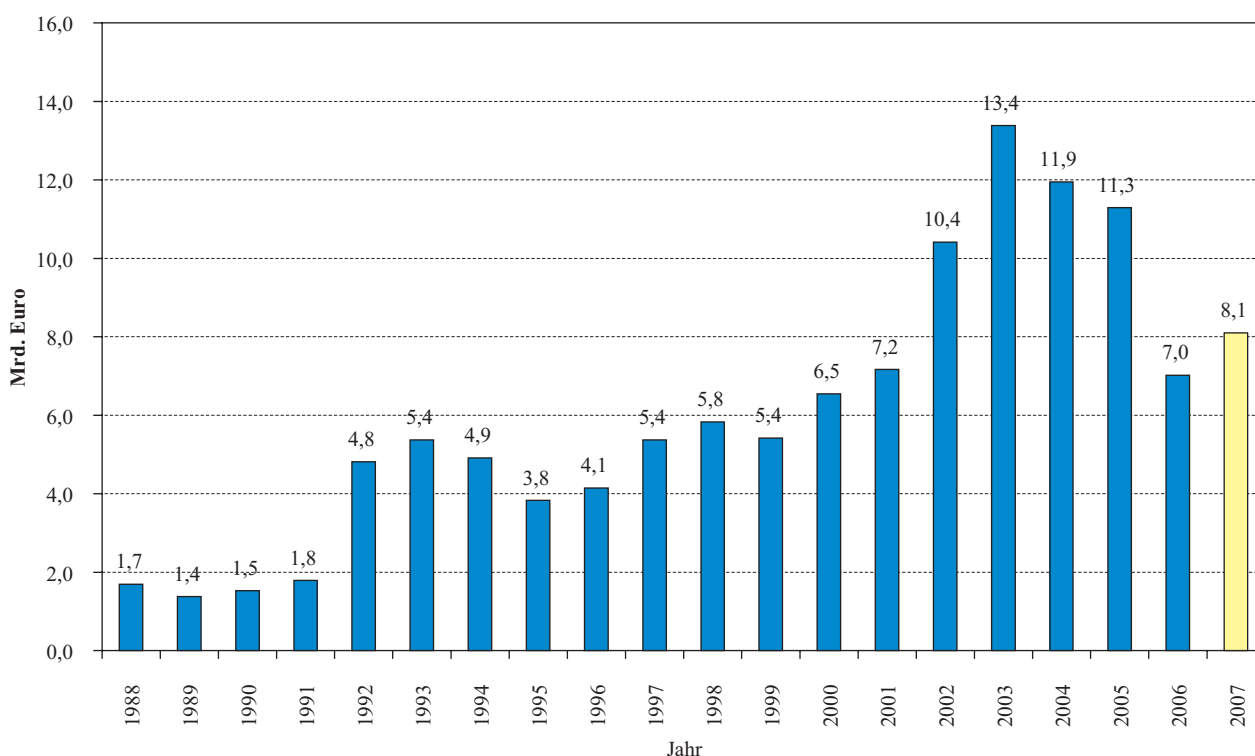
Die in das Haushaltsjahr 2006 übertragenen Ausgaben sind gegenüber dem Vorjahr erheblich gesunken (um 4,3 Mrd. Euro) und liegen nunmehr auf dem Niveau des Jahres 2001 (vgl. Abbildung 6). Der Resteabbau ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass das Bundesministerium im Kapitel 3205 (Verzinsung) und im Kapitel 3208 (Gewährleistungen) übertragbare Ausgaben in Höhe von zusammen rund 4,1 Mrd. Euro in Abgang gestellt hat.

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 die Gesamtausgaben des Folgejahres insoweit nicht erhöhen.

Aufgrund des starken Anstiegs der Ausgabereste bis zum Jahre 2003 hat der Bundesrechnungshof empfohlen, besonderes Augenmerk auf die Begrenzung der übertragenen Ausgabeermächtigungen zu richten. Das Bundesministerium fordert deshalb seit dem Jahre 2005 in seinen jährlichen Aufstellungsschreiben die Ressorts auf, den

Abbildung 6

Gebildete Ausgabereste¹



¹ Der Wert für 2007 weist die in das Haushaltsjahr 2007 übertragbaren Mittel aus.

Berichterstatte(r)innen und Berichterstatte(r)n für die Haushaltsberatungen Übersichten zu den wesentlichen Ausgaberesten im flexibilisierten (vgl. dazu Nr. 1.9.6) und im nicht flexibilisierten Bereich zur Verfügung zu stellen. Dadurch sollen die Abgeordneten die Möglichkeit erhalten, die Ausgabenentwicklung im Zusammenhang mit den jeweiligen Neubewilligungen zu bewerten.

1.7.2 Aufteilung der übertragbaren Ausgaben

Von den zum Ende des Haushaltsjahres 2006 in das Folgejahr übertragbaren Mitteln (8,1 Mrd. Euro) entfallen 6,8 Mrd. Euro auf den nicht flexibilisierten Bereich. Betroffen sind vor allem die Einzelpläne 11 (Arbeitsmarkt), 12 (Investitionsausgaben im Verkehr- und Wohnungsbe-

reich), 32 (Zinsen, Gewährleistungen) sowie 60 (Finanzhilfen für Ganztagschulen).²¹

Die aufgeführten wesentlichen Ausgabenbereiche umfassen 5,2 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 5) und damit rund drei Viertel der insgesamt – außerhalb der Flexibilisierung – übertragbaren Mittel. Das Bundesministerium hat zugesagt, die weitere Entwicklung im Auge zu behalten, damit ein ähnlicher Aufwuchs wie im Zeitraum 2001 bis 2003 vermieden wird. Auch im Bereich der nicht flexibilisierten Ausgaben gilt der Grundsatz, dass bei der Bildung von Ausgaberesten ein strenger Maßstab anzulegen ist (vgl. VV Nr. 3 zu § 45 BHO).

²¹ Vgl. Nr. 6.7 der Jahresrechnung.

Tabelle 5

In das Jahr 2007 übertragbare Mittel über 100 Mio. Euro

Haushaltsstelle im Haushaltsplan 2006	Zweckbestimmung	Übertragbare Ausgaben – Mio. Euro –
Kap. 3208 Titel 870 01	Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen	999
Kap. 6002 Titel 882 02	Ganztagschulen	924
Kap. 1112 Tgr. 01	Leistungen der Grundsicherung für Arbeitslose	514
Kap. 1222 Titel 891 01	Baukostenzuschüsse Schienenwege Eisenbahn	449
Kap. 0902 Tgr. 12	Gemeinschaftsaufgabe regionale Wirtschaftsstruktur	382
Kap. 1226	Hochbau- und Förderungsmaßnahmen in Berlin und Bonn	370
Kap. 3205	Schuldendienst	366
Kap. 1602 Titel 686 24	Förderung von Einzelmaßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien	239
Kap. 1225 Tgr. 01	Städtebauförderung	215
Kap. 1222 Titel 861 01	Darlehen für Investitionen Schienenwege Eisenbahn	172
Kap. 1102 Titel 686 51	Verwendung von Zuschüssen des Europäischen Sozialfonds	171
Kap. 1202 Tgr. 03	Zukunftssicherung der deutschen Magnetschwebbahn	141
Kap. 1225 Tgr. 02	Soziale Wohnraumförderung	138
Kap. 1218 Titel 891 01	Investitionszuschüsse für Vorhaben des öffentlichen Personennahverkehrs an die Deutsche Bahn AG	109
Gesamt		5 189

1.8 Verpflichtungsermächtigungen

1.8.1 Inanspruchnahme der Verpflichtungsermächtigungen

1.8.1.1 Höhe der Inanspruchnahme

Im Haushaltsplan 2006 waren für den Bund Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen in Höhe von insgesamt 57,6 Mrd. Euro vorgesehen (vgl. Abbildung 7). Die veranschlagten Verpflichtungsermächtigungen, die in künftigen Haushaltsjahren zur Leistung von Ausgaben führen können, lagen damit um 7,3 Mrd. Euro über denen des Vorjahres (50,1 Mrd. Euro). Tatsächlich eingegangen wurden im Haushaltsjahr 2006 Verpflichtungen in Höhe von 41,8 Mrd. Euro.²² Das sind 17,5 Mrd. Euro mehr als im Vorjahr (24,3 Mrd. Euro). Die Ermächtigungen wurden zu rund 73 % und damit in deutlich stärkerem Umfang als im Vorjahr (rund 49 %) in Anspruch genommen (vgl. Abbildung 7).

²² Vgl. Nr. 4.1.4 der Jahresrechnung.

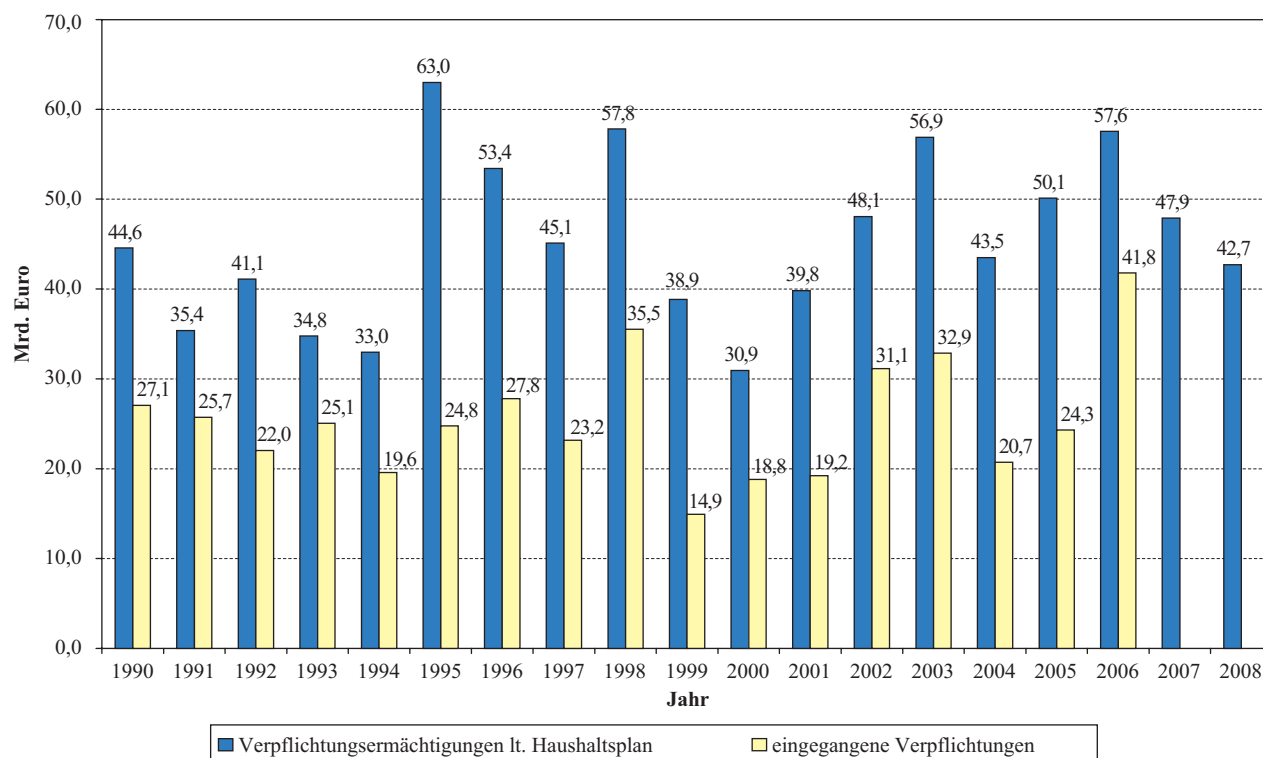
Der höhere Ausnutzungsgrad ist im Hinblick auf die Grundsätze der Notwendigkeit und Fälligkeit (§§ 6, 11 BHO) positiv zu bewerten. Danach sind Verpflichtungsermächtigungen nur dann und in der Höhe zu veranschlagen, in der sie zur Erfüllung der Aufgaben auch tatsächlich benötigt werden. Die Maßnahmen, die das Bundesministerium in den letzten Jahren aufgrund der getroffenen Feststellungen des Bundesrechnungshofes zum geringen Ausschöpfungsgrad der Verpflichtungsermächtigungen ergriffen hat, scheinen demnach erste Wirkungen zu entfalten. Gleichwohl bleiben alle Ressorts aufgefordert, die Etatreife von Verpflichtungsermächtigungen sorgfältig zu prüfen; dies entspricht den Grundsätzen der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit.

Über- und außerplanmäßig wurden Verpflichtungen in Höhe von 505 Mio. Euro eingegangen (Vorjahr: 134 Mio. Euro), die sich auf 18 Titel in insgesamt zehn Kapiteln verteilen. Der Inanspruchnahme hat das Bundesministerium nach § 38 Abs. 1 Satz 2 BHO zugestimmt.²³

²³ Vgl. Nr. 6.1.2 der Jahresrechnung.

Abbildung 7

Verpflichtungsermächtigungen und deren Inanspruchnahme



1.8.1.2 Beteiligung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages

Nach § 4 Abs. 2 des Haushaltsgesetzes 2006 sind über- und außerplanmäßige Verpflichtungsermächtigungen ab einem Betrag von 5 Mio. Euro (bei nur in einem Haushaltsjahr fällig werdenden Ausgaben) bzw. von 10 Mio. Euro vor Einwilligung des Bundesministeriums dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur Unterrichtung vorzulegen.

Die Jahresrechnung 2006²⁴ weist insgesamt sechs Fälle aus, die dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vorzulegen waren. In vier Fällen hat der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages die Unterlagen vorab zur Kenntnis erhalten. In zwei Fällen – Einzug der streckenbezogenen Straßenbenutzungsgebühren für LKW durch Private (Kapitel 1202 Titelgruppe 05 Titel 532 51) und projektbezogene Beiträge an internationale Organisationen (Kapitel 1602 Titel 687 03) – konnte der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages aufgrund der Eilbedürftigkeit der jeweiligen Maßnahmen erst nachträglich informiert werden.

1.8.2 Gesamtbestand der eingegangenen Verpflichtungen

Insgesamt bestanden für den Bund zum 31. Dezember 2006 Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in

²⁴ Vgl. Nr. 6.1.2 der Jahresrechnung.

künftigen Haushaltsjahren in Höhe von 110,4 Mrd. Euro, deren Fälligkeit sich auf den Finanzplanungszeitraum und darüber hinaus verteilt (vgl. Tabelle 6).

Tabelle 6

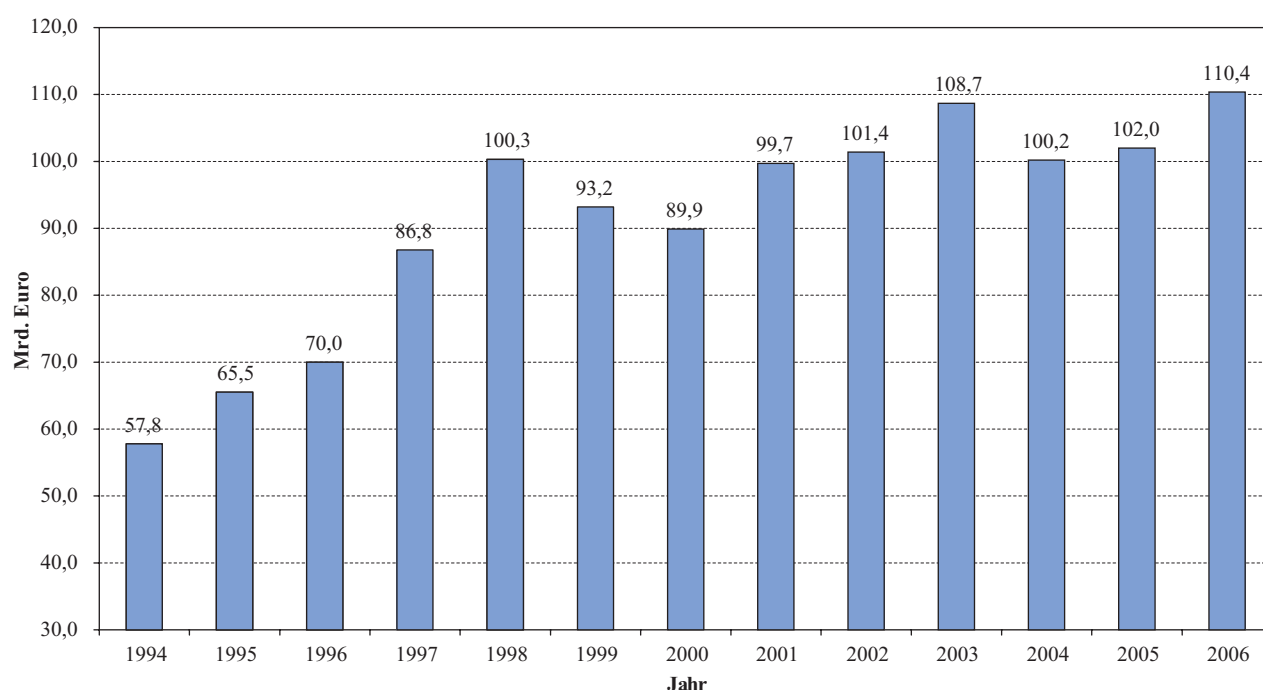
Fälligkeit von Verpflichtungsermächtigungen

Haushaltsjahr der Fälligkeit von Verpflichtungen	Verpflichtungsvolumen Mrd. Euro
2007	27,1
2008	19,2
2009	15,1
2010 und künftige Jahre	49,0
Gesamtvolumen	110,4

Damit sind die entsprechenden Vorbelastungen künftiger Haushalte gegenüber den Vorjahren 2004 und 2005 deutlich angestiegen und haben einen neuen Höchststand erreicht (vgl. Abbildung 8). Die Handlungsspielräume in den nächsten Haushaltsjahren werden hierdurch entsprechend eingeschränkt.

Abbildung 8

Gesamtbestand an eingegangenen Verpflichtungen



1.9 Umsetzung der flexiblen Haushaltsinstrumente

Der Bundesrechnungshof hat die Umsetzung der flexiblen Haushaltsinstrumente nach dem Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz²⁵ seit ihrer erstmaligen flächendeckenden Einführung im Haushaltsjahr 1998 wiederholt zum Gegenstand seiner Bemerkungen gemacht.²⁶ Er hat dabei untersucht, inwieweit die mit der Neuregelung verbundenen Erwartungen erfüllt wurden, die Haushaltswirtschaft effizienter und sparsamer zu gestalten. Nach seinen Feststellungen waren zu Beginn der Umsetzungsphase erste positive Auswirkungen auf das Ausgabeverhalten in den meisten Verwaltungskapiteln des Bundeshaushaltes zu verzeichnen. Hierzu zählte vor allem der Rückgang des sogenannten „Dezemberfiebers“. Auf der anderen Seite hat er insbesondere wirksame Anstrengungen zur dauerhaften Begrenzung der Ausgabereise im flexibilisierten Bereich angemahnt und auf das Spannungsverhältnis zwischen der als notwendig erkannten größeren Freiheit im Haushaltsvollzug einerseits und dem parlamentarischen Budgetrecht andererseits hingewiesen. Die Umsetzung der flexiblen Haushaltsinstrumente in der Bundesverwaltung bildet im Rahmen der Prüfung der Jahresrechnung 2006 erneut einen Schwerpunkt.

1.9.1 Entwicklung der flexibilisierten Ausgaben

Der Umfang der in die Haushaltsflexibilisierung einbezogenen Soll-Ausgaben wird jeweils im Gesamtplan in Form einer nach Einzelplänen gegliederten Haushaltsübersicht dargestellt. In der Jahresrechnung fehlt eine vergleichbare Darstellung. Um das jährliche Ist-Ergebnis bei den flexibilisierten Ausgaben zu ermitteln, bedarf es einer gesonderten Auswertung. Der Soll-Ist-Vergleich wird auch dadurch erschwert, dass in einem Einzelplan Ausgabebetitel veranschlagt sind, bei denen die jeweiligen

Mittelansätze nur mit prozentualen Teilbeträgen in die Flexibilisierung einbezogen werden.²⁷

Die flexibilisierten Ist-Ausgaben des Bundes sind im Zeitraum von 1998 bis 2006 von 13,5 Mrd. Euro um 1,5 Mrd. Euro auf 15,0 Mrd. Euro angestiegen (vgl. Tabelle 7, Zeile 4). Dies entspricht einem Aufwuchs von mehr als 11 %. Neben allgemeinen Ausgabesteigerungen dürfte hierfür auch die Einbeziehung zusätzlicher Ausgabebetitel in die Flexibilisierung verantwortlich sein.²⁸

Der Anstieg der flexibilisierten Ist-Ausgaben erklärt sich zudem dadurch, dass ausgebrachte Deckungsvermerke bei nicht flexibilisierten Ausgabebetiteln sowie Verstärkungsvermerke bei Einnahmetiteln im Rahmen des Haushaltsvollzugs genutzt wurden, um zusätzliche haushaltswirtschaftliche Handlungsspielräume zu gewinnen (vgl. Nr. 1.9.3 und 1.9.4). Dies hat in den Haushaltsjahren 2002 und 2006 dazu geführt, dass die Ist-Ausgaben über dem veranschlagten Soll lagen (vgl. Tabelle 7, Zeile 5).

Der Anteil der flexibilisierten Ist-Ausgaben an den Gesamtausgaben des Bundes lag in den Jahren 1998 bis 2006 mit zwei Ausnahmen knapp unter 6 % (vgl. Tabelle 7, Zeile 9). Der überwiegende Teil des Bundeshaushaltes mit den sogenannten Programmausgaben (z. B. Sozialleistungen, Finanzhilfen, Forschungs- und Wirtschaftsförderung, militärische Beschaffungen) ist nach wie vor nicht in die Haushaltsflexibilisierung einbezogen. Hier stehen politische Schwerpunktsetzungen des Gesetzgebers im Vordergrund, die die Exekutive grundsätzlich binden und nicht durch umfassende Flexibilisierungsmöglichkeiten im Haushaltsvollzug verändert werden sollen. Abweichungen in der Haushaltsdurchführung werden durch spezifische Deckungs- und Übertragungsvermerke ermöglicht.

Innerhalb der flexibilisierten Ausgaben liegt das Hauptgewicht mit mehr als 75 % bei den Personalausgaben, gefolgt von den Sächlichen Verwaltungsausgaben mit einem Anteil von über 18 % (vgl. Abbildung 9).

²⁵ Vgl. Gesetz vom 22. Dezember 1997, BGBl 1997 I S. 3521.

²⁶ Vgl. Bemerkungen 2000 (Bundestagsdrucksache 14/4226), Bemerkungen 2001 (Bundestagsdrucksache 14/7018).

²⁷ Innerhalb einiger Kapitel des Einzelplans 14 (Verteidigung) sind Titelansätze der Gruppe 553 (Materialerhaltung im militärischen Bereich) mit prozentualen Teilbeträgen flexibilisiert.

²⁸ Hierzu zählen z. B. die sog. großen Baumaßnahmen von mehr als 1 Mio. Euro (Titel 712.1)

Tabelle 7

Entwicklung der flexibilisierten Verwaltungsausgaben (1998 bis 2006)¹

	Jahr	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1	Anzahl der Kapitel ²	117	115	112	112	118	107	106	104	108
2	Anzahl der Titel ²	2 500	3 673	3 714	3 156	3 142	2 943	2 992	2 989	3 030
	Mrd. Euro									
3	Volumen Soll -Ausgaben	13,7	13,9	14,2	14,5	15,1	15,3	15,6	15,4	14,8
4	Volumen Ist -Ausgaben	13,5	13,7	14,1	14,2	15,3	15,0	15,1	15,3	15,0
	davon:									
	Personal (HGr. 4)	11,0	11,2	11,2	11,2	11,5	11,5	11,6	11,3	11,3
	Sächl. Verw. Ausgaben (HGr. 5)	1,6	1,7	2,1	2,1	2,9	2,5	2,6	2,9	2,7
	Zuweisungen/Zuschüsse (HGr. 6)	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
	Investitionen (HGr. 7 u. 8)	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0
5	Differenz Ist/Soll	– 0,3	– 0,3	– 0,1	– 0,3	+ 0,2	– 0,3	– 0,5	– 0,1	+ 0,2
6	Effizienzrendite (globale Minderausgabe) ³	0,2	0,3	0,3	0,3					
7	Übertragbare Ausgabereste lt. Jahresrechnung ⁴	0,5	1,0	1,1	1,1	1,0	1,2	1,4	1,5	1,3
8	Gesamtausgaben	233,6	246,9	244,4	243,2	249,3	256,7	251,6	259,8	261,0
	Prozent									
9	Anteil der Flexibilisierung an den Gesamtausgaben	5,8	5,5	5,8	5,8	6,1	5,8	6,0	5,9	5,7

¹ Differenzen durch Rundung/Umrechnung auf Euro-Basis.

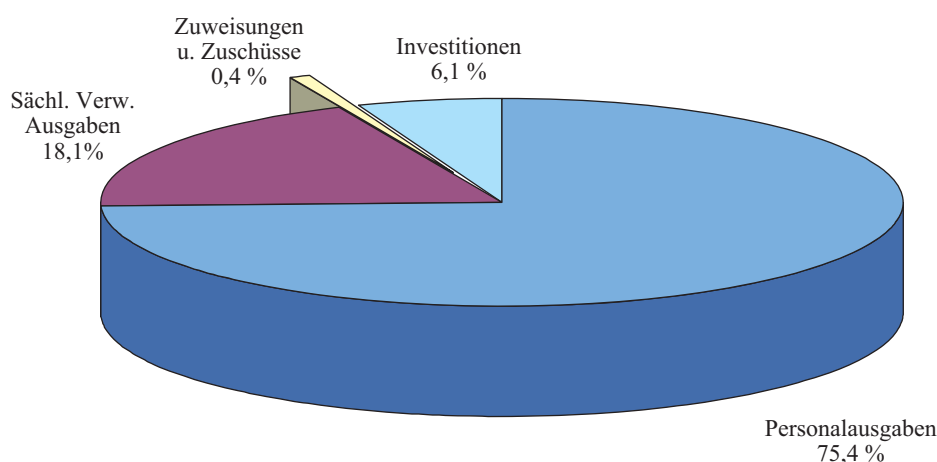
² Der Umfang der in die Flexibilisierung einbezogenen Kapitel/Titel hat sich in den Haushalten seit 1998 von Jahr zu Jahr verändert. Ab dem Jahre 2001 ist zusätzlich die Änderung des Gruppierungsplanes zu berücksichtigen.

³ Vgl. Nr. 1.9.2.

⁴ Durch die Jahresrechnung werden die max. übertragbaren flexibilisierten Ausgaben (Stand: Jahresende) ohne Berücksichtigung des tatsächlichen Bedarfs festgestellt. Nach einer durchzuführenden Bedarfsprüfung wird bis Mitte des Folgejahres über die Höhe der tatsächlich zu bildenden Ausgabereste entschieden.

Abbildung 9

Prozentuale Verteilung der flexibilisierten Ausgaben im Haushalt 2006



1.9.2 Effizienzrendite

Das Instrumentarium der flexiblen Haushaltsinstrumente wird ergänzt durch die gesetzlich nicht geregelte sogenannte Effizienzrendite. Mit ihr sollen die aufgrund der erhöhten Flexibilisierung bei der Haushaltsbewirtschaftung anfallenden Effizienzgewinne zumindest teilweise zugunsten des Gesamthaushalts abgeschöpft werden.

In den Jahren 1998 bis 2001 wurde die Effizienzrendite in Form einer globalen Minderausgabe in den jeweiligen Einzelplänen veranschlagt. Sie belief sich jeweils auf bis zu rund 0,3 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 7, Zeile 6). Seit dem Haushaltsjahr 2002 wird die Effizienzrendite nicht mehr gesondert ausgewiesen. Im Rahmen der Haushaltsaufstellung 2002 wurde vielmehr die nach wie vor zu erwirtschaftende Rendite auf die Summe der in die Flexibilisierung einbezogenen Ansätze des damals geltenden Finanzplanes umgelegt und fortgeschrieben.

Die Verfahrensumstellung hat einerseits den Nachteil, dass mit dem Wegfall der globalen Minderausgabe mittelfristig zunehmend die unmittelbare Information über die mit der Flexibilisierung verbundenen Einsparungen verloren geht. Andererseits führt der Wegfall der globalen Minderausgabe zu einer Stärkung der Aussagekraft der Sollansätze im Haushalt, da sich eine anteilige Verteilung dieser Minderausgabe auf die Einzeltitel im Haushaltsvollzug erübrigt. Das derzeitige Verfahren gewährleistet darüber hinaus eine gleichmäßige Berücksichtigung der Einsparvorgaben auf die verschiedenen Bewirtschafter.

Der Bundesrechnungshof hat gegen die Verfahrensumstellung keine Bedenken geltend gemacht. Er unterstreicht jedoch die Notwendigkeit, die Veranschlagung von Haushaltsmitteln im Haushaltsaufstellungsverfahren ausschließlich am tatsächlichen Bedarf auszurichten und

Überveranschlagungen konsequent zu vermeiden. Diesem Ziel dienen auch die Informationen über die bestehenden flexibilisierten Ausgabereste, die die Ressorts seit der Haushaltsaufstellung 2004 dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages für die parlamentarischen Beratungen zur Verfügung stellen müssen (vgl. Nr. 1.9.6).

1.9.3 Deckungsfähigkeiten

Im Rahmen der Haushaltsflexibilisierung wird der Grundsatz der sachlichen Bindung von Haushaltsmitteln mit dem Ziel der Optimierung des Ressourceneinsatzes deutlich gelockert. So wird in den flexibilisierten Verwaltungskapiteln eine vollständige gegenseitige Deckungsfähigkeit innerhalb der Hauptgruppen sowie eine Hauptgruppen übergreifende Deckungsfähigkeit in Höhe von bis zu 20 % eingeräumt.²⁹ Hierdurch können im Haushaltsvollzug in dem vom Haushaltsgesetzgeber vorgegebenen Rahmen Schwerpunkte gesetzt und unvorhergesehene Mehrausgaben finanziert werden. Die zugelassenen Deckungsfähigkeiten werden von den Verwaltungsbehörden in der Haushaltspraxis sowohl innerhalb als auch zwischen den Hauptgruppen intensiv genutzt. Dies hat dazu geführt, dass Anträge auf Bereitstellung von überplanmäßigen Haushaltsmitteln insbesondere bei den in die Flexibilisierung einbezogenen sächlichen Verwaltungsausgaben weitgehend vermieden werden konnten.

Neben den haushaltsgesetzlich eingeräumten Deckungsfähigkeiten eröffnen einzelne Haushaltsvermerke zusätzliche Deckungsmöglichkeiten, durch die flexibilisierte Titel zulasten nicht flexibilisierter Titel verstärkt werden können. Die Nutzung derartiger Deckungskreise ist

²⁹ Vgl. § 5 Haushaltsgesetz 2006.

mitursächlich dafür, dass in den Jahren 2002 und 2006 die flexibilisierten Ist-Ausgaben über dem veranschlagten Soll lagen.

Aufgrund der in den ersten Jahren der Flexibilisierung gemachten Erfahrungen und nicht zuletzt als Folge der Feststellungen des Bundesrechnungshofes³⁰ hat das Bundesministerium ab dem Haushaltsjahr 2001 die zunächst zugelassenen Deckungsmöglichkeiten teilweise wieder eingeschränkt. So ist z. B. in den Haushaltsführungsschreiben 2001 bis 2005 festgelegt, dass „ungeachtet der Flexibilisierungssystematik vom Parlament angeordnete Haushaltssperren und vorgenommene Titelminderungen zu beachten sind“. Diese Formulierung ist in den Haushaltsführungsschreiben ab dem Haushaltsjahr 2006 nicht mehr enthalten. Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, dass eine entsprechende Vorgabe zwischenzeitlich als Dauerregelung in ein gesondertes Rundschreiben aufgenommen wurde.³¹

1.9.4 Verstärkungsmöglichkeiten

Auf Grundlage der gesetzlich eingeräumten Möglichkeit, vom Haushaltsgrundsatz der Gesamtdeckung abzuweichen (§ 8 Satz 1 BHO), werden über Haushaltsvermerke (Mehr-)Einnahmen zur Finanzierung von Ausgaben bei flexibilisierten Titeln herangezogen. Diese Verstärkungsmöglichkeiten wurden teilweise über den im laufenden Haushalt tatsächlich bestehenden Bedarf hinaus genutzt. Durch diese Praxis vergrößerten die Verwaltungsbehörden ihren Spielraum zur Bildung von Ausgaberesten.

In Einzelfällen wurden zudem erzielte Mehreinnahmen zur Finanzierung von Mehrausgaben bei Titeln herangezogen, die zwar der Haushaltsflexibilisierung unterliegen, vom Verstärkungsvermerk allerdings nicht erfasst sind. In diesen Fällen wurde zunächst entsprechend dem Haushaltsvermerk die Ausgabeermächtigung des verstärkungsberechtigten Titels durch die Heranziehung von Mehreinnahmen erhöht. In einem zweiten Schritt wurden diese Mittel im Rahmen der innerhalb der Flexibilisierung bestehenden Deckungsmöglichkeiten zur Verstärkung von Ansätzen genutzt, die außerhalb des vom Haushaltsgesetzgeber über den Haushaltsvermerk geschaffenen Deckungs-

kreises liegen. Auf die vorrangige Nutzung vorhandener Ausgabereste wurde in diesen Fällen verzichtet.

Das haushaltswirtschaftliche Ziel, Anreize zur Erzielung von Mehreinnahmen zu setzen, ist zu unterstützen. Mit Blick auf das angewachsene Volumen der Ausgabereste sollte allerdings das Nebeneinander von Verstärkungsmöglichkeiten einerseits und den Flexibilisierungsinstrumenten andererseits nicht schematisch genutzt werden. Das Bundesministerium sollte vielmehr auch unter Transparenzgesichtspunkten und mit Blick auf das parlamentarische Budgetrecht prüfen, ob die derzeit bestehenden vielfältigen Deckungs- und Verstärkungsmöglichkeiten ggf. zu begrenzen sind.

Das Bundesministerium hat dargelegt, dass es eine Vermischung von Deckungs- und Verstärkungsvermerken mit den Instrumenten der Flexibilisierung kritisch begleite und nur in begründeten Einzelfällen zulasse. Eine Ausnahme hierbei bilde der Einzelplan 14. Es sei vorgesehen, die in diesem Bereich im Laufe der Jahre entstandenen vielfältigen Deckungs- und Verstärkungsmöglichkeiten, die auch zum Teil mit Flexibilisierungsinstrumenten verbunden seien, beginnend mit der Haushaltsaufstellung 2008 erheblich restriktiver als bisher zu handhaben und zurückzufahren.

1.9.5 Ausgabeverhalten

Durch die Einführung der Flexibilisierungsinstrumente sollte u. a. ein gleichmäßiges Ausgabeverhalten gesichert und unzumutbares Handeln zum Jahresende (sog. Dezemberfieber) vermieden werden. Einen Anhaltspunkt dafür, ob dieses Ziel erreicht worden ist, kann die unterjährige Ausgabenentwicklung liefern. Der Bundesrechnungshof hat daher unter Heranziehung dreier Referenzjahre die Mittelabflüsse untersucht und dabei die monatlichen Ausgaben in den Haushaltsjahren 1995³² (vor Einführung der Flexibilisierung), 2000 und 2006 gegenübergestellt (vgl. Abbildung 10). Die Personalausgaben wurden dabei nicht in die Betrachtung einbezogen, da die jährlichen Sonderzuwendungen für tariflich bezahlte Bedienstete und Beamte die Ausgaben in den Monaten November und Dezember verzerren.

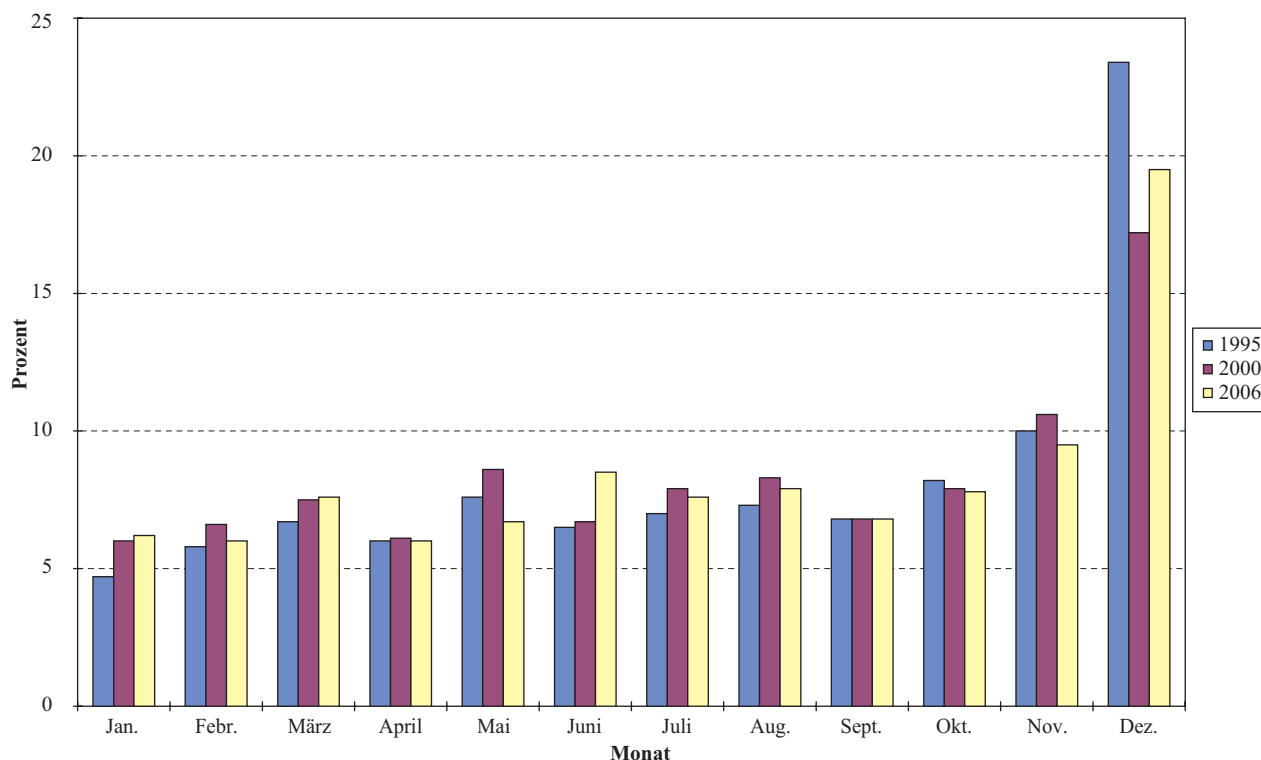
³⁰ Vgl. Bemerkungen 2000 Nr. 3.5.2 (Bundestagsdrucksache 14/4226).

³¹ Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 10. Juli 2006, II A 2 – H 1200 – 97/06.

³² Das Jahr 1995 wurde als Vergleichsjahr ausgewählt, weil in den Haushaltsjahren 1996 und 1997 Haushaltssperren angeordnet und globale Minderausgaben ausgebracht wurden, die erheblichen Einfluss auf die Ausgabenentwicklung der Verwaltungskapitel hatten.

Abbildung 10

**Monatliche Ausgabenentwicklung bei den flexibilisierten Ausgaben
(ohne Personalausgaben)**



Im Haushaltsjahr 1995 ist ab dem Monat Oktober ein deutlicher Anstieg der Ausgaben gegenüber dem rechnerischen Monatsdurchschnitt (8,3 %) mit einem Spitzenwert von 23,4 % für den Monat Dezember zu verzeichnen. Demgegenüber ist die Ausgabeentwicklung insbesondere im Haushaltsjahr 2000 gleichmäßiger verlaufen. Hinsichtlich der für das Haushaltsjahr 2006 ermittelten Werte ist zu berücksichtigen, dass bis Mitte Juli 2006 eine vorläufige Haushaltsführung bestand. Es ist davon auszugehen, dass verschiedene Ausgaben in die zweite Jahreshälfte verlagert werden mussten und so zu einem Anstieg der Dezember-Ausgaben auf 19,5 % beigetragen haben.

Bei einer quartalsweisen Betrachtung wird demgegenüber deutlich, dass der Anteil der Ist-Ausgaben sowohl im vierten Quartal des Jahres 2000 (35,7 %) als auch des Jahres 2006 (36,8 %) deutlich unter dem Anteil des Jahres 1995 (41,6 %) zurückbleibt. An der bislang getroffenen Feststellung,³³ dass die Nutzung der flexiblen Haushaltsinstrumente eine gleichmäßigere unterjährige Ausgabeentwicklung fördert und damit dem sogenannten Dezemberfieber tendenziell entgegen wirkt, kann daher im Grundsatz festgehalten werden. Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung des Mittelabflusses weiter beobachten.

³³ Vgl. Bemerkungen 2001, Nr. 1.4.5.

1.9.6 Übertragbarkeit und Bildung von Ausgaberesten

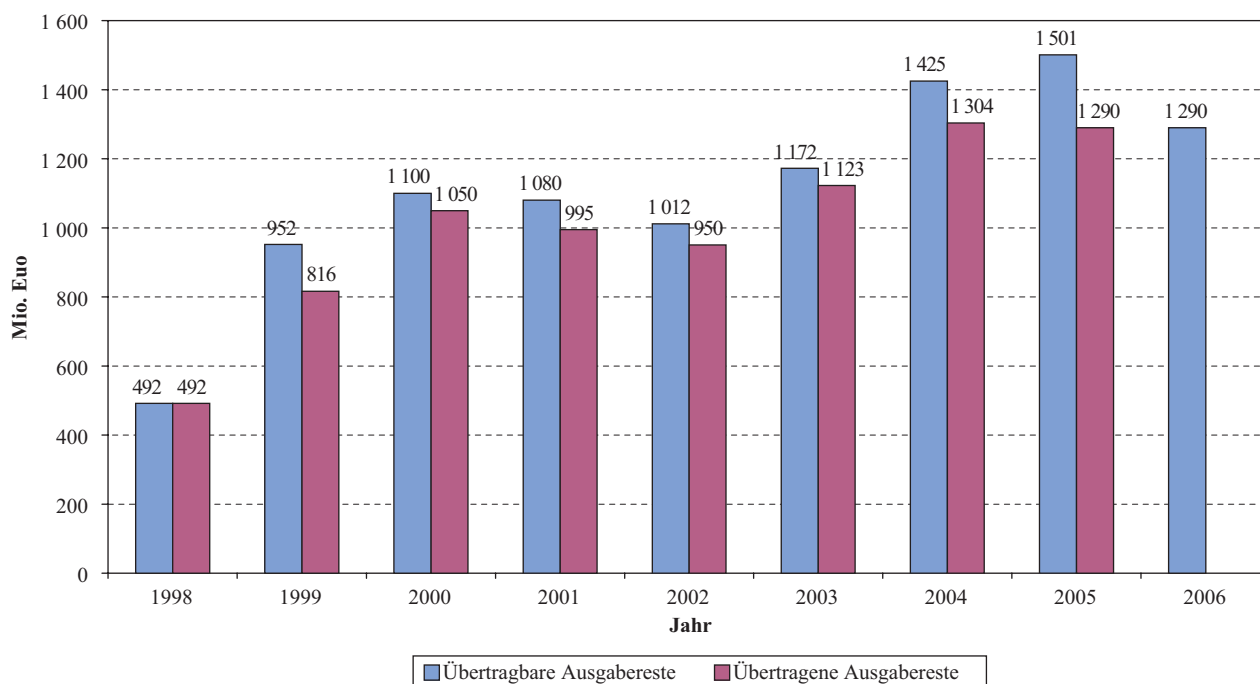
Zum Kernstück der Haushaltsflexibilisierung gehört die Lockerung des Grundsatzes der Jährlichkeit, d. h. nicht in Anspruch genommene Haushaltsmittel bleiben überjährig verfügbar, wobei das Bundesministerium auf Einsparvorgaben aus dem betroffenen Einzelplan verzichtet. Die Regelung zielt darauf ab, die wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Haushaltsmittel zu fördern (§ 19 Abs. 1 BHO).

Das Zugeständnis ist allerdings ab dem Haushaltsjahr 2006 insoweit eingeschränkt, als bei Inanspruchnahme der Ausgabereste zunächst ein Gesamtbetrag in Höhe von 300 Mio. Euro anteilig in den jeweiligen Einzelplänen einzusparen ist. Mit dieser Festlegung soll gewährleistet werden, dass die aufgrund der Koalitionsvereinbarung vorgenommene Absenkung der Verwaltungsausgaben auch in der Haushaltsdurchführung umgesetzt und nicht durch Ausweichen in die flexibilisierten Reste zulasten des Gesamthaushaltes konterkariert wird. Die Vorgabe wurde von den Ressorts ausweislich der Jahresrechnung 2006 eingehalten (vgl. Nr. 1.9.7).

Nachdem in den Jahren 2002 bis 2005 die übertragbaren Ausgaben stetig angestiegen sind, betrugen sie zum Jahresende 2006 knapp 1,3 Mrd. Euro. Sie liegen damit um rund 200 Mio. Euro unter dem Ergebnis des Vorjahres (vgl. Abbildung 11).

Abbildung 11

Entwicklung der übertragbaren und übertragenen Ausgabereste



Bei der Bewertung dieses Rückgangs ist allerdings zu berücksichtigen, dass die im Haushaltsjahr 2006 in die Flexibilisierung einbezogenen Soll-Ausgaben um rund 600 Mio. Euro niedriger lagen als die des Jahres 2005. Insoweit standen im Haushaltsjahr 2006 von vornherein weniger Haushaltsmittel für eine Übertragung zur Verfügung als im Vorjahr. Unter diesem Aspekt bleibt abzuwarten, ob sich die rückläufige Entwicklung der Ausgabereste in den kommenden Jahren verfestigen wird.

Angesichts des Volumens der in den vergangenen Jahren übertragenen Ausgabereste hat das Bundesministerium die Ressorts wiederholt darauf hingewiesen, dass eine Bildung von Ausgaberesten ohne Bedarfsprüfung im Widerspruch zu den Zielen der Haushaltsflexibilisierung und den rechtlichen Vorgaben für die Bildung von Ausgaberesten steht. Es hat zudem angekündigt, im Rahmen der Verhandlungen zur Haushaltsaufstellung 2006 die Ausgabereste im Zusammenhang mit den Anmeldungen kritisch zu überprüfen und mit den geplanten Neuetatisierungen abzugleichen. Des Weiteren hat das Bundesministerium die Ressorts im Interesse einer wirksamen Ausgestaltung des parlamentarischen Budgetrechtes aufgefordert, den Berichterstattem rechtzeitig Übersichten zu wesentlichen Ausgaberesten als

Unterlagen für die Haushaltsberatungen zur Verfügung zu stellen.³⁴ In den titelbezogenen Übersichten sollen insbesondere die beabsichtigten Maßnahmen benannt werden, für deren (Mit-)Finanzierung die gebildeten Ausgabereste vorgesehen sind. Zudem sollen neben den übertragbaren Ausgaben die insgesamt gebildeten Ausgabereste sowie die zusätzlich im letzten Haushaltsjahr neu entstandenen Ausgabereste aufgezeigt werden.

Die vom Bundesministerium vorgenommene Bedarfsprüfung für die übertragbaren flexibilisierten Mittel des Jahres 2005 hat dazu geführt, dass die Ressorts Ausgabereste in Höhe von rund 211 Mio. Euro (14 %) in Abgang gestellt haben (vgl. Tabelle 8). Das ist der höchste Wert seit der Einführung der flexiblen Haushaltsinstrumente. Die vom Bundesministerium angekündigte kritische Überprüfung der Entwicklung der Ausgabereste scheint danach wirksam zu greifen. Die Bedarfsprüfung für die Ausgabereste des Haushaltsjahres 2006 ist noch nicht abgeschlossen.

³⁴ Damit wurde eine entsprechende Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen, vgl. Bemerkungen 2001 Nr. 1.4.6.4.

Tabelle 8

Bildung von Ausgaberesten im flexibilisierten Bereich¹

Einzelplan	Ressort ²	Nach 2006 übertragbare Ausgaben	In 2006 in Abgang gestellt	In 2006 tatsächlich übertragene Ausgaben	In 2006 anteilmäßig Abgang gestellt
		Tausend Euro			Prozent
01	BPrA	4 074	1 906	2 168	46,8
02	BT	73 190	20 110	53 080	27,5
03	BR	3 272	1 455	1 817	44,5
04	BK	47 297	424	46 873	0,9
05	AA	137 086	1	137 085	0,1
06	BMI	358 995	45	358 950	0,1
07	BMJ	39 264	319	38 945	0,8
08	BMF	401 236	156 349	244 887	39,0
09	BMWA	83 562	3 631	79 932	4,3
10	BMVEL	92 058	1	92 057	0,1
12	BMVBW	84 353	16	84 337	0,1
14	BMVg	16 371	1	16 370	0,1
15	BMGS	43 540	1 187	42 353	2,7
16	BMU	84 608	14 344	70 264	17,0
17	BMFSFJ	10 814	1	10 813	0,1
19	BVerfG	4 862	1	4 861	0,1
20	BRH	8 882	8 262	620	93,0
23	BMZ	13	1	13	2,9
30	BMBF	7 098	2 453	4 645	34,6
Gesamt		1 500 575	210 507	1 290 070	14,0

¹ Differenzen durch Rundungen.

² Ressortbezeichnungen zu Beginn 2005.

Die Höhe der in Abgang gestellten Reste ist bei den Einzelplänen sehr unterschiedlich. Sie liegen je nach Ressort zwischen 0,1 % und 93 % der übertragbaren Ausgaben. In acht Fällen wurde das Volumen der übertragbaren Haushaltsmittel nahezu vollständig zur Bildung von Ausgaberesten genutzt.

Bei der Beurteilung des sachlichen Bedürfnisses zur Bildung von Ausgaberesten sind die ressortspezifischen Besonderheiten zu berücksichtigen (z. B. Höhe der bereits rechtlich gebundenen Ausgabemittel, mehrjährige Inves-

titionsvorhaben). Haushaltsrechtlich setzt eine Ausgabe-restebildung zudem voraus, dass mit der Übertragung eine wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung gefördert wird. Hierfür besteht bei den durch besoldungs- und tarifrechtliche Vorschriften sowie durch Stellenpläne weitgehend festgelegten Personalausgaben nur wenig Gestaltungsspielraum. Angesichts des nach wie vor nicht unerheblichen Anteils der Personalausgaben an den insgesamt übertragbaren Ausgaben (vgl. Tabelle 9) sollte daher vor allem in diesem Bereich bei der Bedarfsprüfung einzelplanübergreifend ein kritischer Maßstab angelegt werden.

Tabelle 9

Übertragbare Ausgaben nach Hauptgruppen¹

Hauptgruppen	2005		2006	
	Mio. Euro	Prozent	Mio. Euro	Prozent
4 – Personalausgaben	272,3	18,1	234,7	18,2
5 – Sächl. Verwaltungsausgaben	508,5	33,9	428,0	33,2
6 – Zuweisungen und Zuschüsse	10,4	0,7	7,3	0,6
7/8 – Investitionsausgaben	709,3	47,3	620,0	48,1
Summe der übertragbaren Ausgaben	1 500,5		1 290,0	

¹ Differenzen durch Rundung.

1.9.7 Gegenfinanzierung der Ausgabereste

Zur haushaltsmäßigen Gegenfinanzierung der bisher im Rahmen der Flexibilisierung gebildeten und im Haushaltsjahr 2006 in Anspruch genommenen Ausgabereste weist der Bundeshaushalt 2006 – wie in den vorherigen Haushalten – bei Kapitel 6002 Titel 971 02 „Ausgabemittel zur Restedeckung“ in Höhe von 250 Mio. Euro aus. Dieser Betrag wurde ausweislich der Haushaltsrechnung 2006 nicht in Anspruch genommen. Die Ausgabereste konnten vielmehr auch im Haushaltsjahr 2006 in den jeweiligen Einzelplänen kassenmäßig dadurch gedeckt werden, dass an anderer Haushaltsstelle veranschlagte Mittel nicht bzw. nicht vollständig verausgabt worden sind (sog. Bodensatz).

1.10 Vermögensrechnung

Die Vermögensrechnung weist zum 31. Dezember 2006 einen Vermögensbestand in Höhe von 144,0 Mrd. Euro aus (vgl. Tabelle 10). Dieser liegt um 17,7 Mrd. Euro über dem Bestand zum Jahresende 2005 (126,3 Mrd. Euro). Das Bundesministerium hat zur Erläuterung der Zunahme des Vermögensbestandes darauf hingewiesen, dass im Jahre 2006 insgesamt 9,0 Mrd. Euro inflationsindexierte Anleihen begeben wurden, die in der Emis-

sionsplanung nicht enthalten waren. Außerdem konnte der Nettokreditbedarf im Haushaltsjahr 2006 um über 10,0 Mrd. Euro zurückgeführt werden. Da eine Änderung der Emissionsplanung in einer Größenordnung von 20,0 Mrd. Euro gegen die Kapitalmarktinteressen des Bundes verstoßen hätte, wurden kreditfinanzierte Eigenbestände an Bundeswertpapieren in Höhe von rund 15,0 Mrd. Euro aufgebaut, die zu einer entsprechenden Erhöhung des Vermögensbestandes führten.

In der Gesamtsumme des Kapitalvermögens sind aus dem Bereich des Liegenschaftsvermögens lediglich die Angaben des von der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben³⁵ übernommenen Grundvermögens enthalten. Das übrige Liegenschaftsvermögen des Bundes ist in der Vermögensrechnung nicht wertmäßig, sondern nur mengenmäßig aufgeführt (vgl. Tabelle 10). Das bewegliche Vermögen wird seit dem Jahre 1956 nicht mehr in der Vermögensrechnung erfasst. Der Vermögensbestand der Sondervermögen (vgl. dazu Nr. 1.11) wird gesondert ausgewiesen.³⁶

³⁵ Der Kapitalwert der Bundesanstalt für Immobilien betrug zum 31. Dezember 2006 rund 9,6 Mrd. Euro (vgl. Nr. 5.1.1.4.1.1 der Vermögensrechnung).

³⁶ Vgl. Nr. 6.10 der Jahresrechnung.

Tabelle 10

Entwicklung von Vermögen und Schulden im Jahre 2006¹

Vermögen	Anfangs- bestand 2006	Differenz Zugänge abzgl. Abgänge	Endbestand 2006
Kapitalvermögen	Mrd. Euro		
1. Vermögen der Bundesanstalten	0,0001	–	0,0001
2. Betriebsvermögen	32,0	0,5	32,5
darunter:			
Aktien und Genussscheine (börsennotiert – insb. Deutsche Telekom AG; nicht börsennotiert – insb. Deutsche Bahn AG)	16,5	0,3	16,8
Anteile am Kapital von Unternehmen des öffentlichen Rechts (z. B. BImA, KfW)	13,9	0,2	14,1
3. Allgemeines Kapital- und Sachvermögen	94,3	17,3	111,5
darunter:			
Kapitalbeteiligungen (Anteile am Kapital internationaler Einrichtungen)	18,3	0,5	18,8
Darlehensforderungen	15,1	– 0,9	14,2
darunter:			
– an Gebietskörperschaften (insb. für Wohnungsbau, Siedlungswesen)	10,1	– 0,5	9,6
– an sonstige Empfänger (insb. für Wohnungsbau, BAföG)	4,0	– 0,2	3,8
Wertpapiere (Inhaber-Schuldverschreibungen) ²	29,1	14,4	43,5
Sonstige Geldforderungen (insb. aus Darlehen an Entwicklungsländer)	31,8	3,2	35,0
Gesamt	126,3	17,7	144,0
Liegenschaftsvermögen	Tausend Hektar		
Allgemeines Verwaltungsvermögen	370,5	– 14,3	356,2
Sachen in Gemeingebrauch (insb. Bundesautobahnen, -straßen, Schifffahrtswege) ³	1 158,9	3 457,7	4 616,6
Vermögen der Bundesanstalten und Bundeseinrichtungen	2,4	0,01	2,4
Allgemeines Kapital- und Sachvermögen (insb. unbebaute Grundstücke)	52,8	0,10	52,9
Schulden			
	Mrd. Euro		
Bund	872,6	29,4	902,0
Sondervermögen	15,4	– 0,8	14,6
Gesamt	888,1	28,5	916,6

¹ Vgl. im Einzelnen: Jahresrechnung Nr. 5.1.1 (S. 1360 bis 1381); Differenzen durch Rundung.

² Im Eigentum des Bundes befindliche Wertpapiere (insb. Bundesanleihen).

³ Der Aufwuchs erklärt sich daraus, dass ein Teil der Kanäle und Schifffahrtswege 2006 erstmals in der Vermögensrechnung erfasst wurde.

Der Bundesrechnungshof hat in den vergangenen Jahren mehrfach eine Vervollständigung der Vermögensrechnung angemahnt. Die vom Bundesministerium eingesetzte Projektgruppe zur Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens wird sich auch mit den Möglichkeiten für einen vollständigen und transparenten Ausweis der Vermögenslage des Bundes befassen (vgl. Nr. 1.12.2.3).

1.11 Sondervermögen des Bundes und Bundesbetriebe

Die Jahresrechnung weist 15 Sondervermögen des Bundes aus, die unmittelbar von ihm oder von Stellen außerhalb der Bundesverwaltung verwaltet werden und deren Vermögen bzw. Schulden dem Bund rechtlich und wirtschaftlich zuzuordnen sind.³⁷ Der Solidaritätsfonds „Aufbauhilfe“ ist zum 31. Dezember 2006 aufgelöst worden (vgl. Nr. 1.11.4).

1.11.1 ERP-Sondervermögen

Das ERP-Sondervermögen (ERP-SV) wurde nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs aus dem sogenannten Gegenwertaufkommen³⁸ gebildet. Bis zum Jahre 1959 entstand dieses aus den Zahlungen im Rahmen der verschiedenen Hilfsprogramme der Vereinigten Staaten von Amerika. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

hat als Verwalter des Sondervermögens den gesetzlichen Auftrag, den Bestand des ERP-SV zu erhalten.

Die Fondsmittel des ERP-SV 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. Mit der Vereinigung der beiden deutschen Staaten wurde das Kreditgeschäft des ERP-SV wesentlich erweitert. Darüber hinaus führt das Sondervermögen eine Reihe von Förderprogrammen fort, die zunächst aus dem Bundeshaushalt finanziert worden waren. Für die damit übernommenen, teilweise erheblichen Risiken hat es in den vergangenen Geschäftsjahren Rückstellungen gebildet.

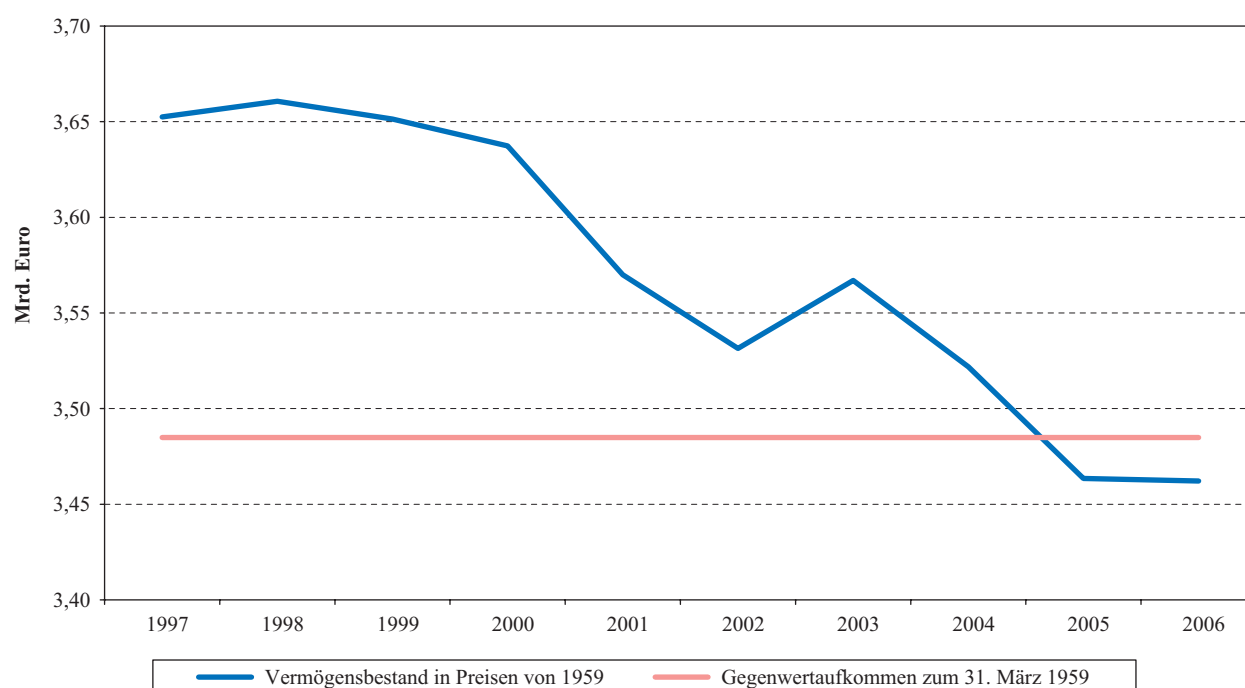
Der Vermögensbestand (Eigenkapital) zum 31. Dezember 2006 stieg um 207 Mio. Euro (1,6 %) und beträgt nun 13,0 Mrd. Euro. Die in erheblichem Umfang angefallenen vorzeitigen Darlehenstilgungen wurden zum Abbau von Verbindlichkeiten verwendet. Diese Verbindlichkeiten sanken von 15,1 Mrd. Euro um 0,8 Mrd. Euro auf 14,3 Mrd. Euro. Mit dem Vermögenszuwachs hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie die Preissteigerungsrate des Jahres 2006 (1,7 %) nicht ausgeglichen und somit den realen Wert des Sondervermögens nicht erhalten. Der reale Wert des Vermögensbestandes entsprach im Jahre 2006 etwa dem Vorjahreswert und lag damit erneut unter dem Wert des Gegenwertaufkommens (vgl. Abbildung 12).

³⁷ Vgl. Nr. 6.10 der Jahresrechnung.

³⁸ In der Gründungsphase bis zum Jahre 1959 gebildeter Kapitalstock des ERP-Sondervermögens.

Abbildung 12

Vermögensbestand und Gegenwertaufkommen des ERP-SV



Darüber hinaus ist festzustellen, dass durch die Verzin-
sung der KfW-Rücklage und der Beteiligung an der KfW
ein Vermögenszuwachs in Höhe von 100 Mio. Euro ver-
bucht wurde. Diese Zinserträge erhöhten nicht die Liqui-
dität und sind daher nicht für das Fördergeschäft des
ERP-SV einsetzbar. Ohne Berücksichtigung der Verzin-
sung der KfW-Rücklage sowie der Beteiligungen an der
KfW wäre das Vermögen des ERP-SV demnach im Haus-
haltsjahr 2006 nur um rund 107 Mio. Euro gestiegen.
Dies entspräche einem Vermögenszuwachs von rund
0,84 %.

Die Bundesregierung hatte im Kabinettsbeschluss zum
Entwurf des Bundeshaushalts 2005 am 18. Juni 2004 ihre
Absicht erklärt, die aus dem ERP-SV finanzierte Wirt-
schaftsförderung neu zu ordnen. Sowohl im Koalitions-
vertrag als auch im Rahmen des Beschlusses zum Bun-
deshaushalt 2007 bekräftigte die Bundesregierung den
Beschluss zur Neuordnung der Wirtschaftsförderung aus
dem ERP-SV. Die dafür notwendigen Maßnahmen wur-
den in dem Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der
Wirtschaftsförderung aus dem ERP-SV zusammenge-
fasst, dem die Bundesregierung am 31. Januar 2007 und
der Deutsche Bundestag am 24. Mai 2007 zustimmten.

Der Bundesrechnungshof hat am Gesetzgebungsverfah-
ren beratend mitgewirkt. Auf seine Anregung ist der Ge-
setzentwurf an maßgeblichen Stellen verändert bzw. er-
gänzt worden. Der wesentliche Regelungsinhalt des am
29. Juni 2007 in Kraft getretenen Gesetzes umfasst:

- die Abführung von 2,0 Mrd. Euro liquider Mittel aus
dem Bestand des ERP-SV an den Bundeshaushalt,
- den Ausgleich für den Liquiditätsabfluss durch
 - die Übernahme von Risiken, für die das ERP-SV
Rückstellungen im Umfang von 1,0 Mrd. Euro ge-
bildet hat, durch den Bund sowie
 - die Übertragung von Rechten an Rücklagen, die
dem Bund in der KfW in Höhe von 1,0 Mrd. Euro
zustehen, auf das ERP-SV,
- die Übertragung von Forderungen und Verbindlichkei-
ten mit einem Nominalwert von 14,0 Mrd. Euro vom
ERP-SV auf den Bund,
- die Einbringung des Restvermögens des ERP-SV in
Höhe von 9,3 Mrd. Euro in Form von Eigenkapital
und als Nachrangdarlehen in die KfW.

Mit der Neuordnung wird auch das Fördersystem des
ERP-SV geändert. Die Erträge der verschiedenen Vermö-
gensbestandteile dienen im Wesentlichen der Verbilli-
gung der Darlehen, die die KfW bereitstellt. Eine eigene
Kreditaufnahme am Markt ist dem ERP-SV zukünftig
nicht mehr erlaubt. Mit den Änderungen soll die Erfül-
lung des Substanzerhaltungsgebots dauerhaft sicherge-
stellt werden.

1.11.2 Erblastentilgungsfonds

Das Sondervermögen Erblastentilgungsfonds (ELF) ist
aufgrund des Gesetzes über die Errichtung eines Erb-
lastentilgungsfonds zum 1. Januar 1995 errichtet worden.
Im ELF sind zusammengefasst:

- die Verbindlichkeiten des Kreditabwicklungsfonds
und der Treuhandanstalt aus Krediten, übernommenen
Altkrediten und Ausgleichsforderungen,
- die Altverbindlichkeiten von Wohnungsbauunterneh-
men und privaten Vermietern im Beitrittsgebiet nach
den Vorschriften im Altschuldenhilfe-Gesetz und
- die Altschulden für gesellschaftliche Einrichtungen im
Beitrittsgebiet.

Der Gesamtbetrag der bis Ende 2006 übernommenen Ver-
bindlichkeiten ohne Berücksichtigung von Tilgungen be-
trägt 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.
Da die Deutsche Bundesbank für das Jahr 2005 einen Jah-
resüberschuss von 2,9 Mrd. Euro erwirtschaftete (vgl.
Nr. 1.3.3), flossen dem ELF im Haushaltsjahr 2006 keine
Einnahmen aus dem Bundesbankgewinn zu.

Die Einnahmen aus den Zahlungen der Länder gemäß
Altschuldenregelungsgesetz in Höhe von 134 Mio. Euro
wurden an den Bundeshaushalt abgeführt. Der Bund
tilgte für den ELF Schulden in Höhe von 61 Mio. Euro.
Das Vermögen des Fonds reduzierte sich geringfügig um
0,6 Mio. Euro. Der Stand der tatsächlichen Verbindlich-
keiten (Saldo aus Vermögen und Schulden) blieb damit
zum Jahresende 2006 nahezu unverändert bei 15,9 Mrd.
Euro.³⁹

1.11.3 Bundeseisenbahnvermögen

Das Sondervermögen Bundeseisenbahnvermögen (BEV)
ist aufgrund des Gesetzes zur Zusammenführung und
Neugliederung der Bundeseisenbahnen als Rechtsnach-
folger der ehemaligen Sondervermögen „Deutsche Bun-
desbahn“ und „Deutsche Reichsbahn“ am 1. Januar 1994
errichtet worden. Von den gesetzlich beschriebenen Auf-
gaben des Sondervermögens wurden der unternehmeri-
sche Bereich auf die Deutsche Bahn AG ausgegründet
und die hoheitlichen Aufgaben auf das neu gegründete
Eisenbahn-Bundesamt übertragen.

³⁹ Vgl. Nr. 6.10.1.7 der Jahresrechnung.

Heute liegen die Aufgaben des BEV insbesondere noch in

- der Verwaltung des der Deutschen Bahn AG zugewiesenen beamteten Personals,
- der Festsetzung und 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 BEV frühestens ab dem Jahre 2004 aufzulösen und die von ihm noch wahrgenommenen Aufgaben auf das Eisenbahn-Bundesamt, das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (nunmehr: Stadtentwicklung) oder die Bundesschuldenverwaltung (nunmehr: Bundeswertpapierverwaltung) zu übertragen. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen hatte im Jahre 2003 dem Vorschlag einer interministeriellen Arbeitsgruppe zugestimmt, das Bundesbahnvermögen mindestens bis zum Jahre 2010 fortzuführen. Jedoch solle in der 16. Legislaturperiode auf der Basis fortgeschriebener Daten überprüft werden, ob und ggf. welche Aufgaben auf Dritte übertragen werden können und welche gesetzlichen Regelungen dazu notwendig seien. Aufgrund der abnehmenden Aufgaben und der Struktur des Personalbestandes hat die Leitung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung im Frühjahr 2007 entschieden, zum 1. Januar 2009 das Eisenbahn-Bundesamt und das BEV zusammenzuführen.

In der Zeit seit der Errichtung des BEV hat sich die Zahl des der Deutschen Bahn AG zugewiesenen beamteten Personals mehr als halbiert (von 119 098 Beschäftigten im Jahre 1994 auf 50 045 Beschäftigte im Jahre 2006).

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. Ferner ist die Bundesbahnversicherungsanstalt Abteilung B zum 1. Oktober 2005 in der Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See (KBS) aufgegangen.

Das zum 31. Dezember 2006⁴⁰ ausgewiesene Vermögen des Sondervermögens in Höhe von 1,78 Mrd. Euro besteht im Wesentlichen aus:

- Immobilien (587 Mio. Euro),
- Finanzanlagen (753 Mio. Euro),
- aktiver Rechnungsabgrenzung für die Januarbezüge (367 Mio. Euro).

⁴⁰ In der Jahresrechnung 2006 (Nr. 6.10.1.2) sind lediglich die Angaben des Jahresabschlusses des Jahres 2005 angegeben, da zum Zeitpunkt der Drucklegung der Jahresabschluss 2006 noch nicht vorlag.

Die nicht durch eigene Einnahmen gedeckten Ausgaben des Sondervermögens werden aus dem Bundeshaushalt getragen. Im Jahre 2006 betrugen die Ausgaben des Sondervermögens 7,63 Mrd. Euro, die Bundeszuschüsse lagen bei 5,72 Mrd. Euro.⁴¹ Im Haushalt 2007 sind Bundesleistungen an das Sondervermögen zur Fehlbetragsdeckung in Höhe von 5,76 Mrd. Euro⁴² veranschlagt (bei Ausgaben von 7,56 Mrd. Euro).

1.11.4 Fonds Aufbauhilfe

Durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Aufbauhilfengesetzes ist der nationale Solidaritätsfonds Aufbauhilfe mit Wirkung vom 31. Dezember 2006 aufgelöst worden. Dem als Sondervermögen des Bundes ausgestalteten Fonds standen Ende 2006 noch rund 1,2 Mrd. Euro (von ursprünglich rund 6,5 Mrd. Euro) zur Schadensbeseitigung zur Verfügung. Die Restmittel des Fonds sind unter Beibehaltung der bisherigen Zweckbestimmung den für die jeweiligen Aufbauhilfensfondstitel zuständigen Bundesressorts bzw. Ländern zur eigenverantwortlichen Bewirtschaftung übertragen worden. Der Großteil der Mittel entfällt auf den Freistaat Sachsen, der noch erheblich mehr Schäden gemeldet hat, als durch die zur Verfügung stehenden Mittel abgedeckt werden können. Sämtliche Restmittel können somit zweckgerecht eingesetzt werden.

Mit der Auflösung des Fonds hat das Bundesministerium einen Vorschlag des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Eine Beibehaltung des Sondervermögens und der dadurch mit der Geschäftsführung des Fonds verbundene Verwaltungsaufwand – insbesondere für die aufwendige Prozedur der jährlichen Rückholung und Wiedervergabe von Restmitteln – waren angesichts der weitgehend erledigten Aufgaben des Fonds nicht mehr zu rechtfertigen. Die Schadensermittlung war im Wesentlichen abschließend erhoben, die Mittel verteilt bzw. gebunden. Zudem war eine Vielzahl von Programmen mit Ablauf 2006 bereits abgeschlossen.

Zur endgültigen Abwicklung der Schadensregulierung sieht das Änderungsgesetz eine Frist für die Verwendung der noch vorhandenen Restmittel vor. Bis spätestens Ablauf 2010 sollen sie von den jeweiligen Bewirtschaftern auf Bundes- und Landesebene zweckentsprechend eingesetzt werden. Sollten danach noch Restmittel vorhanden sein, werden diese nach Abzug noch bestehender Forderungen Betroffener innerhalb einer Frist von sechs Monaten dem Freistaat Sachsen zur weiteren Verwendung zur Verfügung gestellt. Werden die Restmittel vom Freistaat Sachsen nicht spätestens bis zum Ende 2013 verbraucht, sind sie entsprechend den Anteilen an den Einzahlungen in den Fonds an Bund und Länder zu erstatten.

⁴¹ Davon 0,36 Mrd. Euro Zuschuss für Rentenleistungen für die KBS Renten-Zusatzversicherung.

⁴² Davon 0,34 Mrd. Euro Zuschuss für Rentenleistungen für die KBS Renten-Zusatzversicherung.

1.11.5 Ausgleichsfonds für überregionale Maßnahmen zur Eingliederung Schwerbehinderter in Arbeit, Beruf und Gesellschaft

Der Ausgleichsfonds für überregionale Maßnahmen zur Eingliederung Schwerbehinderter in Arbeit, Beruf und Gesellschaft nach § 78 Neuntes Buch Sozialgesetzbuch (SGB IX) ist ein nicht rechtsfähiges Sondervermögen des Bundes mit eigener Wirtschafts- und Rechnungsführung. Er wird vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales verwaltet. Das Fondsvermögen war bis zum 31. Dezember 2005 bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) angelegt. Mit Geschäftsbesorgungsvertrag übertrug das Bundesministerium zum 1. Januar 2006 die Anlage des Fondsvermögens der Bank für Sozialwirtschaft (BfS).

Zum Ende 2006 wies die Schlussrechnung des Sondervermögens Differenzen auf. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales sah sich daher außerstande, die Rechnungslegung für das Jahr 2006 fristgerecht dem Bundesministerium der Finanzen vorzulegen.

Das Prüfungsamt des Bundes Berlin unterstützte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales bei der Aufklärung der Unstimmigkeiten. Es stellte fest, dass eine Differenz in der vorläufigen Vermögensrechnung von 498 387,91 Euro auf fehlerhafte oder unterlassene Buchungen zurückzuführen war. So hatte die BfS u. a. eine Einnahme in Höhe von 185 345,20 Euro als Ausgabe gebucht. Zudem hatte das Bundesministerium für Arbeit und Soziales bereits zum Wirtschaftsjahr 2005 festgestellte und mitgeteilte Buchungsfehler nicht korrigiert.

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, dass die notwendigen Korrekturbuchungen nach Mitteilung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales mittlerweile weitgehend erfolgt seien, sodass die Rechnungslegung in Kürze abgeschlossen werden könne.

1.11.6 Übrige Sondervermögen

Zu den übrigen Sondervermögen Fonds „Deutsche Einheit“, Entschädigungsfonds und den Fonds nach § 5 Mauergrundstücksgesetz liegen dem Bundesrechnungshof keine besonderen Prüfungserkenntnisse vor. Gleiches gilt für die weiteren 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, den Revolving Fonds und Freistellungs-Fonds, die Versorgungsrücklage des Bundes und das Treuhandvermögen aufgrund des Westvermögen-Abwicklungsgesetzes.

1.11.7 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 11 ersichtlich.

Tabelle 11

Bundesbetriebe

Bundesbetriebe	Zweck	Gewinn/Verlust
Wasserwerke Oerbke	Wasserversorgung für NATO-Truppenlager Fallingbostal und die Gemeinden Fallingbostal, Ostenholz, Oerbke, Bockhorn und Westenholz	31.12.2006: Gewinn 91 014 Euro
Wirtschaftsbetriebe Meppen	Bewirtschaftung der Sicherheitszonen auf dem Schieß- und Erprobungsplatz Meppen	31.12.2006: Gewinn 125 176 Euro
Behördeneigene Kantinen (insgesamt 23)	Verpflegung der Bediensteten	31.12.2006: Verluste bei 18 Kantinen, Gewinne oder ausgeglichenes Ergebnis bei den übrigen Kantinen ⁴³

⁴³ Das Bundesministerium führt zu den Verlusten aus, dass zum einen Maßnahmen zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit ergriffen worden seien und zum anderen die Standortküchen der Bundespolizei den besonderen Einsatzbedingungen Rechnung tragen müssten und nach verwaltungseigenen Vorschriften bewirtschaftet würden.

1.12 Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens

1.12.1 Neuer Impuls für eine umfassende Reform des Haushalts- und Rechnungswesens

Das Haushalts- und Rechnungswesen des Bundes ist trotz der in den letzten Jahren eingeleiteten Maßnahmen zur Weiterentwicklung grundlegend reformbedürftig. So gibt z. B. die Vermögensrechnung keine umfassende und zutreffende Auskunft über den Bestand und die Veränderungen des Vermögens und der Schulden. Zukünftige Verpflichtungen (z. B. Pensionslasten) werden nur teilweise berücksichtigt. Der mit der Leistungserstellung verbundene Werteverzehr wird nicht vollständig und nicht periodengerecht ausgewiesen. Zudem sind die bereitgestellten Haushaltsmittel bislang nur unzureichend mit den angestrebten Ergebnissen des Verwaltungshandelns verknüpft. Das Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz vom 22. Dezember 1997 konnte diese Mängel nicht grundlegend beheben.

Der Bundesrechnungshof hat in den vergangenen Jahren mehrmals auf die Schwachstellen des Haushalts- und Rechnungswesens aufmerksam gemacht. Im Jahre 2006 hat er seine Erkenntnisse in einem Bericht nach § 99 BHO zusammengefasst und mögliche Ansätze zur Modernisierung aufgezeigt.⁴⁴ Dabei hat er insbesondere angeregt,

- die Outputorientierung des Verwaltungshandelns anhand von Zielen und Produkten zu stärken,
- die Generationengerechtigkeit durch eine periodengerechte Zuordnung des Werteverzehrs besser zu berücksichtigen,
- die Vermögensrechnung aussagefähiger zu gestalten,
- die Fach- und Finanzverantwortung weiter zusammenzuführen,
- die Kosten und Leistungen des Verwaltungshandelns transparent nachzuweisen und
- einen möglichst einheitlichen Ansatz für Bund und Länder anzustreben.

Der Bundesrechnungshof kommt insgesamt zu dem Schluss, dass weitergehende Ansätze zur Modernisierung bis hin zur Einführung der doppelten Buchführung geprüft werden sollten. Dabei müssen die Vor- und Nachteile möglicher Modelle sowie Kosten und Nutzen der Umstellung gegenübergestellt und bewertet werden. Zudem ist sicher zu stellen, dass das Budgetrecht des Parlaments einschließlich der parlamentarischen Kontrolle gewahrt bleibt. Ein umfassender Reformprozess sollte möglichst zügig in Gang gesetzt werden.

Das Bundesministerium hat hierzu am 1. Oktober 2006 eine Projektgruppe eingerichtet, die intensiv und grundsätzlich mit der Frage der Modernisierung des staatlichen Haushalts- und Rechnungswesens befasst ist. Ziel ist, in ei-

nem Zeitraum von zwei Jahren verschiedene Reformoptionen zu prüfen, eine Konzeption auszuarbeiten und in der zweiten Jahreshälfte 2008 einen Gesetzentwurf für das künftige Haushalts- und Rechnungswesen vorzulegen.

Der Bundesrechnungshof begleitet und unterstützt die Arbeit der Projektgruppe. Er bringt seine Prüfungserkenntnisse in Form von Anregungen, Hinweisen und Empfehlungen in den Reformprozess ein. Dazu analysiert er die Schwachstellen des herkömmlichen Haushalts- und Rechnungswesens und nutzt seine Erfahrungen aus der Prüfung kaufmännisch orientierter Institutionen des Bundes. Nachfolgende Prüfungserkenntnisse hat der Bundesrechnungshof dem Bundesministerium in der ersten Jahreshälfte 2007 mitgeteilt.

1.12.2 Hinweise des Bundesrechnungshofes im laufenden Reformprozess

1.12.2.1 Steuerungsrelevanz der Ausgabetitel im Bundeshaushalt stärker beachten

Die Struktur der Ausgabetitel im Bundeshaushalt ist nicht ausgewogen. Die finanzielle Bedeutung der im Haushalt 2006 insgesamt ausgewiesenen 5 421 Ausgabetitel ist sehr unterschiedlich. Wenigen Titeln mit sehr hohen Ansätzen steht eine Vielzahl von Titeln mit geringen Ansätzen gegenüber:

- So decken die zehn Titel mit den höchsten Sollansätzen mit rund 140,1 Mrd. Euro einen Anteil von 54 % der Gesamtausgaben des Bundes ab.
- Die 20 Titel mit den höchsten Sollansätzen umfassen mit rund 171,7 Mrd. Euro 66 % der Gesamtausgaben des Bundes.
- Die 4 000 kleinsten Titel⁴⁵ (74 % aller Ausgabetitel) umfassen hingegen mit rund 9,5 Mrd. Euro nur 3,65 % der Gesamtausgaben des Bundes. Von ihnen entfällt etwa die Hälfte (1 960 Titel) auf die Obergruppen 51 bis 54 (Sächliche Verwaltungsausgaben).

Insbesondere Titeln mit hohen Mittelansätzen liegen in der Regel gesetzliche oder vertragliche Festlegungen zugrunde; sie sind daher im Haushaltsaufstellungsverfahren nicht oder nur in geringem Umfang beeinflussbar. Dabei handelt es sich hauptsächlich um die Ausgabenbereiche Soziales, Zinsen und Personal. Sie allein decken rund 70 % der Gesamtausgaben des Bundes ab.

Trotz des hohen Planungsaufwands im Haushaltsaufstellungsverfahren sind im Nachhinein zum Teil erhebliche Abweichungen zwischen Planwerten und Ist-Daten festzustellen. Die absoluten Abweichungen der Ist-Ausgaben von den Soll-Ausgaben aller Einzeltitel addierten sich im Haushaltsjahr 2006 auf einen Betrag von rund 17,9 Mrd. Euro; dies entsprach 6,8 % des gesamten Haushaltsvolumens.

⁴⁴ Bericht nach § 99 BHO über die Modernisierung des staatlichen Haushalts- und Rechnungswesens vom 17. August 2006, Bundestagsdrucksache Nr. 16/2400.

⁴⁵ Ohne Leertitel sowie Ausgabetitel mit einem negativen Sollansatz. Der Haushaltsplan 2006 weist neun Titel (überwiegend globale Minderausgaben) mit negativem Sollansatz sowie 953 Ausgabetitel mit einem Sollansatz von 0 Euro aus.

Die Festlegung von Ausgabetiteln im Haushaltsaufstellungsverfahren dient der Umsetzung politischer Ziele und ist somit ein zentrales Element der politischen Steuerung durch den Haushaltsgesetzgeber („Regierungsprogramm in Zahlen“). Aufbau und Struktur des Haushaltsplans sollten diese Funktion des Haushalts unterstützen und die unterschiedliche Steuerungsrelevanz und finanzielle Bedeutung von Ausgabetiteln berücksichtigen. Der Bundesrechnungshof geht daher davon aus, dass in einem modernisierten Haushaltsverfahren die tatsächlich entscheidungsrelevanten und bedeutsamen Haushaltspositionen stärker als bisher deutlich werden. Zudem erwartet er, dass sich der Planungsaufwand stärker an der Bedeutung und Steuerungsrelevanz der Ausgaben ausrichtet.

Das Bundesministerium will die Hinweise des Bundesrechnungshofes abhängig vom künftigen Grundkonzept des Haushalts- und Rechnungswesens berücksichtigen.

1.12.2.2 Kosten- und Leistungsrechnung in der Bundesverwaltung stärker nutzen

Nach § 7 Abs. 3 BHO ist in geeigneten Bereichen der Bundesverwaltung eine Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen. Diese Vorschrift wurde durch das Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz vom 22. Dezember 1997 eingeführt. Zehn Jahre danach hat der Bundesrechnungshof seine wesentlichen Prüfungserkenntnisse zum Einsatz, zum Nutzen und zu den Wirkungen der Kosten- und Leistungsrechnung in der Bundesverwaltung zusammengefasst und bewertet.

Die Kosten- und Leistungsrechnung ist in der Bundesverwaltung bislang noch nicht hinreichend verbreitet. Viele Behörden haben sie noch nicht eingeführt oder befinden sich erst in einer frühen Einführungsphase. Mehrere Behörden vertreten die Auffassung, ihre Haushalts- und Wirtschaftsführung eigne sich nicht für den Einsatz einer Kosten- und Leistungsrechnung, ohne dies bisher hinreichend zu belegen.

Durch die insgesamt schleppende Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung stehen derzeit noch keine flächendeckenden, belastbaren Informationen bereit, die z. B. für eine aussagefähige Vermögensrechnung, einen Kostenvergleich zwischen Behörden („Benchmarking“), die zwischenbehördliche Leistungsverrechnung oder als Zusatzinformation für die Kalkulation von Haushaltsansätzen erforderlich sind. Zudem steht für einen wesentlichen Anteil der im Bundeshaushalt veranschlagten Gebühren noch keine Kosten- und Leistungsrechnung als Planungs- und Berechnungsgrundlage zur Verfügung.

Auch Behörden, die eine Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt haben, erreichten viele Ziele bisher nur unvollständig. Der stark dezentrale Ansatz und die großen Gestaltungsspielräume des Handbuchs zur Kosten- und Leistungsrechnung des Bundes (KLR-Handbuch)⁴⁶ begünstigen unterschiedliche Vorgehens- und Verfahrensweisen in den Behörden. Dies schränkt vor allem den

behördenübergreifenden Nutzen der Kosten- und Leistungsrechnung ein. Weiterhin erschweren erhebliche Akzeptanzprobleme auf allen Ebenen die Einführung und Nutzung von Kosten- und Leistungsrechnungen. Es fehlt die Bereitschaft der Führungsebenen, Informationen daraus zur Entscheidungsfindung heranzuziehen.

Aufgrund dieser Erkenntnisse sieht der Bundesrechnungshof den Bedarf einer grundlegenden Neuorientierung. Das Bundesministerium wird bei seinen Überlegungen zur Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens den künftigen Stellenwert der Kosten- und Leistungsrechnung festlegen müssen.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Kosten- und Leistungsrechnung systematisch in ein modernisiertes Haushalts- und Rechnungswesen einzubinden, um ein stärker ergebnisbezogenes Haushaltsverfahren zu erreichen. Dabei wird über Verbindlichkeit, Flächendeckung sowie ggf. unterschiedliche Ausbaustufen neu zu befinden sein. Zudem sollte das Bundesministerium insbesondere die Regelungen des KLR-Handbuchs verbindlicher ausgestalten sowie die Nutzung der Kosten- und Leistungsrechnung mit Anreizen und Sanktionen verknüpfen.

Insgesamt hält der Bundesrechnungshof mittelfristig ein Gesamtcontrollingkonzept für die Bundesverwaltung für erforderlich, in das sowohl die Kosten- und Leistungsrechnung als auch andere Führungs- und Steuerungsinstrumente systematisch integriert werden.

Das Bundesministerium will die Anregungen des Bundesrechnungshofes aufgreifen und die gesetzlichen Voraussetzungen für eine flächendeckende Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung prüfen.

1.12.2.3 Einheitliche Vorgaben für die Vermögenserfassung schaffen

Die Buchführungs- und Rechnungslegungsbestimmungen für das Vermögen und die Schulden des Bundes (VBRO)⁴⁷ haben den Zweck, den Bestand sowie Veränderungen des Vermögens und der Schulden des Bundes im Zeitablauf nachzuweisen. Hierzu sind von der Bundesverwaltung entsprechende Vermögensnachweise zu führen. Dienststellen, die eine Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt haben, unterhalten daneben überwiegend eine Anlagenbuchhaltung, die wesentlicher Bestandteil der Kosten- und Leistungsrechnung ist. Die Anlagenbuchhaltung soll sämtliche Bestandsinformationen über die inventarisierten Anlagegegenstände einer Behörde enthalten und dient u. a. als Grundlage für die Berechnung der jährlichen Abschreibungen und der kalkulatorischen Zinsen und Mieten.

Nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes wandten die Behörden bei der Anlagenbuchhaltung uneinheitliche Methoden zur Ersterfassung der Anlagegüter, unter-

⁴⁶ Veröffentlicht in der Vorschriftensammlung Bundesfinanzverwaltung, H 90 01, KLR-Handbuch des Bundes, Ausgabe Oktober 2006.

⁴⁷ Entwurf der Buchführungs- und Rechnungslegungsordnung für das Vermögen des Bundes, Ministerialblatt des Bundesministers der Finanzen 1953, S. 166.

schiedliche Bewertungsverfahren und abweichende Regelungen zur Inventur an. Nach eigenen Angaben nutzten weniger als die Hälfte der vom Bundesrechnungshof befragten Behörden ihre Anlagenbuchhaltung auch für Zwecke des Vermögensnachweises.

Das KLR-Handbuch enthält derzeit keine ausreichenden Vorgaben, um eine einheitliche Anlagenbuchhaltung bundesweit sicherzustellen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollten die Vorschriften zum Vermögensnachweis nach VBRO und zur Anlagenbuchhaltung für die Kosten- und Leistungsrechnung stärker aufeinander abgestimmt werden. Zwei Verfahren mit ähnlichen Zielsetzungen parallel zu führen ist unwirtschaftlich.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, ein Fachkonzept für eine einheitliche, für alle

Bundesbehörden verbindliche Vermögensbuchführung zu erarbeiten. Diese sollte sowohl dem Nachweis über das Vermögen dienen, als auch die Funktion einer Anlagenbuchhaltung für die Kosten- und Leistungsrechnung übernehmen. Klare und praxisnahe Vorgaben für Vermögenserfassung, -bewertung und Inventur würden sicherstellen, dass die Daten vollständig und vergleichbar sind. Das Konzept sollte auch für die Behörden verbindlich sein, die derzeit keine Kosten- und Leistungsrechnung einsetzen.

Das Bundesministerium teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes weitgehend. Es will die Empfehlungen aufnehmen, die konkrete Gestaltung der Vermögensbuchführung jedoch vom künftigen Grundkonzept des Haushalts- und Rechnungswesens abhängig machen.

2 Finanzwirtschaftliche Entwicklung des Bundes – Chance zur nachhaltigen Haushaltskonsolidierung

2.0

Die günstige gesamtwirtschaftliche Entwicklung wirkt sich auch positiv auf die Bundesfinanzen aus. Vor allem aufgrund der hohen Steuerzuwächse sind das Finanzierungsdefizit und die Nettokreditaufnahme im Bundeshaushalt 2007 und im Finanzplan bis 2011 rückläufig. Die mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2006 und anderen gesetzlichen Maßnahmen auf den Weg gebrachten Konsolidierungsmaßnahmen schlagen ebenfalls entlastend zu Buche. Allerdings weist der Bundeshaushalt eine nach wie vor ungünstige Ausgabenstruktur auf. Mehr als drei Viertel der Steuereinnahmen sind durch Sozial- und Zinsausgaben gebunden. Außerdem belasten neue ausgabenwirksame Maßnahmen – wie vor allem die steigenden Bundesleistungen an die gesetzliche Krankenversicherung, die Mitfinanzierung des Ausbaus von Kinderbetreuungseinrichtungen und das Elterngeld – den Bundeshaushalt zusätzlich.

*Die **Sozialausgaben** bilden den mit Abstand größten Ausgabenbereich. Dies ist u. a. auf die zunehmende Sozialfinanzierung der sozialen Sicherungssysteme zurückzuführen, mit der die Sozialversicherung finanziell entlastet und damit auch die Lohnnebenkosten gesenkt werden sollen.*

*Die Gesamtaufwendungen des Bundes für die verschiedenen **Alterssicherungssysteme** bleiben auf hohem Niveau. Hierzu gehören vor allem die Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung. Die Pensionszahlungen des Bundes für die ehemaligen Postbediensteten werden gegenüber den Vorjahren wieder erheblich ansteigen; ab dem Jahre 2008 muss er diese Leistungen in vollem Umfang erbringen.*

*Trotz der sichtbaren Erholung am Arbeitsmarkt beanspruchen auch die **Arbeitsmarktausgaben** immer noch einen erheblichen Anteil der Ausgaben im Bundeshaushalt. Dies ist eine Folge der nach wie vor hohen Langzeitarbeitslosigkeit, deren finanzielle Auswirkungen vor allem der Bund zu tragen hat. Der bisherige Aussteuerungsbetrag wird zum Ende 2007 abgeschafft. Stattdessen soll die Bundesagentur für Arbeit einen neuen Eingliederungsbeitrag an den Bund leisten. Die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zur Grundsicherung für Arbeitssuchende hat bislang für den Bund zu keinen finanzwirtschaftlichen Entlastungen geführt.*

*Die **Zinsausgaben** des Bundes steigen. Aufgrund der immer noch wachsenden Gesamtverschuldung und des tendenziell höheren Zinsniveaus ist mit deutlichen Mehrbelastungen zu rechnen. Der Bund zahlt damit den Preis für die hohen Schuldenaufnahmen der vergangenen Jahre.*

*Bei den **Steuereinnahmen**, die jahrelang stagnierten oder sogar rückläufig waren, ist seit dem Jahre 2006 ein deutlicher Zuwachs zu verzeichnen. Wenn sich die Schätzungen für das Jahr 2008 bestätigen, wird das Steueraufkommen des Bundes um etwa 50 Mrd. Euro bzw. um rund ein Viertel höher sein als im Jahre 2005. Dies wäre – abgesehen vom einigungsbedingten Steuerzuwachs zu Beginn der 90er-Jahre – der bisher höchste prozentuale Anstieg im Bundeshaushalt. Die Steuereinnahmen des Bundes sind allerdings nach wie vor durch die finanziellen Zugeständnisse an die Länder insbesondere im Rahmen des Familienleistungsausgleichs, der Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs und der Bundesergänzungszuweisungen belastet.*

*Im **vertikalen Finanzausgleich** leistet der Bund hohe Zuweisungen vor allem als Aufbauhilfen an die neuen Län-*

der und das Land Berlin. Die Empfängerländer verwenden die Mittel stärker als in den Vorjahren entsprechend der gesetzlichen Zielsetzung, insbesondere für die Förderung investiver Zwecke. Der Grad der Einhaltung des Verwendungszwecks weicht allerdings von Land zu Land immer noch stark voneinander ab.

Die **Privatisierungserlöse** werden im Finanzplanungszeitraum bis 2011 weiterhin in erheblichem Umfang zur Haushaltsfinanzierung eingesetzt. Dadurch wird der strukturelle Konsolidierungsbedarf im Bundeshaushalt teilweise verdeckt. Finanzwirtschaftlich richtig wäre es, künftig alle Einnahmen aus Vermögensverwertungen ausschließlich für die Tilgung bestehender Schulden einzusetzen. Auch aus Gründen der Generationengerechtigkeit sollte der Vermögensabbau mit dem Schuldenabbau korrespondieren.

Die **Nettokreditaufnahme** hat in den Jahren 2002 bis 2006 fünfmal hintereinander die Summe der Investitionsausgaben und damit die Regelkreditgrenze des Artikels 115 Abs. 1 Grundgesetz überschritten. Nach den Eckdaten des Haushalts 2007, des Haushaltsentwurfs 2008 sowie des Finanzplans soll sie im Zeitraum 2007 bis 2011 unterhalb dieser Regelgrenze schrittweise zurückgeführt werden. Für das letzte Finanzplanungsjahr 2011 ist ein Haushalt ohne Nettokreditaufnahme vorgesehen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte – auch angesichts der im Finanzplanungszeitraum zugrunde gelegten positiven Wirtschaftsentwicklung – eine stärkere Absenkung der Nettoneuverschuldung angestrebt werden. Eine Fortsetzung des Konsolidierungskurses erscheint auch deshalb notwendig, weil der Bundeshaushalt weiterhin strukturelle Deckungslücken und Finanzrisiken in Milliardenhöhe aufweist.

Angesichts der insgesamt verbesserten Haushaltslage sollte die Einführung einer **wirksamen verfassungsrechtlichen Kreditbegrenzungsregel** zügig vorangetrieben werden. Damit würde ein wesentliches Ziel der Föderalismusreform II verwirklicht werden. Die neue Schuldenregel sollte nach Auffassung des Bundesrechnungshofes so ausgestaltet werden, dass zumindest in konjunkturellen Normalzeiten ein Haushaltsausgleich ohne Neuverschuldung erreicht wird und Chancen für einen Schuldenabbau eröffnet werden.

Zu einer stringenten normativen Schuldenbegrenzung gibt es vor allem angesichts der bestehenden hohen **Gesamtverschuldung** des Bundes keine Alternative. Trotz des Rückgangs der Nettokreditaufnahme im Finanzplanungszeitraum nähert sich der Schuldenstand des Bundes der Billionengrenze. Dieser Schuldenstock ist eine erhebliche Hypothek für künftige Haushalte. Der Bund befindet sich damit auch weiterhin in einer schwierigeren Haushalts- und Verschuldungslage als der Durchschnitt der Länder und Gemeinden.

Auf der Grundlage des vorgelegten Stabilitätsprogramms hat der Rat der EU-Wirtschafts- und Finanzminister Deutschland aus dem seit Ende 2002 laufenden **Defizitverfahren entlassen**. Der Bund hat allerdings das im Stabilitätsprogramm angelegte Ziel eines in konjunkturellen Normallagen ausgeglichenen oder Überschüsse aufweisenden Haushalts noch nicht erreicht. Die dauerhafte Erfüllung der finanzwirtschaftlichen Verpflichtungen Deutschlands aus dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt ist ein wichtiger Aspekt der **Föderalismusreform II**. Es ist zu hoffen, dass Bund und Länder sich in diesem Rahmen auf die notwendigen institutionellen Vorkehrungen verständigen, um die Tragfähigkeit ihrer Haushalte dauerhaft zu verbessern.

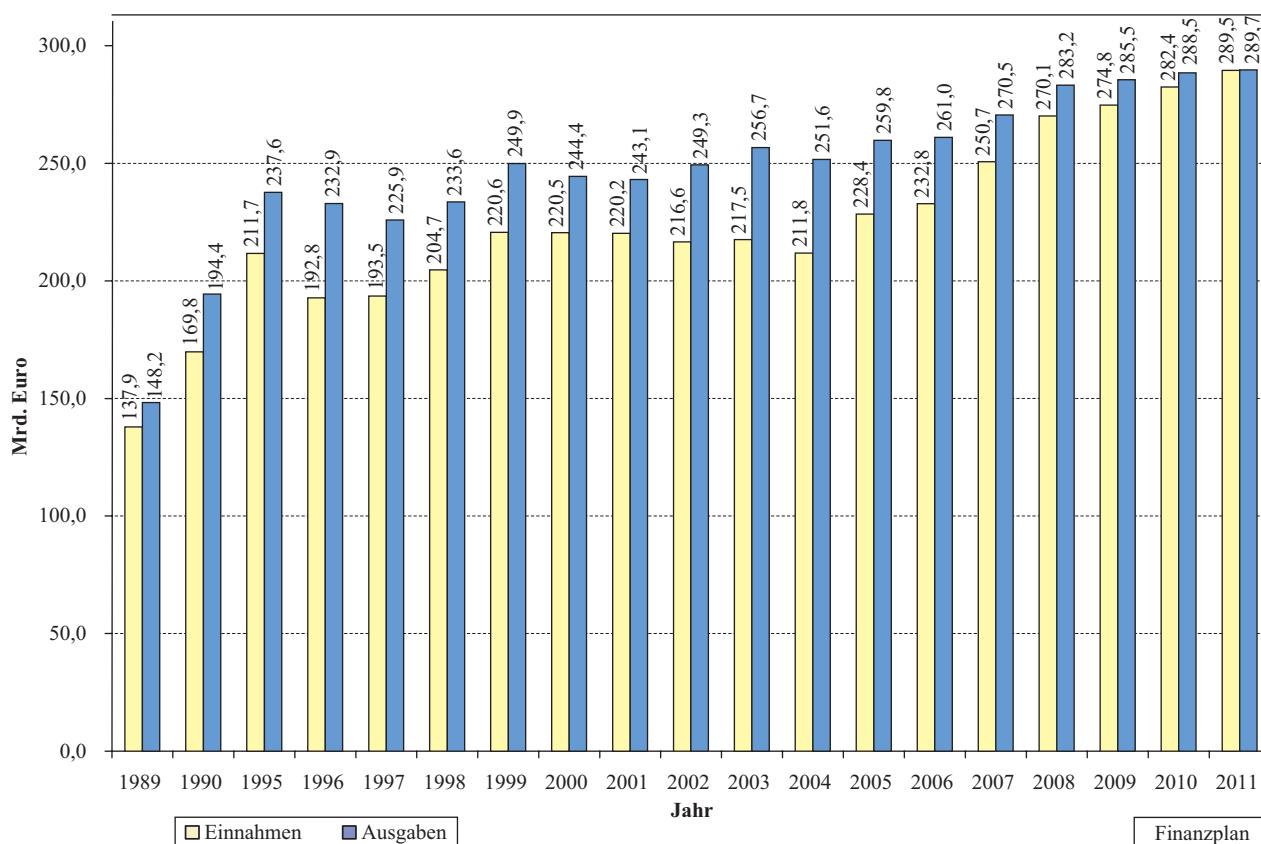
2.1 Entwicklung der Haushaltseckwerte

Als Folge der günstigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sowie der durchgeführten Konsolidierungsmaßnahmen ist die Finanzlage des Bundes im Haushaltsjahr 2007 sowie im Finanzplanungszeitraum bis 2011 durch deutlich steigende Steuereinnahmen gekennzeichnet. Im Vergleich dazu fällt das geplante Ausgabenwachstum über den Gesamtzeitraum (2007 bis 2011) geringer aus. Finanzierungsdefizit und Nettokreditaufnahme sinken.

Der Haushaltsplan für das laufende **Haushaltsjahr 2007** sieht einen Anstieg des Haushaltsvolumens auf 270,5 Mrd. Euro vor (vgl. Abbildung 1). Die **Gesamtausgaben** liegen damit im Soll um 9,5 Mrd. Euro oder 3,6 % höher als das Haushaltsergebnis 2006 (261,0 Mrd. Euro). Darin enthalten sind allerdings 6,5 Mrd. Euro für die Beteiligung des Bundes an den Kosten der Arbeitsförderung, die durch einen zusätzlichen Umsatzsteuereinkunft finanziert werden.

Abbildung 1

Entwicklung der Einnahmen¹ und Ausgaben



¹ Einnahmen ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen.

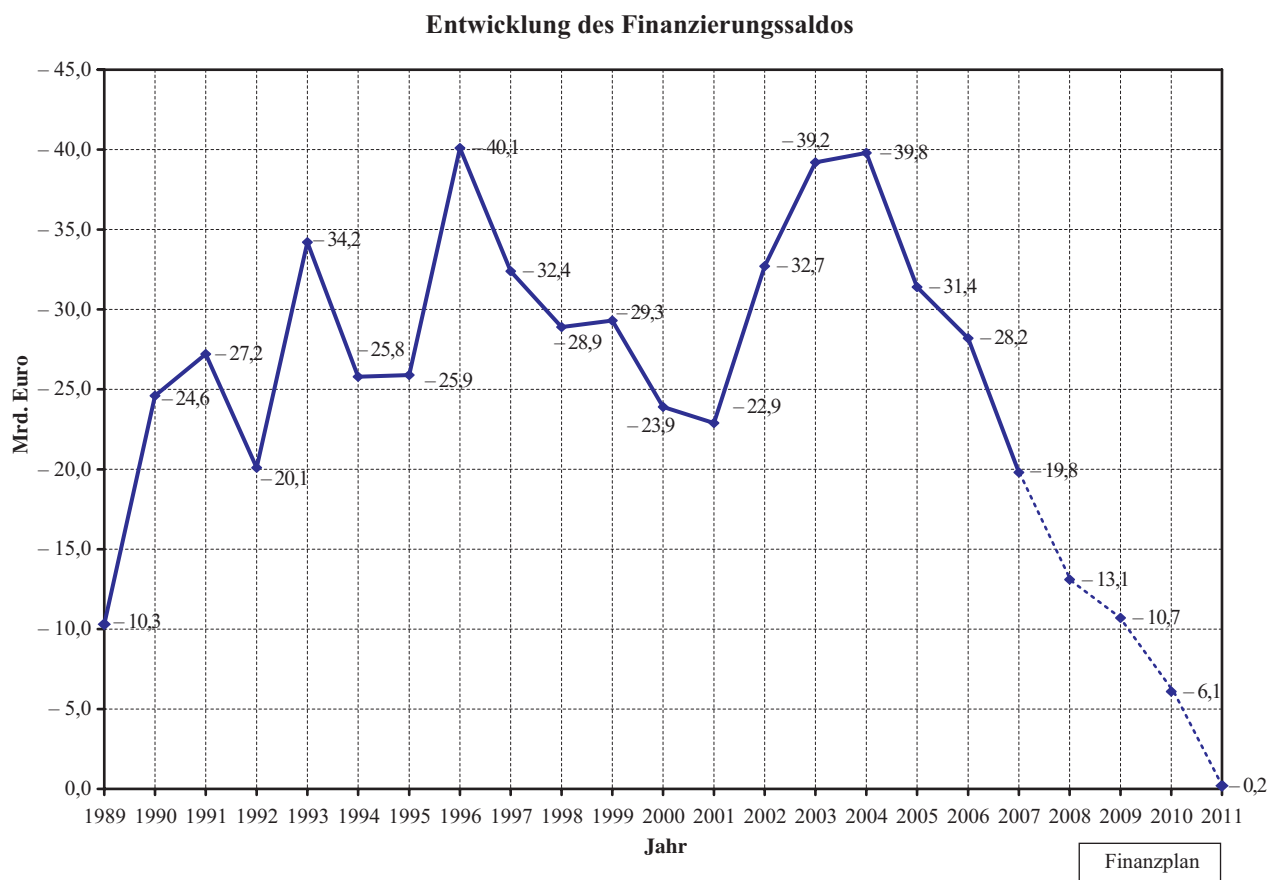
Hinweis:

Datenbasis für diese sowie die nachfolgenden Abbildungen und Tabellen: Ist-Ergebnisse bis einschließlich Haushaltsjahr 2006, Sollzahlen gemäß Haushaltsplan 2007, Haushaltsentwurf 2008 und Finanzplan bis 2011. Zahlen sind zum Teil gerundet.

Die **Einnahmen** (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen) sind im Bundeshaushalt 2007 mit 250,7 Mrd. Euro veranschlagt. Gegenüber den Ist-Einnahmen im Jahre 2006 (232,8 Mrd. Euro) steigen sie um 17,9 Mrd. Euro (7,7 %). Dieser Einnahmenanstieg ist wesentlich auf das wachsende Steueraufkommen zurückzuführen. Nach dem Ergebnis der Steuerschätzung vom Mai 2007 kann

der Bund sogar mit Steuermehreinnahmen von rund 10 Mrd. Euro im laufenden Haushalt 2007 rechnen (vgl. Nr. 2.3.1). Die sonstigen Einnahmen sind um 1,3 Mrd. Euro höher veranschlagt als die Ist-Einnahmen des Haushaltsjahres 2006. Dies beruht u. a. auf höheren Einnahmenerwartungen aus der streckenbezogenen LKW-Maut.

Abbildung 2



Das – durch Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen gedeckte – **Finanzierungsdefizit** sinkt mit geplanten 19,8 Mrd. Euro auf den niedrigsten Wert seit dem Jahre 1989 (vgl. Abbildung 2). Die mit 19,6 Mrd. Euro veranschlagte **Nettokreditaufnahme** 2007 geht, verglichen mit dem Haushaltsergebnis 2006 (27,9 Mrd. Euro), um rund 30 % (8,3 Mrd. Euro) zurück. Erstmals seit dem Haushaltsjahr 2001 wird die Regelkreditgrenze des Artikels 115 Grundgesetz unterschritten. Der Bundeshaushalt 2007 trägt damit dazu bei, dass – wie bereits im Vorjahr – das gesamtstaatliche Defizit deutlich unterhalb des Referenzwerts des Maastricht-Vertrags bleiben wird.

In dem vom Bundeskabinett am 4. Juli 2007 beschlossenen Entwurf des **Bundeshaushalts 2008** sind Gesamtausgaben von 283,2 Mrd. Euro vorgesehen (vgl. Abbildung 1). Das sind 4,7 % mehr gegenüber dem Haushaltssoll 2007. Diesen überproportionalen Ausgabenanstieg hat das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) mit den nachfolgenden Sonder- bzw. Einmaleffekten begründet, ohne die sich die Ausgaben lediglich um 1,9 % erhöhen würden:

- Die gesetzlichen Zahlungsverpflichtungen des Bundes an die Postbeamtenversorgungskasse, die ab dem Jahre 2008 in vollem Umfang vom Bund zu leisten sind (6,1 Mrd. Euro),
- die Leistungen, die durch eine Überschneidung von bisherigem Erziehungsgeld und neuem Elterngeld entstehen (1,0 Mrd. Euro) sowie

- der Anstieg des mehrwertsteuerfinanzierten Zuschusses an die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) (1,1 Mrd. Euro).

Diese Mehrausgaben werden allerdings überwiegend nicht nur den Haushalt 2008, sondern auch die nachfolgenden Haushalte belasten. Daneben ist bei den Zinsausgaben ein erheblicher Ausgabenanstieg (2,8 Mrd. Euro) gegenüber dem Soll 2007 zu verzeichnen. Der Zuschuss an die gesetzliche Krankenversicherung für die pauschale Abgeltung der Aufwendungen der Krankenkassen für gesamtgesellschaftliche Aufgaben (2,5 Mrd. Euro) wird zwar gegenüber dem Vorjahr nicht erhöht, stellt aber eine Zusatzbelastung gegenüber dem bisherigen Finanzplan bis 2010 dar, der hierfür keine finanzielle Vorsorge getroffen hatte. Die Einnahmen im Haushaltsentwurf 2008 – ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen – liegen bei 270,1 Mrd. Euro. Das Finanzierungsdefizit beträgt demgemäß 13,1 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 2).

In den **Haushalten 2009 bis 2011** sollen die Ausgaben nach dem Finanzplan deutlich langsamer steigen. Neben den sogenannten Sonder- und Einmaleffekten verursacht vor allem der Zuschuss an die gesetzliche Krankenversicherung zusätzliche Belastungen, da er sich um jeweils 1,5 Mrd. Euro pro Jahr bis zu einem Volumen von 14 Mrd. Euro (ab 2016) erhöht. Zudem sind mit den erhöhten Einnahmenprognosen auch die politischen Ausgabewünsche gestiegen. So sollen als Ergebnis der Verhandlungen zum Haushaltsentwurf 2008 und zum

Finanzplan bis 2011 insbesondere die Politikfelder Innere und Äußere Sicherheit, Forschung und Bildung sowie Entwicklungshilfe durch einen Ausgabenaufwuchs von insgesamt rund 2 Mrd. Euro jährlich gezielt verstärkt werden. Finanzierungsdefizit und Nettokreditaufnahme sollen nach der Planung schrittweise zurückgeführt werden. Der für das letzte Finanzplanungsjahr 2011 vorgesehene Haushaltsausgleich ohne Neuverschuldung wird allerdings nur durch den Einsatz von Privatisierungseinnahmen erreicht (vgl. Nr. 2.3.4).

Nach Auffassung des Bundesministeriums zeigt diese Entwicklung, dass die Strategie der Bundesregierung aufgehe, den Haushalt zu konsolidieren und gleichzeitig das Wirtschaftswachstum zu fördern. Es sei damit gelungen, die zu Beginn der Legislaturperiode noch bestehende fragile wirtschaftliche Lage zu stabilisieren. Hiervon ausgehend sei es nun möglich, neue Maßstäbe bei der Rückführung der Neuverschuldung des Bundes zu setzen. Der Bund habe wichtige Meilensteine auf dem Weg zu einem langfristig tragfähigen Haushalt erreicht.

Auch der Bundesrechnungshof sieht insoweit wichtige Konsolidierungserfolge vor allem auf der Einnahmenseite. Allerdings bedarf es noch weiterer erheblicher Anstrengungen, um einen ausgeglichenen Haushalt und daran anschließend eine Rückführung der Verschuldung des Bundes zu erreichen (vgl. Nr. 2.4.1).

2.2 Ausgabenentwicklung und -struktur

2.2.1 Entwicklung wesentlicher Finanzkennzahlen

Die **Struktur der Ausgaben** wird nach wie vor wesentlich durch die Ausgaben für Soziales und für Zinsen bestimmt.

Die **Sozialausgaben** verteilen sich im Wesentlichen auf

- die Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung (vgl. Nr. 2.2.2.2),
- die Ausgaben des Bundes für den Arbeitsmarkt (vgl. Nr. 2.2.3.2),
- die Zuschüsse des Bundes an die gesetzliche Krankenversicherung (vgl. Nr. 2.2.4.1) sowie
- weitere Sozialtransfers im Bereich der Familienförderung (vgl. Nr. 2.2.4.2) und der landwirtschaftlichen Sozialpolitik.

Sie belaufen sich insgesamt auf 138,0 Mrd. Euro (2007) bzw. 140,6 Mrd. Euro (2008). Das ist nochmals eine Steigerung gegenüber dem Jahre 2006 (134,5 Mrd. Euro). Der seit Anfang der 90er-Jahre zu beobachtende fortwährende Anstieg ist nicht zuletzt die Folge einer zunehmenden Haushaltsfinanzierung der sozialen Sicherungssysteme. Die **Sozialquote**, der Anteil der Sozialausgaben an den Gesamtausgaben, ist gegenüber dem Höchststand des Jahres 2006 leicht rückläufig, bleibt aber in den Jahren 2007 und 2008 auf hohem Niveau (vgl. Tabelle 1). Obwohl sich als Folge des konjunkturellen Aufschwungs die finanzielle Situation der Sozialversicherungen verbessert, wirkt sich dies nur bedingt auf die aus dem Bundeshaushalt zu leistenden Zuschüsse aus. Die **Sozialsteuerquote**, das Verhältnis der Sozialausgaben zu den Steuereinnah-

men, geht aufgrund des hohen Steueraufwuchses stärker zurück. Nach dem Haushaltsentwurf 2008 wird sie um rund 11 Prozentpunkte unter dem bisherigen Höchststand im Jahre 2005 liegen (vgl. Tabelle 1).

Neben den Sozialausgaben sind die **Zinsausgaben** der zweitgrößte Ausgabenblock. Nachdem sie jahrelang stabil oder sogar rückläufig waren, führt der Anstieg des Zinsniveaus zu deutlichen Mehrausgaben in den Haushalten 2007 und 2008 (vgl. Tabelle 1). Die **Zinsquote**, d. h. der Anteil der Zinsen an den Gesamtausgaben, bewegt sich demgegenüber noch unter dem Höchstniveau von fast 18 % (1997), da der Anstieg der Zinsausgaben im Vergleich zum Haushaltsvolumen geringer ausfällt. Allerdings ist in den nächsten Haushaltsjahren mit einer steigenden Zinsquote zu rechnen.

Die Zins- und Sozialausgaben machen zusammengekommen in den Haushaltsjahren 2007 und 2008 mit 65,5 % und 64,5 % nach wie vor fast zwei Drittel des Haushaltsvolumens aus, d. h. nur ein Drittel des Haushalts steht für die Finanzierung anderer Aufgabenfelder zur Verfügung. Noch ungünstiger ist das Verhältnis, wenn die Zins- und Sozialausgaben den Steuereinnahmen des Bundes gegenüber gestellt werden. Nachdem die **Zins-/Sozialsteuerquote** im Bundeshaushalt 2005 fast 90 % erreicht hatte, liegt der auf diese Ausgabenblöcke entfallende Steueranteil immer noch bei 80 % (2007) bzw. 77 % (2008) (vgl. Tabelle 1). Für die Finanzierung der übrigen Aufgaben wird im Bundeshaushalt 2008 – rechnerisch gesehen – weniger als ein Viertel der Steuereinnahmen verwendet. Trotz des erheblichen Steueraufwuchses besteht also weiterhin wenig Handlungsspielraum für die finanzielle Unterstützung wichtiger zukunftsrelevanter Felder. Eine Fortsetzung des Konsolidierungskurses würde die finanziellen Möglichkeiten für eine gestaltende Haushaltspolitik weiter verbessern.

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

- Bei den **Personalausgaben** (einschließlich Versorgungsausgaben) setzt sich die Entwicklung der letzten Jahre fort. Bei einem Ausgabevolumen von 26 bis 27 Mrd. Euro ist ihr Anteil am Haushaltsvolumen rückläufig. Die Personalausgabenquote erreicht nach dem Haushaltsentwurf 2008 mit 9,4 % einen historischen Tiefstand. Dies dürfte nicht zuletzt auch auf die seit dem Jahre 1993 vorgenommenen pauschalen Stelleneinsparungen und die Konsolidierungsmaßnahmen bei den Personalausgaben zurückzuführen sein.¹
- Die **Investitionsausgaben** sind mit 24,0 Mrd. Euro (2007) bzw. 24,3 Mrd. Euro (2008) veranschlagt. Sie liegen damit etwas über den Werten der letzten drei Jahre, aber erheblich unter dem Ausgabenniveau der 90er-Jahre (vgl. Tabelle 1). Die Investitionsausgabenquote ist wegen des Anstiegs der Gesamtausgaben weiter rückläufig. Bei der Investitionssteuerquote zeigt sich ein ähnlicher Rückgang.

¹ Für das Jahr 2008 soll die Stelleneinsparung – nach 1,2 % in 2007 – auf 0,75 % verringert werden, um die Handlungsfähigkeit der Verwaltung sowie personalwirtschaftliche Möglichkeiten zur Nachwuchsgewinnung zu erhalten.

Tabelle 1

Wesentliche Ausgabenarten und Finanzkennzahlen

Jahr	1989	1992	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ausgaben	Mrd. Euro															Soll	Entw
Sozialausgaben ¹	49,9	75,6	87,3	90,2	84,9	84,6	91,9	100,3	100,8	102,0	111,9	118,3	120,6	133,0	134,5	138,0	140,6
darunter:																	
– Rente, Knappschaft	21,3	30,6	37,6	39,2	41,2	44,2	51,3	60,5	65,0	69,1	72,9	77,2	77,3	77,4	77,0	78,3	78,6
– Arbeitsmarkt	5,7	14,0	19,4	20,0	24,1	21,8	21,7	21,5	15,5	15,4	21,0	23,7	25,0	37,9	39,5	42,9	42,9
darunter:																	
– BA-Zuschuss	1,1	4,6	5,2	3,5	7,0	4,9	3,9	3,7	0,9	1,9	5,6	6,2	4,2	0,4	0,0	0,0	0,0
– Arbeitslosenhilfe	4,2	4,7	8,9	10,5	12,4	14,3	15,6	15,6	13,2	12,8	14,8	16,5	18,8	1,5	0,0	0,0	0,0
– Grundsicherung													0,5	35,2	38,7	35,9	35,0
– Beteiligung an Kosten der Arbeitsförderung ²																6,5	7,6
Zinsen/Zinserstattungen	16,7	27,6	32,9	40,2	40,3	40,4	40,9	41,1	39,9	38,3	37,4	37,0	36,5	37,4	37,5	39,3	42,2
Personalausgaben	21,1	26,3	26,9	27,1	27,0	26,8	26,7	27,0	26,5	26,8	27,0	27,2	26,8	26,4	26,1	26,2	26,7
Investitionsausgaben ³	18,5	33,7	31,3	34,0	31,2	28,8	29,2	28,6	28,1	27,3	24,1	25,7	22,4	22,9	22,7	24,0	24,3
Restliche Ausgaben ⁴	42,0	55,2	62,5	46,1	49,5	45,3	44,9	49,9	49,1	48,7	48,9	48,5	45,3	40,1	40,2	43,0	49,4
Gesamtausgaben	148,2	218,4	240,9	237,6	232,9	225,9	233,6	246,9	244,4	243,1	249,3	256,7	251,6	259,8	261,0	270,5	283,2
Ausgabenquoten	Prozent																
Anteil Sozialausgaben	33,7	34,6	36,2	38,0	36,5	37,5	39,3	40,6	41,2	42,0	44,9	46,1	47,9	51,2	51,5	51,0	49,6
Anteil Zinsausgaben	11,3	12,6	13,7	16,9	17,3	17,9	17,5	16,6	16,3	15,8	15,0	14,4	14,5	14,4	14,4	14,5	14,9
Anteil Personalausgaben	14,2	12,0	11,2	11,4	11,6	11,9	11,4	10,9	10,9	11,0	10,8	10,6	10,7	10,2	10,0	9,7	9,4
Anteil Investitionsausgaben	12,5	15,4	13,0	14,3	13,4	12,7	12,5	11,6	11,5	11,2	9,7	10,0	8,9	8,8	8,7	8,9	8,6
Anteil restliche Ausgaben	28,3	25,3	25,9	19,4	21,3	20,1	19,2	20,2	20,1	20,0	19,6	18,9	18,0	15,4	15,4	15,9	17,4
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	100,0	100,0	100,0	100,0
Ausgaben-/Steuerquoten	Prozent																
Sozialsteuerquote	39,5	41,9	45,1	48,2	49,1	50,0	52,6	52,1	50,7	52,7	58,3	61,6	64,5	70,0	66,0	62,6	59,3
Zins-Steuerquote	13,2	15,3	17,0	21,5	23,3	23,9	23,4	21,4	20,1	19,8	19,5	19,3	19,5	19,7	18,4	17,8	17,8
Zins/Sozialsteuerquote	52,7	57,2	62,1	69,7	72,4	73,9	76,1	73,5	70,8	72,4	77,8	80,9	84,0	89,6	84,4	80,4	77,1
Investitionssteuerquote	14,6	18,7	16,2	18,2	18,0	17,0	16,7	14,9	14,1	14,1	12,6	13,4	12,0	12,0	11,1	10,9	10,2

¹ Bis 1995 einschließlich Kindergeld (1995: 10,5 Mrd. Euro); in vergleichsweise geringem Umfang enthalten die Sozialausgaben auch Investitionsanteile (bis zu jährlich 1,5 %).

² Finanziert durch Aufkommen aus einem Umsatzsteuerpunkt.

³ Investitionsausgaben 2005: Ohne Betriebsmitteldarlehen an die Rentenversicherung (0,9 Mrd. Euro).

⁴ Hierzu gehören insbesondere die sächlichen Verwaltungsausgaben sowie die Ausgaben für militärische Beschaffungen, für die nicht investive Wirtschafts- und Forschungsförderung sowie für Sondervermögen ohne Zinserstattungen.

2.2.2 Ausgaben für die Alterssicherung

2.2.2.1 Gesamtaufwendungen

Die Aufwendungen des Bundes für die Unterstützung der verschiedenen Alterssicherungssysteme belaufen sich im Jahre 2007 auf insgesamt rund 94 Mrd. Euro.² Neben den Ausgaben für den Arbeitsmarkt stellen diese Leistungen die strukturelle Hauptbelastung auf der Ausgabenseite des Bundeshaushalts dar. Ihr Anteil an den Gesamtausgaben des Bundes liegt im Haushaltsjahr 2007 bei 35 %.

Außer den Leistungen an die Rentenversicherung (einschließlich der Ausgaben der knappschaftlichen Rentenversicherung) von 78,3 Mrd. Euro (2007) enthält der Bundeshaushalt eine Reihe weiterer Ausgaben für die Alterssicherung. Dazu gehören insbesondere die Ausgaben für

- die Alterssicherung der Landwirte (Soll 2007: 2,4 Mrd. Euro),
- Bezüge der Versorgungsempfänger in der Bundesverwaltung einschließlich sogenannte G 131-Fälle³ (Soll 2007: 6,9 Mrd. Euro),
- die Sonderversorgungssysteme in den neuen Ländern (Soll 2007: 0,8 Mrd. Euro nach Abzug der Erstattungen der Länder),
- Bezüge der Versorgungsempfänger aus dem Bereich des ehemaligen Sondervermögens Bahn (Soll 2007: 5,0 Mrd. Euro),
- den Bundeszuschuss zur Mitfinanzierung der Pensions- und Beihilfeleistungen für die ehemaligen Postbediensteten aus dem Bereich der früheren Deutschen Bundespost und ihrer Nachfolgeunternehmen (Soll 2007: 0,7 Mrd. Euro).

Im Haushalt 2007 bleiben die Gesamtausgaben für die verschiedenen Alterssicherungssysteme nahezu auf Vorjahresniveau. Durch den ab dem Jahre 2008 vom Bund allein zu leistenden Zuschuss zur Postbeamtenversorgungskasse⁴ in Höhe von 6,1 Mrd. Euro werden sie im

² Weitere Leistungen für die Alterssicherung in Milliardenhöhe werden durch die Beitragsleistungen für Bezieher von Arbeitslosengeld I und II erbracht.

³ Dabei handelt es sich um ehemalige Beschäftigte des öffentlichen Dienstes, die nach dem Zweiten Weltkrieg nicht wieder verwendet wurden oder deren Versorgung aus anderen Gründen weggefallen war.

⁴ Der Bundes-Pensions-Service für Post und Telekommunikation e. V. hat seine Pensions- und Beihilfeleistungen in den letzten Jahren durch den Verkauf der Forderungen gegen die Postnachfolgeunternehmen finanziert. Der Bund ist dadurch in den Jahren 2005 bis 2007 von seinen Leistungen entlastet worden. Nachdem die Verwertungserlöse für die Verpflichtungen des Post-Pensions-Service aufgebraucht worden sind, muss der Bundeshaushalt den Finanzbedarf ab dem Jahre 2008 vollständig abdecken.

Bundeshaushalt 2008 auf eine Größenordnung von 100 Mrd. Euro ansteigen. Die Gesamtbelastung des Bundeshaushalts wird somit weiter anwachsen.

2.2.2.2 Bundesleistungen an die Rentenversicherung

Die Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung bilden seit Jahren den größten Ausgabenblock im Bundeshaushalt. Seit Anfang der 90er-Jahre haben sich die verschiedenen Bundesleistungen mehr als verdoppelt – von 30,6 Mrd. Euro (1992) auf 78,3 Mrd. Euro (2007).⁵ In den letzten Jahren verläuft der Anstieg allerdings flacher (vgl. Abbildung 3).

Weniger steil entwickelten sich die Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung.⁶ Von 147 Mrd. Euro im Jahre 1992 sind deren Gesamtausgaben auf 238 Mrd. Euro im Jahre 2007 angewachsen, was einem Anstieg von 62 % entspricht. Mit dieser Entwicklung haben die beitragsfinanzierten Einnahmen in der Rentenversicherung nicht Schritt gehalten. Der Bund hat den Ausgleich durch zusätzliche Leistungen übernommen. Der Bundeshaushalt trägt seit einigen Jahren fast ein Drittel der Rentenversicherungsausgaben und damit deutlich mehr als im Jahre 1992 (21 %). Ein Teil der zusätzlichen Leistungen finanziert der Bund durch entsprechende Erhöhungen bei der Umsatzsteuer und der Energiesteuer (sog. Ökosteuern, vgl. Nr. 2.3.1).

Mittel- und langfristig bleibt die zunehmende Alterung der Gesellschaft das Hauptproblem für die Sicherstellung der Rentenfinanzierung. Der Rückgang der Geburtenzahlen und die verlängerte Lebenserwartung haben dazu geführt, dass sich das Verhältnis von aktiver Erwerbsphase und durchschnittlicher Rentenbezugsphase verändert hat. Zudem liegt die Erwerbstätigenquote der 55- bis 64-Jährigen⁷ mit 48 % (2006) noch deutlich unter dem Durchschnitt (65 %), auch wenn die Erwerbsbeteiligung in dieser Altersgruppe in den letzten Jahren angestiegen ist.⁸ Ausweislich des Rentenversicherungsberichts 2006 ist davon auszugehen, dass sich die Lebenserwartung bis zum Jahre 2030 um rund drei Jahre erhöhen wird, wodurch sich die durchschnittliche Rentenbezugsphase entsprechend verlängert. Die Beitragseinnahmen der Rentenversicherung werden mit dieser Entwicklung voraussichtlich nicht Schritt halten.

⁵ Vgl. Einzelplan 11 (Bundesministerium für Arbeit und Soziales), Kapitel 13 Titelgruppe 02.

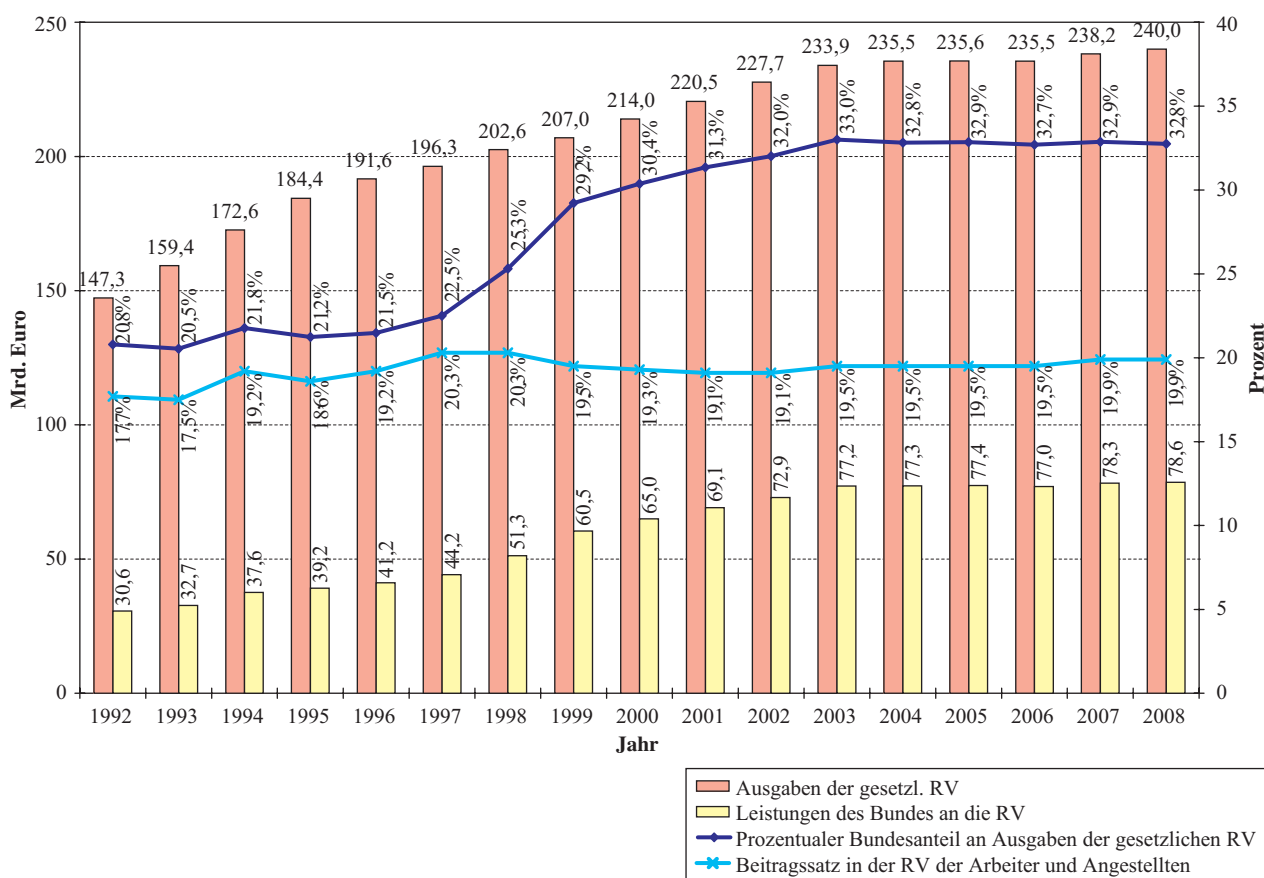
⁶ Einschließlich knappschaftlicher Rentenversicherung.

⁷ Verhältnis von Erwerbstätigen zur Gesamtbevölkerung in dieser Altersklasse.

⁸ Vgl. BMF-Monatsbericht August 2007, S. 67–70.

Abbildung 3

Bundesleistungen an die Rentenversicherung und deren Gesamtausgaben



Im **Haushaltsjahr 2006** flossen der Rentenversicherung durch die Vorverlegung der Fälligkeit des Gesamtsozialversicherungsbeitrags⁹ einmalige Mehreinnahmen in Höhe von 10,5 Mrd. Euro zu. Dadurch konnte der Beitragssatz auf 19,5 % gehalten werden und die sogenannte Nachhaltigkeitsrücklage erhöhte sich auf 0,62 Monatsausgaben zum Jahresende 2006.¹⁰ Diese Maßnahme mit Einmaleffekt entlastete mittelbar auch den Bundeshaushalt 2006. Eventuelle Fehlbeträge wären durch Entnahme aus der Nachhaltigkeitsrücklage auszugleichen gewesen und hätten – soweit dies nicht ausgereicht hätte – zu einem erhöhten Beitragssatz und einem höheren Bundeszuschuss geführt. Belastet wurde die Rentenversicherung im **Jahre 2007** insbesondere durch die Absenkung des Rentenversicherungsbeitrags für Empfänger von Arbeitslosengeld II sowie durch die Rentenerhöhung um 0,54 % vom 1. Juli 2007.

Die gesetzlichen Maßnahmen der letzten Jahre im Bereich der Rentenversicherung zielten insbesondere darauf ab, die Beitragseinnahmen zu stabilisieren und die Ausgaben der Rentenversicherung zu begrenzen. Im Zusammenwirken mit einer betrieblichen und privaten Altersvorsorge sollen ein den Lebensstandard erhaltendes Rentenniveau sichergestellt und die Grundlagen für eine generationengerechte Rente geschaffen werden. Der seit Jahresbeginn 2007 geltende Beitragssatz von 19,9 % soll bis zum Jahre 2009 stabil gehalten werden; bis zum Jahre 2030 soll er unter 22 % bleiben.

Zur Einhaltung der Beitragssatz- und Niveausicherungsziele hat der Gesetzgeber im Rahmen des RV-Nachhaltigkeitgesetzes 2004¹¹ die Rentenanpassungsformel um Elemente ergänzt, die den Anstieg der Rente dämpfen. Mit dem RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz 2007¹² sind

⁹ Hierdurch fielen im Jahre 2006 einmalig rund 80 % eines monatlichen Pflichtbeitrags zusätzlich an, was etwa 20,0 Mrd. Euro Mehreinnahmen für alle Sozialversicherungsträger entspricht – vgl. Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2005, Bundestagsdrucksache 16/905, Tz. 14–22.

¹⁰ Der gesetzlich vorgeschriebene Mindestwert beträgt 0,2 Monatsausgaben.

¹¹ Gesetz zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung vom 21. Juli 2004, BGBl. I 2004, S. 1791 ff.

¹² Gesetz zur Anpassung der Regelaltersgrenze an die demografische Entwicklung und zur Stärkung der Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung vom 20. April 2007, BGBl. I 2007 S. 554 ff.

weitere Maßnahmen zur finanziellen Stärkung der gesetzlichen Rentenversicherung beschlossen worden:

- Die Regelaltersgrenze von 65 Jahren wird schrittweise in den Jahren 2012 bis 2029 auf 67 Jahre angehoben.
- Durch eine Modifizierung der sogenannten Schutzklausel werden die seit dem Jahre 2005 unterbliebenen Rentendämpfungen mit Rentenerhöhungen ab 2011 (soweit sie aufgrund der Lohnentwicklung möglich sind) verrechnet (sog. Nachholfaktor).

Zusammen mit dem zu Beginn 2007 angehobenen Beitragssatz von 19,9 % tragen die Maßnahmen zur Stabilisierung der Rentenfinanzen bei. Dies erscheint angesichts der demografischen Entwicklung mit immer längeren Rentenbezugsphasen auch notwendig. Es bleibt überdies abzuwarten, ob die derzeit günstige Entwicklung bei den sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen anhält und sich damit auch das Verhältnis von Beitragseinnahmen zu Rentenleistungen nachhaltig verbessert. Die Bundesleistungen an die Rentenversicherung werden allerdings auch bei einer Fortsetzung des wirtschaftlichen Wachstums steigen. Bei ihnen handelt es sich überwiegend um regelgebundene Leistungen. Diese hängen – neben der Beitragssatzentwicklung – insbesondere von der Bruttolohnentwicklung und dem Umsatzsteueraufkommen ab.

2.2.3 Ausgaben für den Arbeitsmarkt

Die Ausgaben für den Arbeitsmarkt fallen sowohl im Bundeshaushalt als auch im Haushalt der Bundesagentur an. Sie werden im Wesentlichen beeinflusst durch die konjunkturelle Entwicklung und ihre Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt. Daneben gab es eine Reihe von gesetzlichen Maßnahmen, die auf eine Begrenzung der finanziellen Belastungen abzielten (vgl. Bemerkungen 2006, Nr. 2.2.3).

2.2.3.1

Die konjunkturelle Erholung wirkt sich günstig auf den **Haushalt der Bundesagentur** aus. Infolge des Rückgangs vor allem der Zahl der Kurzarbeitslosen und der verkürzten Bezugsdauer für das Arbeitslosengeld I¹³ wird die Bundesagentur auf der Ausgabenseite entlastet und erhält infolge der Zunahme sozialversicherungspflichtiger Arbeitsverhältnisse zusätzliche Einnahmen.

Nachdem die Bundesagentur im Jahre 2006 einen Überschuss von 11,2 Mrd. Euro zu verzeichnen hatte, ist auch im Jahre 2007 mit einer positiven Haushaltsentwicklung zu rechnen. Die im Haushalt 2007 der Bundesagentur veranschlagten Ausgaben liegen mit 43,7 Mrd. Euro um 8,9 Mrd. Euro (16,9 %) unter den Ausgaben des Jahres 2001 (52,6 Mrd. Euro). Auch die Einnahmeseite entwickelt sich trotz der bislang vorgenommenen bzw. geplanten Absenkungen des Arbeitslosenversicherungsbeitrags¹⁴ günstig. Zur finanziellen Unterstützung dieser Maßnahmen erhält die Bundesagentur seit Jahresbeginn 2007 das Aufkommen aus einem Umsatzsteuerpunkt (6,5 Mrd. Euro in 2007; 7,6 Mrd. Euro in 2008).

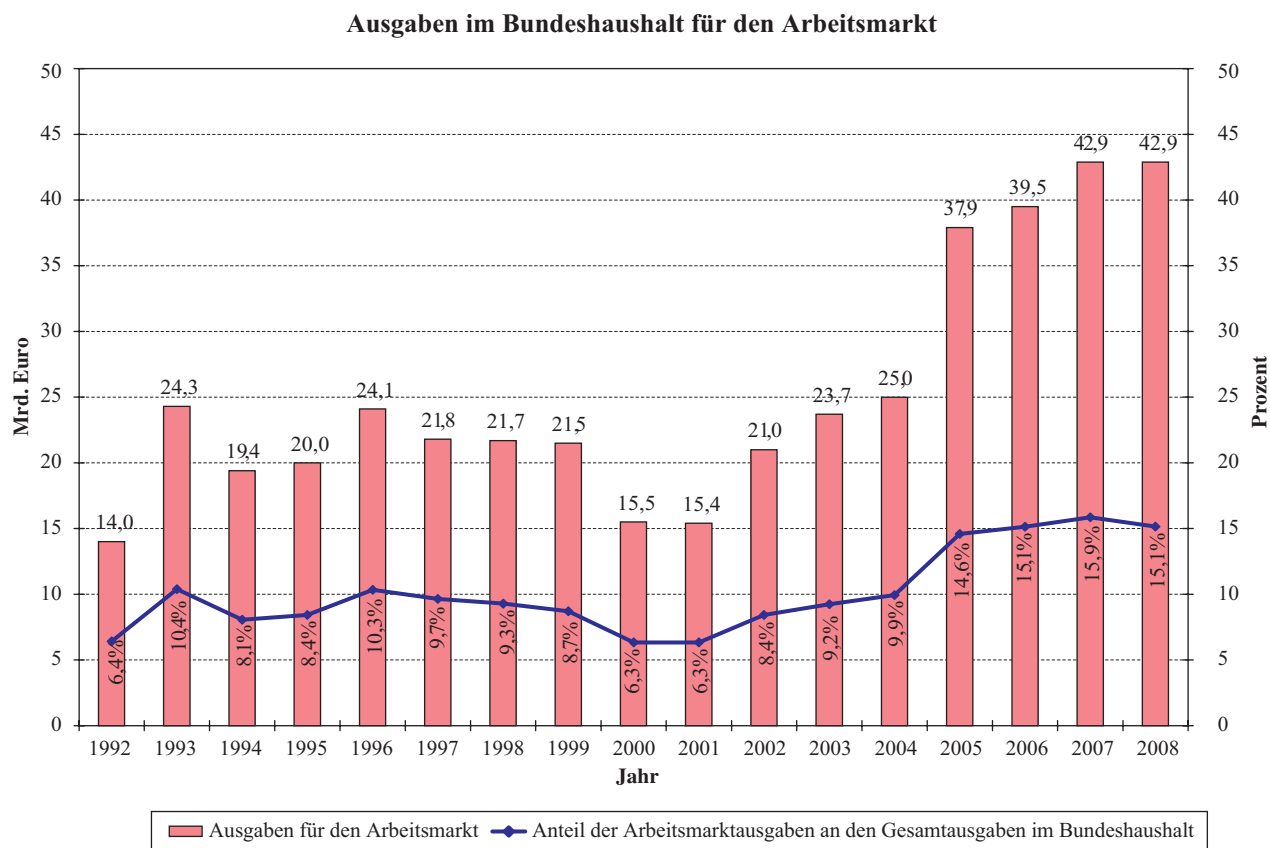
2.2.3.2

Die **Arbeitsmarktausgaben im Bundeshaushalt** verharren demgegenüber weiter auf einem vergleichsweise hohen Niveau. In den Haushaltsabschlüssen 2005 und 2006 lagen sie bei 37,9 und 39,5 Mrd. Euro. Im Haushalt 2007 und im Haushaltsentwurf 2008 sind jeweils 42,9 Mrd. Euro veranschlagt (vgl. Abbildung 4).

¹³ Vgl. Gesetzentwurf zu Reformen am Arbeitsmarkt, Bundestagsdrucksache 15/1204, S. 3.

¹⁴ Der zum Jahresbeginn 2007 von 6,5 % auf 4,2 % abgesenkte Beitrag soll im Jahre 2008 auf 3,9 % verringert werden. Insoweit werden die Lohnnebenkosten allerdings nur stabilisiert, da im Gegenzug die Beiträge zur Pflegeversicherung steigen sollen.

Abbildung 4



Dies beruht zum einen darauf, dass sich der Bund seit Jahresbeginn 2007 an der o. a. Beitragsabsenkung über einen Zuschuss beteiligt, der dem Aufkommen eines Umsatzsteuerpunktes entspricht. Zum anderen finanziert der Bund nach dem im Jahre 2005 durchgeführten Systemwechsel vor allem die Kosten der Langzeitarbeitslosigkeit. Dabei handelt es sich vor allem um die Leistungen der sogenannten **Grundsicherung für Arbeitsuchende**.

Die Langzeitarbeitslosen profitieren bislang weit weniger vom Aufschwung am Arbeitsmarkt.

Innerhalb der Aufwendungen für die Grundsicherung stellt vor allem das sogenannte Arbeitslosengeld II den wesentlichen Ausgabenfaktor dar (vgl. Tabelle 2).¹⁵

¹⁵ Vgl. Einzelplan 11 (Bundesministerium für Arbeit und Soziales), Kapitel 1112 Titelgruppe 01.

Tabelle 2

Ausgaben im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende

	2005 Ist	2006 Ist	2007 Soll	2008 Soll
	Mrd. Euro			
Arbeitslosengeld II	25,0	26,4	21,4	21,0
Leistungen zur Eingliederung in Arbeit	3,6	4,5	6,5	6,4
Beteiligung an Leistungen für Unterkunft und Heizung	3,5	4,0	4,3	3,9
Erstattung der Verwaltungskosten für die Durchführung der Grundsicherung	3,1	3,6	3,5	3,6
Sonstiges	–	0,2	0,2	0,1
Grundsicherung insgesamt	35,2	38,7	35,9	35,0

Zur Begrenzung der hohen finanziellen Aufwendungen des Bundes sind bereits im Jahre 2006 gesetzliche Entlastungsmaßnahmen im Bereich der Grundsicherung verabschiedet worden. Dazu gehören insbesondere:

- die Absenkung des Rentenversicherungsbeitrags für Empfänger von Arbeitslosengeld II von 78 Euro auf 40 Euro (ab 1. Januar 2007),
- die Abschaffung des Rentenversicherungsbeitrags für erwerbstätige Leistungsbezieher (ab 1. Januar 2007),
- die Einbeziehung unter 25-Jähriger in die Bedarfsgemeinschaft bei Neufällen und Weiterbildungen (ab 1. Juli 2006),
- die Einschränkung des Erstwohnungsbezugs unter 25-Jähriger bei Neufällen (ab 1. April 2006),
- eine konsequente Bekämpfung des Leistungsmissbrauchs.

Mit dem Haushaltsentwurf 2008 ist vorgesehen, die Lasten der Arbeitsmarktausgaben zwischen der Bundesagentur und dem Bund neu zu verteilen. Der Aussteuerungsbeitrag, den die Bundesagentur für jeden Arbeitslosengeldempfänger an den Bund zahlt, der in das Arbeitslosengeld II wechselt, soll zum Ende 2007 abgeschafft und durch einen von der Bundesagentur zu leistenden **Eingliederungsbeitrag** ersetzt werden. Die Bundesagentur wird sich dann jeweils zur Hälfte an den im Bundeshaushalt veranschlagten Ausgaben für Eingliederungsleistungen (2008: 6,4 Mrd. Euro) und an den Verwaltungskosten (2008: 3,6 Mrd. Euro) beteiligen; hieraus ergeben sich für das Jahr 2008 Einnahmen von 5,0 Mrd. Euro. Damit soll auch ein Anreiz für die Bundesagentur gesetzt werden, durch frühzeitige Eingliederungsmaßnahmen Langzeitarbeitslosigkeit nicht entstehen zu lassen und damit den Eingliederungsbeitrag zu vermindern. Weitere Entlastungen in der Größenordnung von 0,3 Mrd. Euro resultieren daraus, dass die bislang aus dem Bundeshaushalt geleisteten Beiträge für Kindererziehungszeiten sowie für das Programm zur Einstiegsqualifizierung Jugendlicher ab dem Jahre 2008 aus dem Haushalt der Bundesagentur finanziert werden sollen.

Unter finanzwirtschaftlichen Gesichtspunkten erscheint diese Neujustierung als ein angemessener Interessenausgleich zwischen dem Bundeshaushalt und dem Haushalt der Bundesagentur. Denn die Bundesagentur ist durch die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe von bis dahin erbrachten Eingliederungs- und Verwaltungsleistungen für Langzeitarbeitslose entlastet worden. Zudem ist in diesem Zusammenhang auch zu berücksichtigen, dass der Bundeshaushalt in der Vergangenheit regelmäßig durch milliardenschwere Zuschüsse die Defizite in den Haushalten der Bundesagentur abdecken musste.¹⁶

¹⁶ Im Zeitraum von 1991 bis 2005 betrugen die jährlichen Defizit-Zuschüsse des Bundes insgesamt 67,6 Mrd. Euro. Ab dem Jahre 2007 ist die Unterstützung der Bundesagentur durch den Bund neu geregelt worden. Statt des bisherigen Defizit-Zuschusses wird ein etwaiger Liquiditätsbedarf der Bundesagentur durch zinslose Darlehen des Bundes ausgeglichen.

Im Übrigen ist festzustellen, dass die finanzwirtschaftlichen Folgen der Arbeitsmarktreformen für den Bundeshaushalt trotz der zusätzlichen Einnahmen durch den Eingliederungsbeitrag nach wie vor nachteilig sind. Verglichen mit dem letzten Bundeshaushalt vor der Arbeitsmarktreform (2004) verbleibt per saldo eine erhebliche Mehrbelastung.¹⁷ Es ist abzuwarten, ob die in Kraft getretenen bzw. vorgesehenen Entlastungsmaßnahmen im Zusammenwirken mit dem wirtschaftlichen Aufschwung mittelfristig auch die Arbeitsmarktausgaben im Bundeshaushalt nachhaltig verringern.

2.2.4 Weitere Sozialausgaben

2.2.4.1 Leistungen an die gesetzliche Krankenversicherung

Die Höhe des Bundeszuschusses an die gesetzliche Krankenversicherung (GKV) ist in den letzten Jahren mehrfach geändert worden. Im Rahmen des Gesetzes zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung stieg der Zuschuss für sogenannte versicherungsfremde Leistungen von 1,0 Mrd. Euro im Jahre 2004 über 2,5 Mrd. Euro im Jahre 2005 auf 4,2 Mrd. Euro im Jahre 2006. Zur Gegenfinanzierung wurde in den Jahren 2004 und 2005 die Tabaksteuer erhöht, die allerdings nicht die geplanten Mehreinnahmen erbrachte. Nach dem Haushaltsbegleitgesetz 2006 sollte der Bundeszuschuss für das Jahr 2007 auf 1,5 Mrd. Euro reduziert werden und ab dem Jahre 2008 in der bisherigen Form entfallen. Der Finanzplan bis zum Jahre 2010 sah deshalb keine weiteren Ansätze für diesen Ausgabenzweck mehr vor. In den parlamentarischen Beratungen zum Haushalt 2007 ist die Höhe des Bundeszuschusses wieder auf 2,5 Mrd. Euro erhöht worden. Zudem sollte eine neue Form der Mitfinanzierung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben in der GKV eingeführt werden.

Mit dem am 1. April 2007 in Kraft getretenen Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs in der Gesetzlichen Krankenversicherung wurde für diesen Zweck eine **langfristige Finanzierungsverpflichtung** des Bundes gesetzlich festgeschrieben.¹⁸ Danach werden die Bundeszuschüsse an die GKV von 2,5 Mrd. Euro (2007, 2008) um jährlich 1,5 Mrd. Euro steigen, bis sie im Jahre 2016 eine Gesamtsumme von 14 Mrd. Euro erreichen.

Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, dass die gegenüber der bisherigen Finanzplanung anfallenden Mehrausgaben für den Bundeszuschuss vor dem Hintergrund der positiven Entwicklung bei den Steuereinnahmen bis zum Jahre 2011 aufgefangen werden könnten.

¹⁷ Unter Berücksichtigung der Entlastungen bei den Einnahmen aus dem Bundesagentur-Haushalt (4,0 Mrd. Euro), dem Umsatzsteuernpunkt (6,5 Mrd. Euro) sowie beim Wohngeld (2,0 Mrd. Euro) verzeichnet der Haushalt 2007 Mehraufwendungen in der Größenordnung von 5 Mrd. Euro gegenüber den Arbeitsmarktausgaben im Haushalt 2004 (rund 25 Mrd. Euro).

¹⁸ Vgl. Artikel 1 GKV-WSG Nr. 153: Änderung des § 221 Abs. 1 SGB V (BGBl. I 2007, S. 378, 423).

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes stellen die bis zum Jahre 2016 steigenden Bundeszuschüsse an die GKV eine dauerhafte Vorbelastung für die folgenden Finanzpläne dar, die unabhängig von der künftigen Einnahmensituation des Bundes besteht. Es erscheint zudem nicht sicher, ob die jährlichen Ausgabensteigerungen von 1,5 Mrd. Euro allein durch entsprechende Steuerzuwächse kompensiert werden können. Bei der Fortschreibung der Finanzplanung sollten daher frühzeitig konkrete Einsparungsüberlegungen vorgenommen werden, um zu vermeiden, dass neue Schulden oder Einmalmaßnahmen zur Finanzierung des Mehraufwands herangezogen werden müssen.

2.2.4.2 Ausgaben für die Familienförderung

Zum Jahresbeginn 2007 ist das bisherige Erziehungsgeld durch das sogenannte **Elterngeld** als neue familienpolitische Leistung ersetzt worden. Im Bundeshaushalt 2007 sind 1,6 Mrd. Euro für das Elterngeld sowie 1,9 Mrd. Euro für die Abwicklung des Erziehungsgelds veranschlagt. Im Haushaltsentwurf 2008 steigen die Ausgaben für das Elterngeld mit seinem vollen Wirksamwerden auf gut 4 Mrd. Euro an; daneben werden nochmals 0,5 Mrd. Euro für das auslaufende Erziehungsgeld benötigt. Daraus ergibt sich ein zusätzlicher Mittelbedarf gegenüber dem Soll 2007 von rund 1 Mrd. Euro. Im Vergleich zum bisherigen Erziehungsgeld ergibt sich mittelfristig eine dauerhafte Mehrbelastung von rund 1 Mrd. Euro.

Darüber hinaus beabsichtigt der Bund, den Ausbau der **Betreuungsinfrastruktur** für Kinder unter drei Jahren finanziell zu unterstützen. Hierfür sollen bis zum Jahre 2013 insgesamt 4 Mrd. Euro für Investitionen und Betriebskosten der Länder und Gemeinden bereitgestellt werden. Für die Beteiligung an den Investitionskosten sind in den Jahren 2008 bis 2013 insgesamt 2,15 Mrd. Euro vorgesehen. Für die zusätzlich entstehenden Betriebskosten sollen die Länder ab dem Jahre 2009 bis 2013 Festbeträge bei der Umsatzsteuerverteilung von insgesamt 1,85 Mrd. Euro erhalten. In den Folgejahren will

sich der Bund mit jährlich 770 Mio. Euro an den Betriebskosten beteiligen.

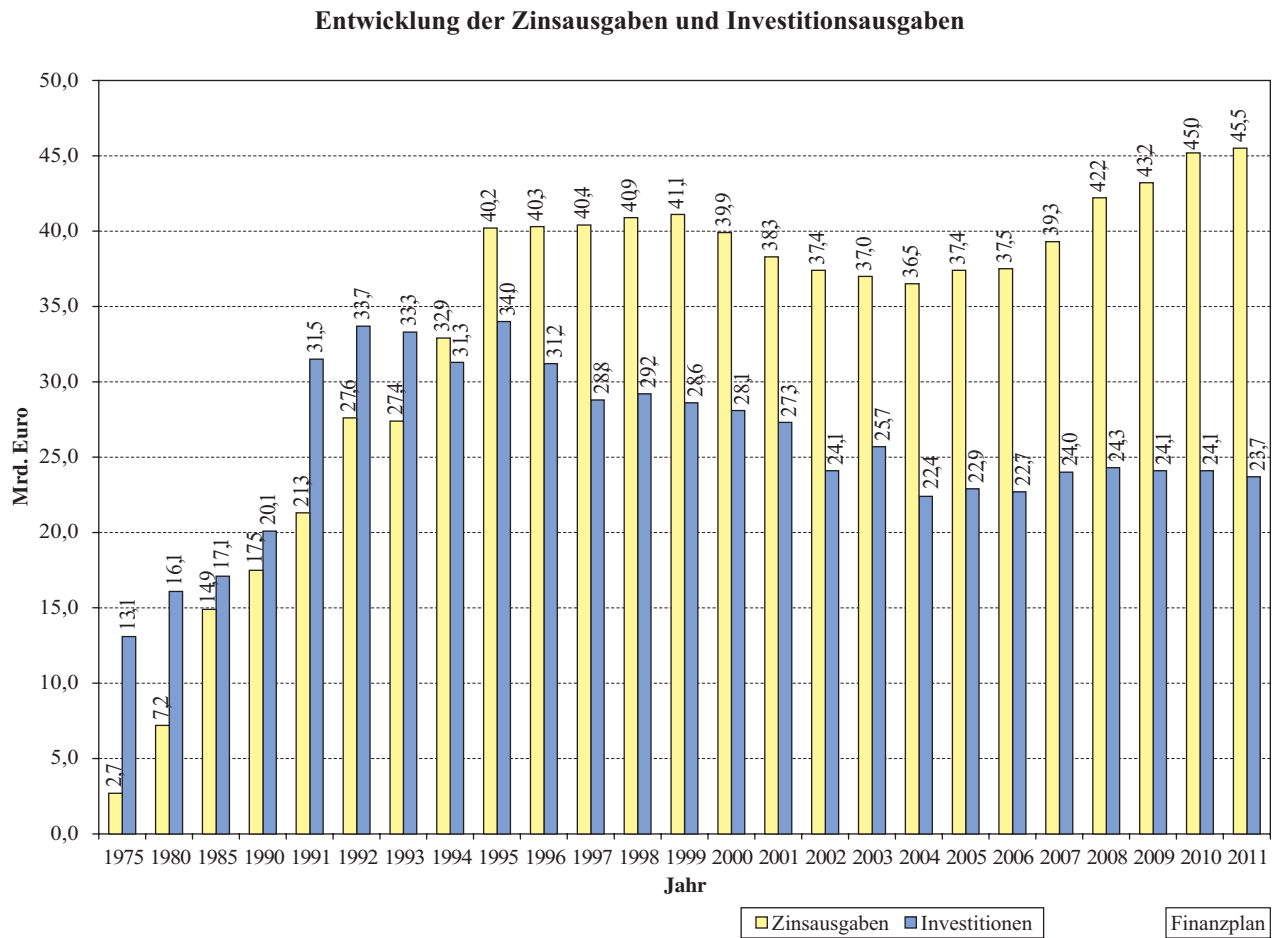
Der Bundesrechnungshof wird beobachten, ob die von der Bundesregierung zugesagte Mitfinanzierung im Einklang mit den finanzverfassungs- und haushaltsrechtlichen Vorgaben ausgestaltet wird.

2.2.5 Zinsausgaben

Die Zinsausgaben bilden seit Mitte der 90er-Jahre den nach den Sozialausgaben größten Ausgabenblock im Bundeshaushalt. Nachdem die Zinsleistungen bis Ende der 90er-Jahre auf 41,1 Mrd. Euro gestiegen waren, gingen sie in den darauffolgenden Jahren zurück und lagen auch im Haushaltsabschluss 2006 mit 37,5 Mrd. Euro noch deutlich unter dem Höchststand des Jahres 1999. Neben einem im Langzeitvergleich niedrigen Zinsniveau wirkte sich positiv aus, dass die Einnahmen aus der Versteigerung der Mobilfunklizenzen (50,8 Mrd. Euro) in den Jahren 2000 und 2001 in vollem Umfang zur Schuldentilgung eingesetzt wurden.

Im Haushalt 2007 und im Haushaltsentwurf 2008 sind demgegenüber mit 39,3 Mrd. Euro und 42,2 Mrd. Euro wieder deutlich höhere Zinsausgaben veranschlagt. Nach dem Finanzplan erreichen die Zinsausgaben jährlich neue Höchststände und steigen bis zum Jahre 2011 auf 45,5 Mrd. Euro an (vgl. Abbildung 5). Dieser Anstieg ist Folge der hohen Nettokredite der letzten Jahre und des zwischenzeitlich wieder gestiegenen Zinsniveaus. Seit Dezember 2005 hat die Europäische Zentralbank acht Zinserhöhungsschritte um jeweils 0,25 % vorgenommen. Damit hat sich der Zentralbankzinssatz mit 4 % (Jahresmitte 2007) gegenüber seinem niedrigsten Wert von 2 % verdoppelt. Aufgrund der günstigen konjunkturellen Entwicklung sind weitere Zinserhöhungen tendenziell nicht auszuschließen. Nach Angaben des Bundesministeriums sind für das sich daraus ergebende Zinsänderungsrisiko in den Planungsansätzen der Zinsausgaben Schwankungszuschläge in angemessener Höhe berücksichtigt. Entlastend gegenüber der bisherigen Zinsausgabenplanung wirkt sich die im Finanzplanungszeitraum rückläufige Nettokreditaufnahme aus.

Abbildung 5



Die strukturellen Belastungen des Gesamthaushalts durch die Zinslast lassen sich auch am Verhältnis von Investitionsausgaben zu Zinsausgaben ablesen (vgl. Abbildung 5). Nachdem bis einschließlich des Jahres 1993 die Investitionen den Zinsaufwand im Bundeshaushalt noch deutlich übertrafen, hat sich dieses Verhältnis insbesondere auch im Zusammenhang mit den finanzwirtschaftlichen Folgen der Wiedervereinigung nachhaltig umgekehrt. Nach dem Haushaltsentwurf 2008 wird die veranschlagte Zinslast 174 % der investiven Ausgaben ausmachen, zum Ende des Finanzplanungszeitraums wird sie sogar bei 192 % der Investitionen liegen. Der wachsende Schuldenstand einerseits und die daraus folgenden Zinsbelastungen andererseits wirken als „Schuldenfalle“ und stellen eine erhebliche finanzwirtschaftliche Hypothek für künftige Haushalte dar. Umso wichtiger erscheint es, so schnell wie möglich einen – ohne Einmaleffekte – ausgeglichenen Haushalt zu erreichen, um die Verschuldung zumindest nicht weiter anwachsen zu lassen.

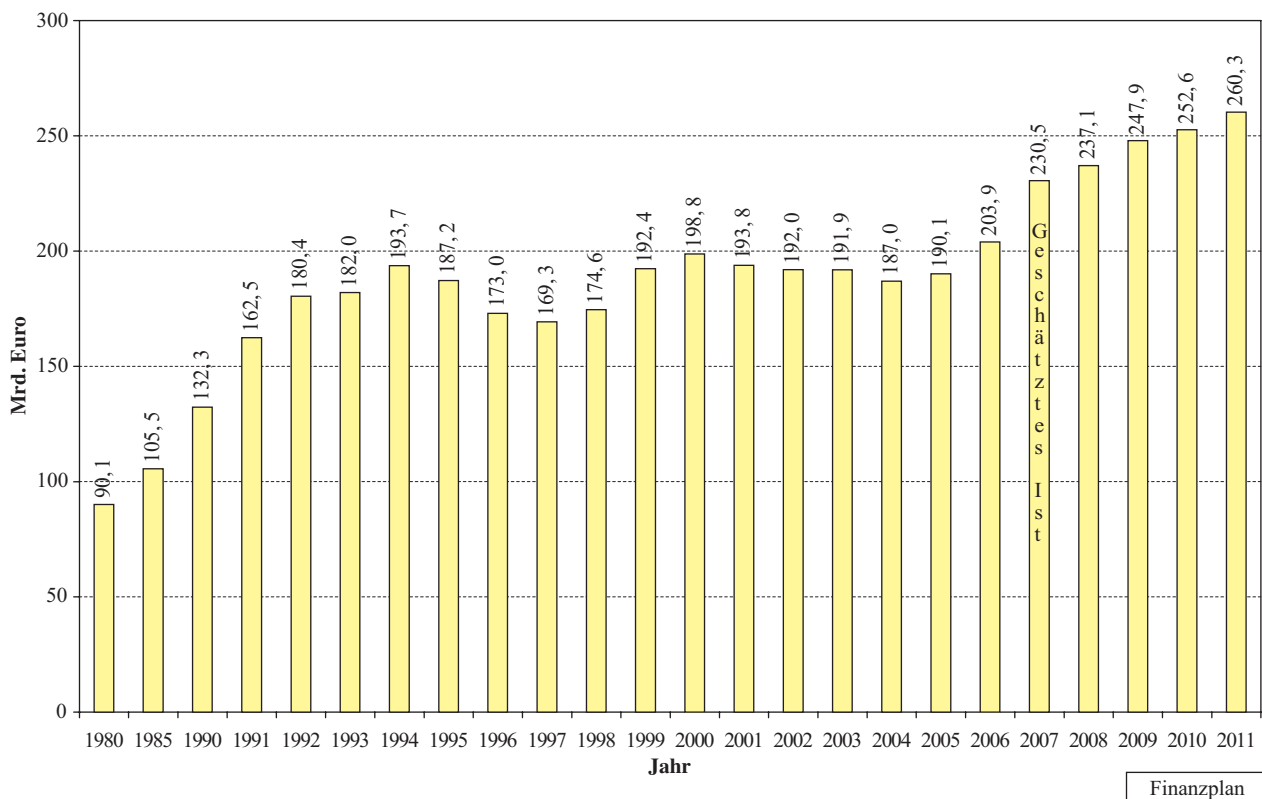
2.3 Einnahmenentwicklung und -struktur

2.3.1 Steuereinnahmen und Steuerquote

Bei der Entwicklung der Steuereinnahmen setzt sich die im Jahre 2006 begonnene Trendwende verstärkt fort. Bereits im Jahre 2006 waren die Steuereinnahmen um 7,2 % gegenüber dem Vorjahr gestiegen. Für das Haushaltsjahr 2007 ist nach dem Ergebnis der **Steuerschätzung vom 11. Mai 2007** mit einem weiteren Anstieg der Steuereinnahmen um 13,1 % auf 230,5 Mrd. Euro zu rechnen. Die im Haushaltsentwurf 2008 veranschlagten Steuereinnahmen sollen mit 237,1 Mrd. Euro nochmals um 2,9 % höher liegen. Innerhalb des Zeitraums 2005 bis 2008 verzeichnet der Bund damit ein um fast 25 % höheres Steueraufkommen. Ein derartiger Anstieg der Steuereinnahmen war zuletzt zu Beginn der 90er-Jahre im Zuge der Wiedervereinigung zu verzeichnen. Der Finanzplan geht von einem weiteren steuerlichen Zuwachs bis auf 260,3 Mrd. Euro im Jahre 2011 aus (vgl. Abbildung 6).

Abbildung 6

Entwicklung der Steuereinnahmen¹



¹ 2007: Ergebnis der Steuerschätzung vom Mai 2007 – im Haushalt 2007 veranschlagte Steuereinnahmen: 220,5 Mrd. Euro.

Die im **Finanzplan des Bundes** für den Zeitraum bis 2011 veranschlagten Steuereinnahmen liegen insgesamt etwas unter den Ergebnissen der Steuerschätzung (vgl. Abbildung 7). Dies beruht im Wesentlichen auf folgenden Abweichungen:

- Das zum Schätzungszeitpunkt noch nicht verabschiedete Unternehmenssteuerreformgesetz 2008 mit geschätzten Mindereinnahmen für den Bund von 12,5 Mrd. Euro¹⁹ im Zeitraum 2008 bis 2011 war in die Steuerschätzung nicht einbezogen.
- Andererseits enthält der Finanzplan gegenüber dem Ergebnis der Steuerschätzung höhere Einnahmeerwartungen, da die Bundesregierung aufgrund der günstigen konjunkturellen Entwicklung von einem stärkeren Steueranstieg ausgeht, als in der Steuerschätzung prognostiziert worden ist (2008: + 2,0 Mrd. Euro). Diese

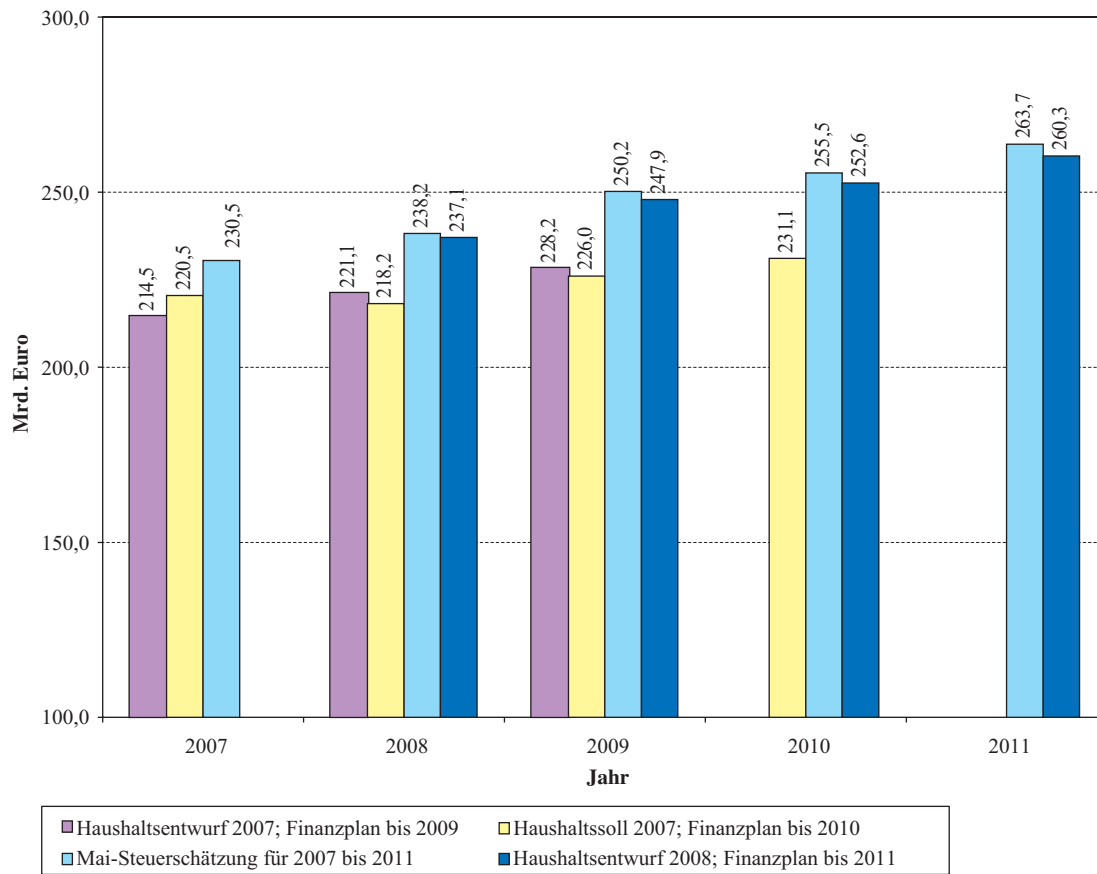
„konjunkturbedingte“ Anpassung der Steuereinnahmeprognosen war bereits im Rahmen des letztjährigen Aufstellungsverfahrens praktiziert worden. Der Bundesrechnungshof hält derartige Korrekturen gegenüber der Steuerschätzung für vertretbar, wenn sie auf belastbaren Annahmen beruhen; allerdings müssen sie dann konsequenterweise auch vorgenommen werden, wenn die Prognosen sich gegenüber den Steuerschätzergebnissen ungünstiger entwickeln (vgl. Bemerkungen 2006, Nr. 2.3.1).

Vergleicht man den neuen Finanzplan mit den beiden vorangegangenen Finanzplänen, so ist eine deutliche Verbesserung der steuerlichen Einnahmeerwartungen festzustellen. Danach kann der Bund mit jährlichen Steuer Mehreinnahmen in jeweils zweistelliger Milliardenhöhe rechnen (vgl. Abbildung 7). Die in früheren Finanzplänen zu beobachtende zu hohe Schätzung und Veranschlagung der Steuereinnahmen mit der Folge einer negativen Revision bei der Finanzplanfortschreibung scheint sich nicht mehr fortzusetzen.

¹⁹ Für Bund, Länder und Gemeinden belaufen sich die geschätzten Mindereinnahmen in diesem Zeitraum auf rund 26 Mrd. Euro.

Abbildung 7

Abweichungen bei den geplanten Steuereinnahmen



Der Zuwachs bei den Steuereinnahmen ist im Wesentlichen auf zwei Gründe zurückzuführen:

- Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung wird deutlich positiver eingeschätzt. Für das Jahr 2007 wird ein Wachstum des nominalen Bruttoinlandsprodukts von 4,0 % zugrunde gelegt, was einer Verbesserung von 1,4 Prozentpunkten gegenüber der Herbstschätzung 2006 entspricht. Für das Jahr 2008 soll der Zuwachs 3,7 % und in den Folgejahren durchschnittlich 2,8 % betragen.
- Die in Kraft getretenen steuerlichen Maßnahmen – wie das Gesetz zur Abschaffung der Eigenheimzulage,²⁰ das Haushaltsbegleitgesetz 2006 (insbesondere mit der Erhöhung des allgemeinen Umsatzsteuersatzes und des Regelsatzes der Versicherungssteuer um jeweils drei Prozentpunkte), das Steueränderungsgesetz 2007 (u. a. mit der Beschränkung der Entfernungspauschale und der Absenkung des Sparer-Freibetrags) sowie das Biokraftstoffquotengesetz (mit dem Abbau der Subventionierung der Biokraftstoffe) – führen zu erheblichen Steuerzuwächsen.

Allerdings setzt der in der mittelfristigen Finanzplanung zugrunde gelegte Einnahmewachstum ein weiterhin stetiges und stabiles Wirtschaftswachstum voraus. Anderenfalls dürften sich die steuerlichen Einnahmeerwartungen nicht realisieren lassen.

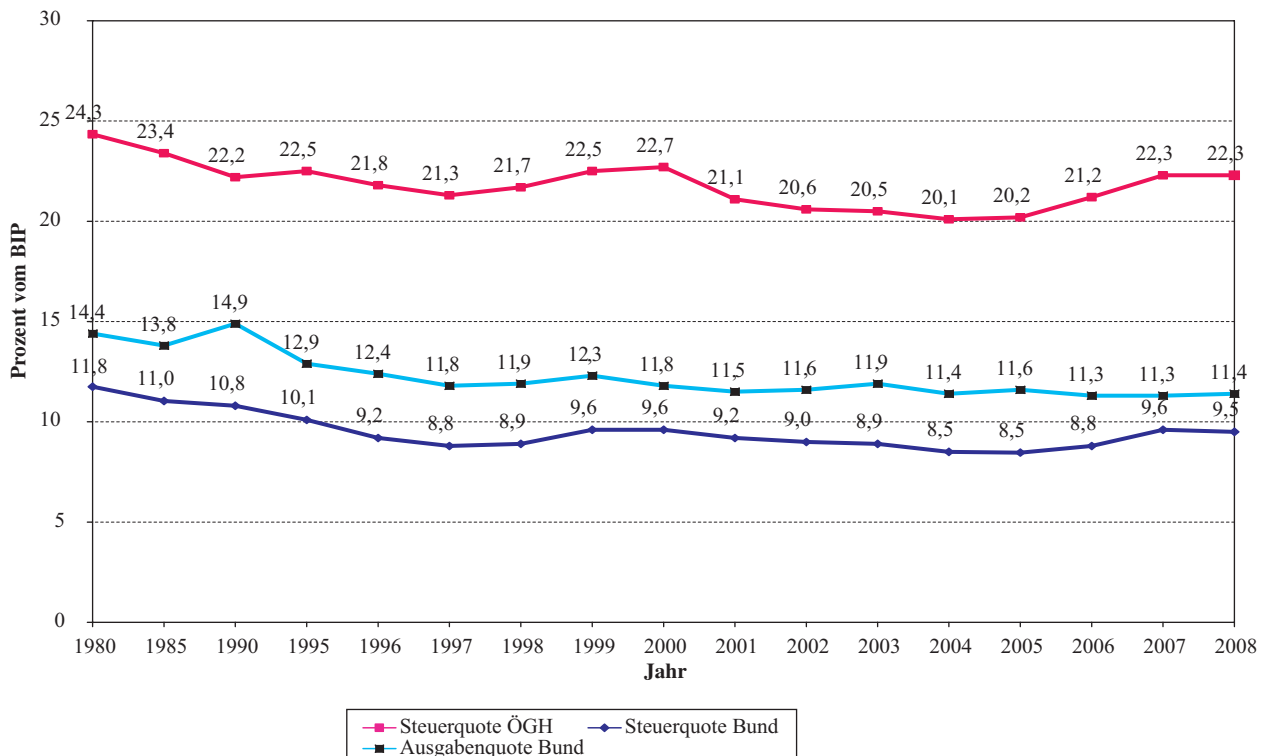
Die verbesserte Einnahmesituation für Bund, Länder und Gemeinden lässt sich auch anhand der Entwicklung des Steueraufkommens in Relation zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ablesen. Die volkswirtschaftliche **Steuerquote** – das Verhältnis der kassenmäßigen Steuereinnahmen zum Bruttoinlandsprodukt – ist nach ihrem Tiefstand im Jahre 2004 wieder merklich angestiegen. Die Gebietskörperschaften insgesamt und auch der Bund weisen im Jahre 2007 eine gegenüber dem Vorjahr um 1,1 (Bund: 0,8) Prozentpunkte höhere Steuerquote auf (vgl. Abbildung 8). Damit liegt die Steuerquote des Bundes im Jahre 2007²¹ (9,6 %) wieder auf der des Jahres 2000, wenn auch die Steuerquoten insbesondere der Jahre vor 1995 nicht erreicht werden.

²⁰ Die Eigenheimzulage wurde als Steuervergütung gewährt und in den öffentlichen Haushalten als steuerliche Mindereinnahmen gebucht.

²¹ Bei Zugrundelegung des Ergebnisses der Steuerschätzung vom Mai 2007.

Abbildung 8

Steuer- und Ausgabenquote des Bundes sowie Steuerquote des öffentlichen Gesamthaushalts¹



¹ In der Abgrenzung der Finanzstatistik – Die Steuerquote in Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) liegt teilweise um bis zu zwei Prozentpunkte höher, da einige steuerliche Abzüge wie z. B. das Kindergeld und die Eigenheimzulage in den VGR nicht als Steuer-mindereinnahmen, sondern als Staatsausgaben (Transferleistungen) gelten.
2007: Unter Berücksichtigung des Ergebnisses der Steuerschätzung vom Mai 2007.

Die **Ausgabenquote** des Bundes – das Verhältnis seiner Ausgaben zum Bruttoinlandsprodukt – ist im Jahre 2007 mit 11,3 % sogar niedriger als im Jahre 2000 (11,8 %). Auf Basis des Haushaltsentwurfs 2008 verbleibt sie mit 11,4 % etwa auf diesem Niveau. Allerdings relativiert sich dieses günstige Szenario dadurch, dass die Steuereinnahmen des Bundes in zunehmendem Maße für bestimmte Ausgabezwecke festgelegt sind. Die **Vorabbindungen** von Steuereinnahmen umfassen insbesondere:

- bei der Umsatzsteuer rund 15 Mrd. Euro (2007) für die teilweise Finanzierung der Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung seit dem Jahre 2007 sowie des zusätzlichen Bundeszuschusses an die Allgemeine Rentenversicherung seit dem Jahre 1998;²²
- bei der Mineral- und Stromsteuer rund 16 Mrd. Euro (2007) aus dem Aufkommen der fünf Stufen der seit

dem Jahre 1999 erhobenen sogenannten Ökosteuer ebenfalls für Zwecke der Rentenversicherung.²³

Diese „Reservierung“ von Steuereinnahmen für bestimmte Ausgabezwecke beeinträchtigt den Haushaltsgrundsatz der **Gesamtdeckung** (§ 8 Satz 1 BHO), nach dem alle Einnahmen als Deckungsmittel für alle Ausgaben dienen. Der Handlungsspielraum innerhalb des Bundeshaushalts wird also nicht nur auf der Ausgabenseite (vgl. Nr. 2.2), sondern auch auf der Einnahmenseite durch die langfristige zweckgebundene Festlegung bestimmter Steueranteile in bedenklicher Weise eingeschränkt.

2.3.2 Strukturelle Veränderungen der Steuereinnahmenbasis

Im Vergleich zu den anderen Gebietskörperschaften steigen die Steuereinnahmen des Bundes im Jahre 2007 be-

²² Vgl. dazu die komplizierte Regelung in § 1 Finanzausgleichsgesetz, der noch weitere Vorwegabzüge und Umschichtungen zugunsten und zulasten von Bund, Länder und Gemeinden enthält.

²³ Außerdem ist ein Teil des Mineralölsteueraufkommens nach Vorschriften des Straßenbaufinanzierungsgesetzes und des Verkehrsfinanzierungsgesetzes für Zwecke des Straßenbaus gebunden. Nach haushaltsgesetzlicher Regelung (§ 6 Abs. 7 HG 2007) wird diese Zweckbindung auf sonstige verkehrspolitische Zwecke im Bereich des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung ausgedehnt.

sonders kräftig. Dadurch erhöht sich erstmals seit dem Jahre 2001 sein Anteil am Gesamtsteueraufkommen von 41,7 % (2006) auf 43,1 %. Dies beruht im Wesentlichen auf dem ab dem Jahre 2007 höheren Umsatzsteueranteil des Bundes, den er an die Bundesagentur zur teilweisen Deckung der Absenkung des Arbeitslosenversicherungsbeitrags weiterleitet (vgl. Nr. 2.2.3). Auf einen längeren Zeitraum gesehen liegt der Steueranteil des Bundes jedoch deutlich unter dem Niveau früherer Jahre.²⁴ So entfiel zu Beginn der 90er-Jahre noch fast die Hälfte aller Steuereinnahmen auf den Bundeshaushalt (vgl. Abbildung 9). Nach dem Tiefstand im Jahre 1998 ist der Bundesanteil dann wieder geringfügig gestiegen, obwohl einige Steuererhöhungen ausschließlich dem Bundeshaushalt

zugeflossen sind. Dies betrifft in erster Linie die dem Bund in vollem Umfang zustehende Umsatzsteuererhöhung des Jahres 1998 sowie die höhere Besteuerung des Energieverbrauchs ab dem Jahre 1999 durch die fünf Öko-steuerstufen (vgl. Nr. 2.3.1).

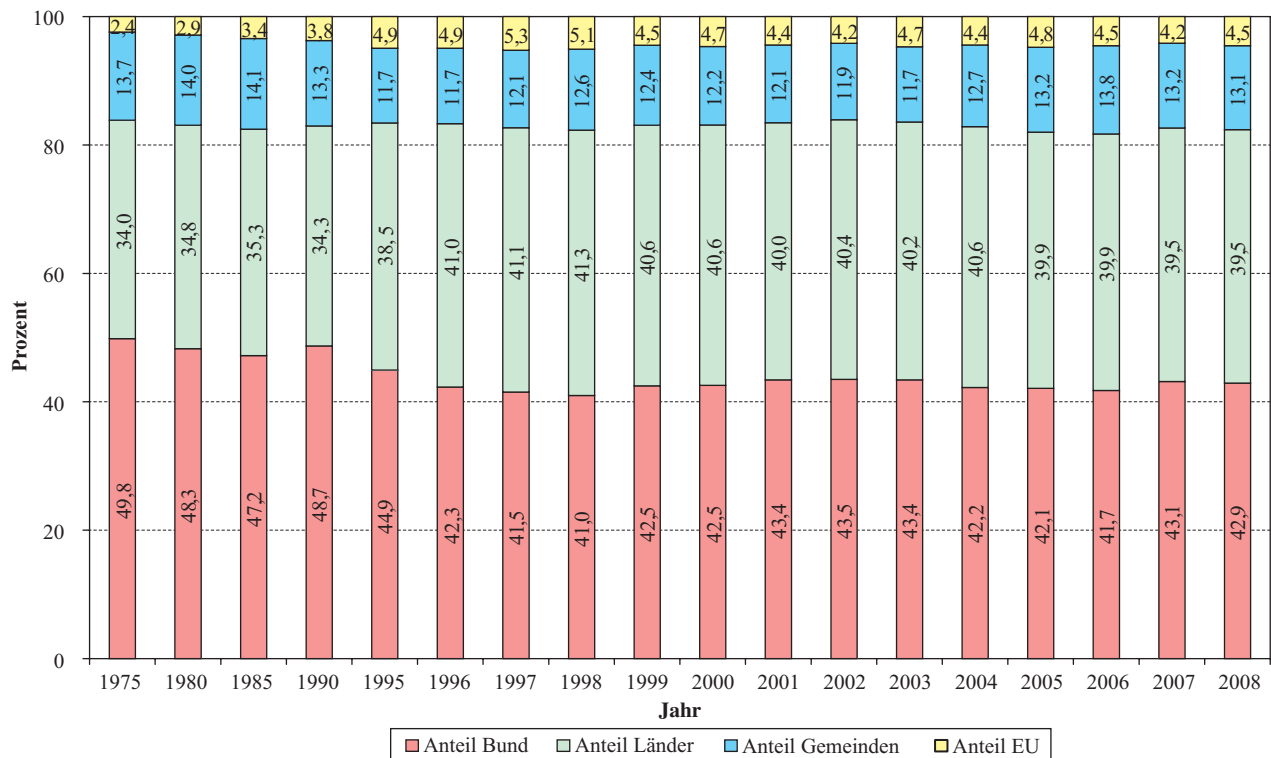
Fast spiegelbildlich zum Rückgang des Bundesanteils stiegen die Steueranteile der Länder. Sie bewegen sich seit Jahren in der Größenordnung von 40 %. Die Anteile der Gemeinden sowie der Europäischen Union²⁵ sind seit Beginn der 90er-Jahre relativ konstant geblieben. Der Anteil der Gemeinden im Jahre 2007 entspricht mit 13,2 % fast genau dem des Jahres 1990.

²⁴ Gegenüber der Steuerverteilung zu Beginn der 90er-Jahre liegt der Bundesanteil immer noch um rund sechs Prozentpunkte niedriger.

²⁵ Der Haushalt der EU finanziert sich im Wesentlichen durch Abführungen von Zöllen und sog. Eigenmittel aus der Mehrwertsteuer und nach einem Berechnungsschlüssel, der das Bruttonationaleinkommen zugrunde legt.

Abbildung 9

Anteile der Gebietskörperschaften am Gesamtsteueraufkommen



Die Veränderungen bei den Steueranteilen von Bund und Ländern beruhen insbesondere auf einer Reihe haushaltswirksamer Maßnahmen, durch die die Steuereinnahmendisbasis des Bundeshaushalts nachhaltig verringert worden ist:

- Im Rahmen des im Jahre 1995 neu geregelten **bundesstaatlichen Finanzausgleichs** hat der Bund zugunsten der Länder seinen Anteil an der Umsatzsteuer dauerhaft um sieben Prozentpunkte reduziert. Das entspricht Mindereinnahmen im Bundeshaushalt 2007 von 12,0 Mrd. Euro.
- Ebenfalls im Jahre 1995 wurden die im Rahmen des vertikalen Finanzausgleichs geleisteten **Bundesergänzungszuweisungen** an finanzschwache Länder deutlich aufgestockt. Im Bundeshaushalt 2007 erhalten die Länder aus dem Steueraufkommen des Bundes insgesamt 14,6 Mrd. Euro gegenüber 3,7 Mrd. Euro im Jahre 1994, also 10,9 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 belaufen sich die Kindergeldleistungen im Jahre 2007 auf 34,7 Mrd. Euro (gegenüber 10,9 Mrd. Euro im Jahre 1995). Auf den Bundeshaushalt 2007 entfallen hiervon entsprechend seinem Anteil an der Einkommensteuer (42,5 %) 14,7 Mrd. Euro Steuermindereinnahmen.
- Zur Kompensation der Mehrbelastungen der Länder aufgrund der Umstellung und der Verbesserungen beim **Familienleistungsausgleich** ist der Länderanteil an der Umsatzsteuer zulasten des Bundes seit dem Jahre 1996 mehrmals erhöht worden.²⁶ Dies entspricht Steuermindereinnahmen im Bundeshaushalt 2007 von 11,0 Mrd. Euro.
- Im Rahmen der Bahnreform erhalten die Länder nach Artikel 106a Grundgesetz vom Bund seit dem Jahre 1996 einen Anteil aus dem Energiesteueraufkommen (früher: Mineralölsteueraufkommen)²⁷ als finanziellen Ausgleich für die **Regionalisierung** des Schienenper-

sonennahverkehrs. Die Einnahmeminderung des Bundes hieraus beträgt im Jahre 2007 6,7 Mrd. Euro.²⁸

Den steuerlichen Auswirkungen dieser Reformmaßnahmen auf den Bundeshaushalt sind Steuermehreinnahmen vor allem durch den im Jahre 1995 eingeführten Solidaritätszuschlag (2007: 12,1 Mrd. Euro) sowie weitere nicht genau bezifferbare Entlastungen gegenüberzustellen. Dies betrifft insbesondere das bis einschließlich des Bundeshaushalts 1995 als Ausgabe gebuchte Kindergeld, den steuerlichen Kinderfreibetrag sowie die Leistungen für die ehemaligen Sondervermögen Deutsche Bundesbahn und Deutsche Reichsbahn. Diese Steuermehreinnahmen und Minderausgaben reichen aber nicht aus, den Rückgang der Steueranteile aufgrund der beschriebenen systematischen und strukturellen Veränderungen auszugleichen. Per saldo bestehen für den Bundeshaushalt erhebliche jährliche Zusatzbelastungen fort.²⁹

2.3.3 Vertikaler Finanzausgleich (Bundesergänzungszuweisungen)

Die **Bundesergänzungszuweisungen** (BEZ) haben vor allem seit der Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab dem Jahre 1995 erhebliche finanzielle Größenordnungen erlangt. Aufgrund der Anschlussregelungen im Rahmen des Solidarpaktfortführungsgesetzes ab dem Jahre 2005 werden die Zuweisungen auf hohem Niveau fortgeführt. Im Bundeshaushalt werden die Zuweisungen als negative Einnahmen bei Kapitel 6001 Titel 016 02 veranschlagt und vermindern das zur Haushaltsfinanzierung einsetzbare Steueraufkommen des Bundes entsprechend (vgl. Nr. 2.3.2).

Die BEZ betragen mit 14,6 Mrd. Euro im Jahre 2007 ungefähr das Doppelte des Finanzvolumens des horizontalen Länderfinanzausgleichs.³⁰ In den Haushaltsjahren 2007 und 2008 entfallen fast 95 % der BEZ auf die neuen Länder und Berlin (vgl. Abbildung 10). Die BEZ umfassen

- Allgemeine BEZ an leistungsschwache Länder (derzeit 11) zur Anhebung ihrer Finanzkraft (2007: 2,7 Mrd. Euro),
- Sonderbedarfs-BEZ an die neuen Länder und Berlin wegen teilungsbedingter Sonderlasten und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft (2007: 10,4 Mrd. Euro),

²⁶ Vgl. § 1 Sätze 5 ff. Finanzausgleichsgesetz: rund 6,3 Prozentpunkte zugunsten der Länder zum Ausgleich zusätzlicher Belastungen im Rahmen des neu geregelten Familienleistungsausgleichs.

Umsatzsteuerverteilung 2007 nach Finanzausgleichsgesetz: Vorab-Abzug i. H. v. 3,89 % zugunsten des Bundes für Arbeitslosenversicherung; vom Rest Vorab-Abzug i. H. v. 5,15 % zugunsten des Bundes für Rentenversicherung; vom Rest 2,2 % zugunsten der Gemeinden; Umsatzsteueranteile vom verbleibenden Rest: beim Bund 49,68 % zuzüglich Festbetrag, bei Ländern 50,32 % abzüglich Festbetrag.

Aufteilung entspricht rechnerisch einem Bundesanteil am gesamten Umsatzsteueraufkommen 2007 von rund 54,4 % (Länderanteil: rund 43,6 %; Gemeindeanteil: rund 2,0 %).

²⁷ Zum 1. August 2006 ist das neue Energiesteuergesetz in Kraft getreten und hat das Mineralölsteuergesetz in vollem Umfang abgelöst. Die Bezeichnung „Mineralölsteuer“ wurde durch „Energiesteuer“ ersetzt.

²⁸ Dies entspricht einem Anteil von 17,0 % am veranschlagten Energiesteueraufkommen 2007 (rund 39,5 Mrd. Euro). Die im Haushaltsbegleitgesetz 2006 enthaltenen Absenkungen der Regionalisierungsmittel mit einer Festschreibung auf einen Jahresbetrag von 6,6 Mrd. Euro werden für den Zeitraum ab 2008 teilweise wieder zurückgenommen. So ist ab dem Jahre 2009 wieder eine Dynamisierung der Regionalisierungsmittel um 1,5 %/Jahr vorgesehen.

²⁹ Außerdem hat der Bund zugesagt, sich ab dem Jahre 2009 an den zusätzlich entstehenden Betriebsausgaben für Kinderbetreuungseinrichtungen dauerhaft zu beteiligen; hierzu sollen die Länder einen jährlichen Festbetrag bei der Umsatzsteuerverteilung erhalten, der bis zum Jahre 2014 auf 770 Mio. Euro ansteigt.

³⁰ Das Volumen dürfte im Jahre 2007 etwa in der Größenordnung des Vorjahres (2006: rund 7,3 Mrd. Euro) liegen.

- Sonderbedarfs-BEZ an kleinere alte und neue Länder (10) wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung (2007: 0,5 Mrd. Euro) sowie
- seit dem Jahre 2005 Sonderbedarfs-BEZ in Höhe von jeweils 1,0 Mrd. Euro an die neuen Länder (ohne Berlin) wegen der Kosten struktureller Arbeitslosigkeit.

Die letztgenannten Sonderbedarfs-BEZ sollen die aufgrund der vergleichsweise hohen Langzeitarbeitslosigkeit in den neuen Ländern entstehenden überproportionalen Lasten im Zusammenhang mit der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige abdecken. Hierfür erhält der Bund einen entsprechend erhöhten Anteil am Umsatzsteuereinkommen in Form eines Festbetrags von jährlich 1,0 Mrd. Euro.³¹ Im Jahre 2010 wird überprüft, ob und

in welcher Höhe diese Sonderlasten der neuen Länder ab dem Jahre 2011 auszugleichen sind.³²

Auf der Grundlage des Solidarpaktfortführungsgesetzes aus dem Jahre 2001, das die Bund-Länder-Finanzbeziehungen für den Zeitraum von 2005 bis einschließlich 2019 regelt, werden die BEZ insbesondere für die neuen Länder und Berlin weiterhin in einem hohen Maße Steuereinnahmen des Bundes binden. Allein die im Rahmen des Solidarpakts II aus dem sogenannten **Korb I**³³ zugewiesenen Sonderbedarfs-BEZ „zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft“ belaufen sich im Zeitraum 2005 bis 2019 auf insgesamt 105,3 Mrd. Euro.

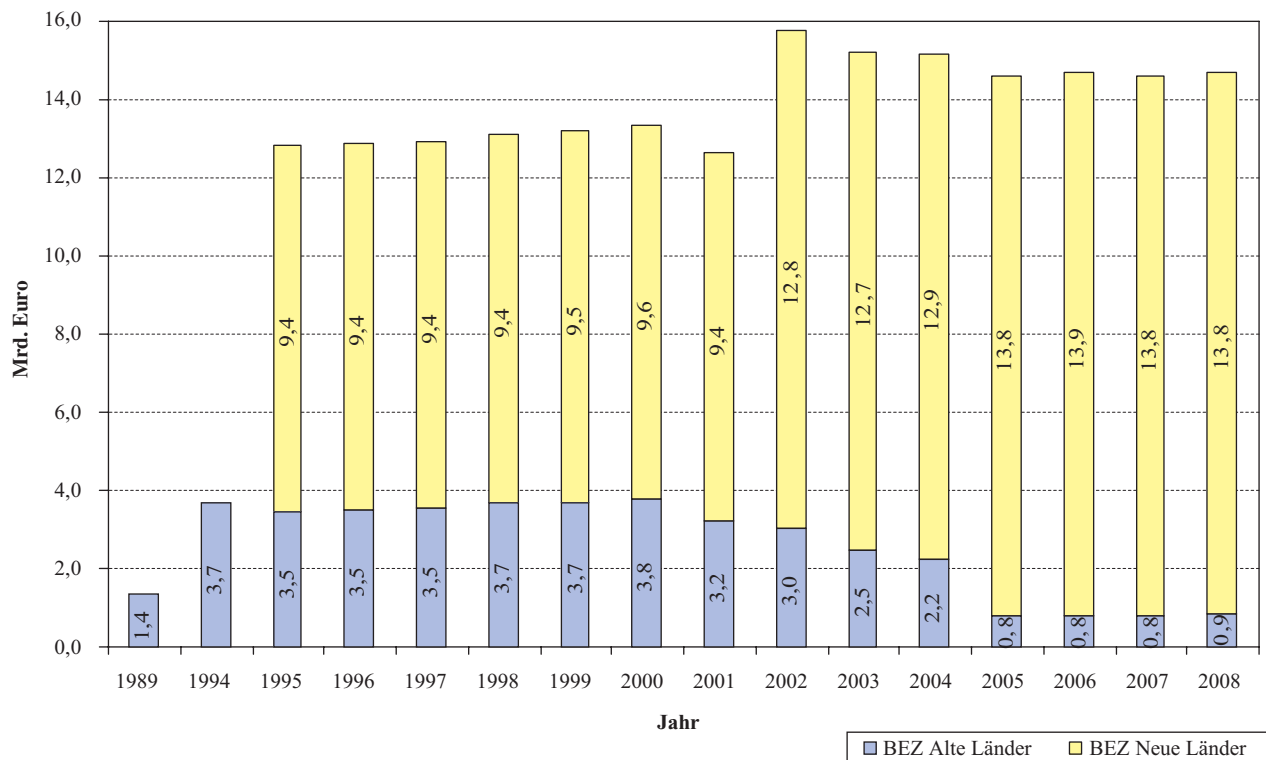
³¹ Vgl. § 11 Abs. 3a Satz 1 und 2 i. V. m. § 1 Satz 4 Finanzausgleichsgesetz.

³² Vgl. § 11 Abs. 3a Satz 3 Finanzausgleichsgesetz.

³³ Korb I umfasst die in § 11 Abs. 3 FAG gesetzlich fixierten Bundesergänzungszuweisungen, die im Rahmen des vertikalen Finanzausgleichs gewährt werden.

Abbildung 10

Volumen und Aufteilung der Bundesergänzungszuweisungen auf alte und neue Länder



Die neuen Länder und Berlin erhalten die Sonderbedarfs-BEZ wegen teilungsbedingter Sonderlasten nach einem gesetzlich festgelegten Aufteilungsschlüssel³⁴:

- Sachsen 26,08 %
- Berlin 19,02 %
- Sachsen-Anhalt 15,73 %
- Brandenburg 14,33 %
- Thüringen 14,31 %
- Mecklenburg-Vorpommern 10,54 %

³⁴ Vgl. § 11 Abs. 3 Satz 2 Finanzausgleichsgesetz.

Die Mittel beliefen sich in den Jahren 2002 bis 2005 auf jährlich 10,5 Mrd. Euro. Ab dem Jahre 2006 sind sie degressiv ausgestaltet. Für den Finanzplanungszeitraum und die Folgejahre sind bestimmte Festbeträge gesetzlich³⁵ festgeschrieben (vgl. Tabelle 3). Der Bundeshaushalt wird damit auf der Einnahmenseite bis zum Ende des aktuellen Finanzplanungszeitraums im Jahre 2011 um insgesamt rund 2,5 Mrd. Euro gegenüber der Jahresrate 2006 entlastet. Mit Ablauf 2019 laufen die Sonderbedarfs-BEZ aus.

³⁵ Vgl. § 11 Abs. 3 Satz 1 Finanzausgleichsgesetz.

Tabelle 3

Sonderbedarfs-BEZ an die neuen Länder und Berlin (Solidarpakt II – Korb I)

Jahr	Sonderbedarfs-BEZ	Rückgang gegenüber Vorjahr	Rückgang gegenüber Vorjahr
	Mrd. Euro	Mrd. Euro	Prozent
2006	10,48	0,05	0,5
2007	10,38	0,10	1,0
2008	10,23	0,15	1,5
2009	9,51	0,72	7,0
2010	8,74	0,77	8,1
2011	8,03	0,72	8,2
2012	7,26	0,77	9,6
2013	6,54	0,72	9,9
2014	5,78	0,77	11,7
2015	5,06	0,72	12,4
2016	4,29	0,77	15,2
2017	3,58	0,72	16,7
2018	2,81	0,77	21,4
2019	2,10	0,72	25,5

Neben den Zahlungen im Rahmen des Finanzausgleichs hat sich der Bund verpflichtet, aus dem sogenannten **Korb II** im Zeitraum 2005 bis 2019 rund 51 Mrd. Euro überproportionale Haushaltsleistungen für den Auf- und Ausbau wesentlicher Politikfelder³⁶ in den neuen Ländern zu erbringen. Nach einer im November 2006 zwischen Bund und Ländern erzielten Einigung sollen diese Leistungen von 5,8 Mrd. Euro im Jahre 2005 schrittweise auf 1,7 Mrd. Euro im Jahre 2019 zurückgeführt werden.

Über die zweckentsprechende Verwendung der erhaltenen Mittel aus Sonderbedarfs-BEZ und über die finanzwirtschaftliche Entwicklung der Länder- und Kommunalhaushalte einschließlich der Begrenzung der Nettoverschuldung berichten die neuen Länder und Berlin dem Finanzplanungsrat jährlich in sogenannten **Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“**.³⁷ Die – erstmals im Jahre 2003 – vorgelegten Fortschrittsberichte werden zusammen mit einer Stellungnahme der Bundesregierung im Finanzplanungsrat erörtert.

Die Fortschrittsberichte für das Berichtsjahr 2005 wurden von den berichtspflichtigen Ländern fristgerecht bis September 2006 der Bundesregierung übermittelt. Der Finanzplanungsrat hat die Fortschrittsberichte und die Stellungnahme der Bundesregierung hierzu am 10. November 2006 erörtert.³⁸ Aus der Stellungnahme der Bundesregierung ergibt sich, dass die investive Verwendung der Sonderbedarfs-BEZ deutlich zugenommen hat. Sie lag bei den ostdeutschen Flächenländern bei 48 % gegenüber 39 % im Jahre 2004. Auch insgesamt ist ein Anstieg des sachgerechten Einsatzes, d. h. für Infrastrukturinvestitionen und zum Ausgleich der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft, zu verzeichnen. Allerdings lag die durchschnittliche Verwendungsquote in den ostdeutschen Flächenländern mit 61 % (5,2 Mrd. Euro) immer noch unter einer vollständigen bestimmungsgemäßen Verwendung (8,5 Mrd. Euro). Zudem sind die Unterschiede in den einzelnen Ländern mit einer Bandbreite zwischen 95 % (Sachsen) und 34 % bzw. 35 % (Thüringen, Sachsen-Anhalt) noch sehr groß. In Berlin wurden die Sonderbedarfs-BEZ von 2,0 Mrd. Euro wie in den Vorjahren vollständig konsumtiv verwendet.

Aufgrund der verbesserten gesamtwirtschaftlichen Rahmendaten und der positiven Steuereinnahmenentwicklung dürfte es den neuen Ländern und Berlin in den kommenden Jahren leichter fallen, die im Solidarpaktfortführungsgesetz normierten Verwendungszwecke stärker einzuhalten. Der Finanzplanungsrat hat in diesem Zusammenhang zu Recht auf die politische Verantwortung

der Länder hingewiesen, die Infrastrukturlücke bis zum Jahre 2020 abzubauen. Allerdings haben Finanzplanungsrat und Bundesregierung über derartige Appelle hinaus keine rechtlichen Einwirkungsmöglichkeiten auf die solidaripaktgemäße Mittelverwendung. Hierzu hätte es zumindest einer Ermächtigung im Finanzausgleichsgesetz bedurft, die Sonderbedarfs-BEZ im Fall einer wesentlichen Abweichung von den zugrunde gelegten Erwartungen zu überprüfen.³⁹

Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, dass sich die solidaripaktgerechte Verwendungen der Sonderbedarfs-BEZ stetig verbessert habe und sich dieser Trend für das Jahr 2006 fortsetze. Im Übrigen dienten die Sonderbedarfs-BEZ nach Artikel 107 Abs. 2 Grundgesetz der ergänzenden Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs und seien nicht zweckgebunden. Die mit dem Solidarpakt II beabsichtigte Planungssicherheit für die neuen Länder auf der Einnahmenseite wäre durch rechtliche Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes reduziert worden.

Der Bundesrechnungshof teilt die Einschätzung des Bundesministeriums zur bestehenden Rechtslage. Angesichts der degressiven Jahrestanchen sollten die neuen Länder und Berlin aber aus eigenem Interesse heraus den Mittelaussatz im Sinne des Solidarpaktes weiter verstärken, um den infrastrukturellen Auf- und Ausbau bis spätestens zum Ende des Förderzeitraums abzuschließen. Dies dürfte jedoch nur möglich sein, wenn deren Konsolidierungsanstrengungen bei den – mit Ausnahme Sachsens – immer noch überproportional hohen konsumtiven Ausgaben vor allem im Bereich des Personals fortgesetzt werden.

2.3.4 Sonstige Einnahmen

Die sonstigen Einnahmen⁴⁰ tragen neben den Steuereinnahmen maßgeblich zur Haushaltsfinanzierung bei. Im Bundeshaushalt 2007 ist dafür ein Betrag von 30,4 Mrd. Euro veranschlagt (vgl. Abbildung 11). Damit liegen die sonstigen Einnahmen deutlich unter dem Höchststand des Haushaltsjahres 2005 (38,5 Mrd. Euro). Im Jahre 2005 trugen zur Haushaltsfinanzierung Beteiligungserlöse (8,9 Mrd. Euro) sowie hohe Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen bei, von denen 6,8 Mrd. Euro aus vorzeitigen Rückzahlungen insbesondere von Russland und Polen stammten. Auch von den im Jahre 2006 erzielten Gewährleistungseinnahmen entfiel ein großer Teil auf vorzeitige Rückzahlungen.

Im Übrigen sind die Veränderungen bei den sonstigen Einnahmen vor allem auf die unterschiedlich hohen Erlöse aus der Veräußerung von Beteiligungen und sonsti-

³⁶ Dazu gehören insbesondere Wirtschaft, Verkehr, Wohnungs- und Städtebau, Forschung und Entwicklung, EU-Strukturfondsmittel, ökologische Altlasten, Sportbereich.

³⁷ Vgl. § 11 Abs. 4 Satz 2 Finanzausgleichsgesetz 2001 sowie – für den Zeitraum ab 2005 – § 11 Abs. 3 Satz 3 Finanzausgleichsgesetz 2005.

³⁸ Zudem wurde die Stellungnahme der Bundesregierung mit Zustimmung der Länder dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur Unterrichtung vorgelegt (Haushaltsausschussdrucksache 16/2911 vom 6. Juni 2007).

³⁹ Dies hatte der Bundesrechnungshof seinerzeit empfohlen – vgl. Bemerkungen 2002, Bundestagsdrucksache 15/60 Nr. 2.4.2.3.

⁴⁰ Hierzu gehören insbesondere Verwaltungseinnahmen (vor allem Gebühren), Beteiligungserlöse, Rückflüsse aus Darlehen und Gewährleistungen, die Gewinnabführung der Deutschen Bundesbank sowie Münzeinnahmen.

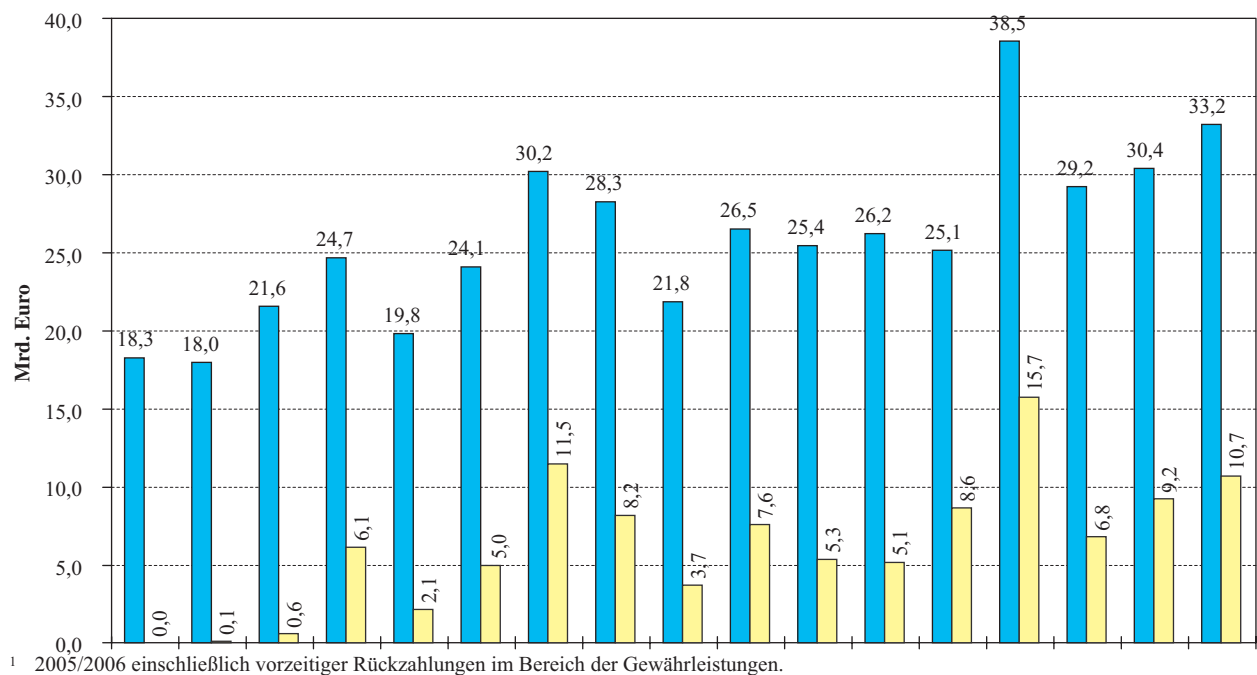
gem Kapitalvermögen zurückzuführen (vgl. Abbildung 11). Die aus den Vermögensverwertungen erzielten Erlöse wurden verstärkt zur Haushaltsfinanzierung eingesetzt, um die Nettokreditaufnahme zu begrenzen. Dennoch überschritten die Bundeshaushalte im Zeitraum 2002 bis 2006 die verfassungsrechtliche Regelkreditgrenze zum Teil erheblich (vgl. Nr. 2.4.1).

Insgesamt hat der Bund im Zeitraum 1995 bis 2006 Kapital- und Beteiligungsvermögen in der Größenordnung von 86 Mrd. Euro verwertet und die Erlöse hieraus zur Finanzierung des laufenden Haushalts eingesetzt. Eine

Tilgung bestehender Schulden fand nicht statt. Ob die im **Bundeshaushalt 2007** veranschlagten Privatisierungseinnahmen von 9,2 Mrd. Euro aufgrund der günstigen Entwicklung bei den Steuereinnahmen in geringerem Umfang realisiert werden, bleibt abzuwarten. Im **Haushaltentwurf 2008** sind mit 10,7 Mrd. Euro wieder steigende Erlöse aus Vermögensverwertungen zur Haushaltsfinanzierung veranschlagt. Für den Zeitraum von 2008 bis 2011 sind insgesamt Verwertungserlöse in der Größenordnung von 30 Mrd. Euro zum Haushaltsausgleich vorgesehen, im letzten Finanzplanungsjahr 2011 immerhin noch rund 6,8 Mrd. Euro.

Abbildung 11

Entwicklung der sonstigen Einnahmen



Der Bundesrechnungshof vertritt die Auffassung, dass Einnahmen aus Vermögensverwertungen grundsätzlich nicht zur allgemeinen Haushaltsfinanzierung eingesetzt werden sollten. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass sie eine desinvestive Wirkung haben, denn sie vermindern das Vermögen des Bundes dauerhaft und engen damit die finanzwirtschaftlichen Handlungsspielräume für die nachfolgenden Haushalte zusätzlich ein. Zum Haushaltsausgleich verwendete Privatisierungseinnahmen wirken zudem nicht nachhaltig im Hinblick auf eine Verbesserung der Haushaltsstruktur. Sie erwecken nur den Anschein einer Konsolidierung, da die zum Haushaltsausgleich erforderliche Nettokreditaufnahme entsprechend niedriger ausfällt. Folgerichtig werden Privatisierungserlöse im Verfahren zur Ermittlung des öffentlichen Defizits nach dem EG-Vertrag und dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt auch nicht als defizitmindernde Einnahmen berücksichtigt.

Privatisierungseinnahmen sollten daher – unter Nutzung der haushaltsgesetzlichen Ermächtigung⁴¹ – dazu verwendet werden, bestehende Schulden zu tilgen und damit zum Abbau des hohen Schuldenstandes beizutragen (vgl. Bemerkungen 1999, Bundestagsdrucksache 14/1667 Nr. 2.3.2). Dies würde sicherstellen, dass dem Abbau von Vermögenswerten eine entsprechende Reduzierung der Schulden und damit eine Entlastung bei den Zinsausgaben in den kommenden Haushalten gegenüber steht. Der Vermögensabbau sollte – auch im Sinne einer verstärkten Generationengerechtigkeit – mit dem Schuldenabbau korrespondieren.

2.4 Nettokreditaufnahme

2.4.1 Langfristige Entwicklung und Risiken

Die **Nettokreditaufnahme** des Bundes hat sich seit Anfang der 90er-Jahre – auch als Folge der finanziellen Auswirkungen der Wiedervereinigung – auf eine Größenordnung zwischen 20 und 40 Mrd. Euro eingependelt (vgl. Tabelle 4). In den Jahren 2002 bis 2005 lag sie zudem im Haushaltsabschluss deutlich über den ursprünglich veranschlagten Soll-Werten. Nicht zuletzt deshalb mussten in

diesem Zeitraum drei Nachtragshaushalte (2002 bis 2004) aufgestellt werden. Im Jahre 2006 war das Haushaltsergebnis (27,9 Mrd. Euro) erstmals wieder besser als das Soll (38,3 Mrd. Euro). Auch für das Jahr 2007 ist mit einer Unterschreitung der veranschlagten Nettokreditaufnahme (19,6 Mrd. Euro) zu rechnen. Im Haushaltsentwurf 2008 ist mit 12,9 Mrd. Euro der niedrigste Wert seit dem Haushaltsergebnis des Jahres 1989 (9,8 Mrd. Euro) veranschlagt.

In den Bundeshaushalten 2002 bis 2006 wurde die Einhaltung der **Regelkreditgrenze** des Artikels 115 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz⁴² durchgehend verfehlt. Das Verhältnis der Nettokreditaufnahme zur Summe der Investitionsausgaben (**Kreditinvestitionsquote**) betrug in diesem Zeitraum zwischen 123 % und 176 % (vgl. Tabelle 4). Ab dem Jahre 2007 geht die Kreditinvestitionsquote deutlich zurück und wird im Haushaltsentwurf 2008 erstmals wieder das Niveau des Jahres 1989 erreichen. Der Anteil der durch die Nettokreditaufnahme gedeckten Gesamtausgaben (**Kreditfinanzierungsquote**) weist eine ähnliche Entwicklung auf. Nachdem die Kreditfinanzierungsquote im Jahre 2004 mit 15,7 % ihren seit dem Jahre 1996 höchsten Stand hatte, ist sie seitdem rückläufig und wird ab dem Jahre 2007 merklich unter dem Durchschnitt der letzten zehn Jahre liegen (vgl. Tabelle 4). Die Quote des Haushaltsentwurfs 2008 erreicht nach Aussagen des Bundesministeriums mit 4,6 % den niedrigsten Stand seit dem Jahre 1973. Dieser Wert relativiert sich allerdings, wenn man die Einnahmen aus Einmaleffekten berücksichtigt, die mit 10,7 Mrd. Euro etwa 3,8 % des Haushaltsvolumens 2008 entsprechen.

Nach dem aktuellen Finanzplan soll sich der weitere Rückgang der Nettokreditaufnahme schrittweise fortsetzen und spätestens im Jahre 2011 ein ohne Neuverschuldung ausgeglichener Bundeshaushalt aufgestellt werden (vgl. Tabelle 4). Gegenüber dem bisherigen Finanzplan, der bis zum Jahre 2010 Nettokreditaufnahmen zwischen 22 und 20 Mrd. Euro jährlich vorsah, reduziert sich die geplante Nettoneuverschuldung im Zeitraum 2008 bis 2010 um insgesamt rund 34 Mrd. Euro.

⁴¹ Vgl. für den Bundeshaushalt 2007: § 2 Abs. 2 Satz 3 Haushaltsgesetz 2007.

⁴² Die Regelkreditgrenze entspricht der Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen.

Tabelle 4

Entwicklung der Nettokreditaufnahme in Soll und Ist (auch im Vergleich zur Regelkreditgrenze des Artikels 115 GG)¹

Jahr	NKA-Soll gem. ursprüng- lichem Haushalt	NKA-Soll gem. Nachtrag ²	NKA-Ist	Investitions- ausgaben = Regelkredit- grenze	Kredit- investitions- quote	Kredit- finanzie- rungsquote	Nachricht- lich: Reale Wachs- tumsrate des BIP ³
	Mrd. Euro				Prozent		Prozent/BIP
1983	20,9		16,1	16,0	100,6	12,8	1,6
1984	17,2	16,0	14,5	17,2	84,3	11,3	2,8
1985	12,8		11,5	17,1	67,3	8,7	2,3
1986	12,1		11,7	16,8	69,6	8,8	2,3
1987	11,4		14,0	17,0	82,4	10,2	1,4
1988	15,1	19,8	18,1	17,1	105,8	12,9	3,7
1989	14,3	14,2	9,8	18,5	53,0	6,6	3,9
1990	13,8	34,2	23,9	20,1	118,9	12,3	5,3
1991	34,0	31,6	26,6	31,5	84,4	13,0	5,1
1992	23,2	20,7	19,7	33,7	58,5	9,0	2,2
1993	22,0	34,6	33,8	33,3	101,5	14,5	– 0,8
1994	35,3		25,6	31,3	81,8	10,6	2,7
1995	25,1		25,6	34,0	75,3	10,8	1,9
1996	30,6		40,0	31,2	128,2	17,2	1,0
1997	27,2	36,2	32,6	28,8	113,2	14,4	1,8
1998	28,8		28,8	29,2	98,6	12,3	2,0
1999	27,4		26,1	28,6	91,3	10,6	2,0
2000	25,3		23,8	28,1	84,7	9,7	3,2
2001	22,3		22,8	27,3	83,5	9,4	1,2
2002	21,1	34,6	31,9	24,1	132,4	12,8	0,0
2003	18,9	43,4	38,6	25,7	150,2	15,0	– 0,2
2004	29,3	43,5	39,5	22,4	176,3	15,7	1,2
2005	22,0		31,2	22,9	136,2	12,0	0,9
2006	38,2		27,9	22,7	122,9	10,7	2,7
2007	19,6			24,0	81,7	7,2	2,3
2008	12,9			24,3	53,1	4,6	2,4
2009	10,5			24,1	43,6	3,7	.
2010	6,0			24,1	24,9	2,1	.
2011	0,0			23,7	0,0	0,0	.
1983–2007			613,7	618,6	99,2 %/Jahr		2,1 %/Jahr

¹ Die Quoten beziehen sich für den Zeitraum bis 2006 auf Ist-Zahlen, danach auf Soll-Werte; Überschreitungen der Regelkreditgrenze sind grau unterlegt.

² Im Jahre 1990 gab es drei Nachtragshaushalte.

³ 2007/2008 auf Basis der Frühjahrsprojektion 2007 der Bundesregierung.

Der im Finanzplan vorgesehene Rückgang der Nettokreditaufnahme beruht auf mehreren Faktoren:

- Durch das für diesen Zeitraum zugrunde gelegte stetige **Wirtschaftswachstum** (real 1,8 % im Durchschnitt der Jahre 2008 bis 2011) verbessert sich auch die Lage des Bundeshaushalts aufgrund der konjunkturell bedingten Minderausgaben bei den Sozialtransfers sowie der höheren Steuereinnahmen.
- Positive Auswirkungen auf den Bundeshaushalt haben daneben die **Konsolidierungsmaßnahmen**, die insbesondere im Jahre 2006 beschlossen und in Kraft gesetzt worden sind.⁴³ Hierzu gehören u. a. das Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze, das Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende, das Haushaltsbegleitgesetz 2006, das Steueränderungsgesetz 2007 sowie das Biokraftstoffquotengesetz. Diese haushaltswirksamen Maßnahmen helfen dabei, vor allem die Einnahmenbasis zu stabilisieren.
- Die veranschlagten Einnahmen aus Vermögensverwertungen tragen als Einmaleffekte in erheblichem Umfang zur Haushaltsfinanzierung bei und begrenzen damit die Nettokreditaufnahme (vgl. Nr. 2.3.4).

Die finanzwirtschaftliche Bewertung der mittelfristigen Haushaltsentwicklung fällt vor diesem Hintergrund **zweispältig** aus. Einerseits erscheint das finanzwirtschaftliche Umfeld für die Haushalte 2007/2008 stabiler im Vergleich zur Situation der Jahre 2000/2001.⁴⁴ Andererseits sind gegenüber der Haushaltslage 2000/2001 auch weniger günstige Entwicklungen im Bundeshaushalt zu verzeichnen:

- Der **Schuldenstand** ist seit damals erheblich gestiegen (2000: 774 Mrd. Euro; 2007: 930 Mrd. Euro) und wird sich nach der Finanzplanung weiter erhöhen.
- Der Bestand an **Vermögenswerten** ist demgegenüber als Folge der zur Haushaltsfinanzierung eingesetzten Einmalmaßnahmen (Beteiligungserlöse, Forderungsverwertungen im Bereich der Gewährleistungen und Postpensionen) weiter zurückgegangen.⁴⁵
- Die **Haushaltsstruktur** auf der Ausgabenseite mit einem hohen Anteil der konsumtiven Sozialtransfers ist nach wie vor schlechter als im Jahre 2000 (vgl. Nr. 2.2).
- Die **strukturelle Unterdeckung** bleibt im Haushaltsentwurf 2008 unter Berücksichtigung der Verwertungserlöse nur knapp unterhalb des verfassungsrechtlichen Regelkreditrahmens von 24,3 Mrd. Euro.

Dem Bundesministerium ist zuzugestehen, dass sich die strukturelle Unterdeckung im Haushaltsentwurf 2008 gegenüber der Haushaltslage zu Beginn der Legislaturperiode mehr als halbiert hat. Der Bundeshaushalt ist trotzdem immer noch weit von einem strukturell ausgeglichenen Budget entfernt. Zudem stehen den eingetretenen oder sich abzeichnenden Haushaltsentlastungen mittelfristige **Haushaltsrisiken** gegenüber, die bei der Einschätzung der weiteren Entwicklung der Haushaltseckwerte zu berücksichtigen sind:

- Bei der gesetzlichen **Rentenversicherung** ist mit weiterhin steigenden Leistungen des Bundes zu rechnen (vgl. Nr. 2.2.2.2).
- Infolge der Veräußerung der Forderungen des Bundes-Pensions-Service für Post und Telekommunikation e. V. (Postbeamtenversorgungskasse) gegen die Postnachfolgeunternehmen muss der Bund dauerhaft höhere Ausgaben für die **Versorgungs- und Beihilfeleistungen** an ehemalige Postbedienstete in der Größenordnung von jährlich 6 Mrd. Euro schultern (vgl. Nr. 2.2.2.1).
- Ungeachtet der prognostizierten Fortsetzung des Aufschwungs am Arbeitsmarkt fällt der Rückgang der **Arbeitsmarktausgaben** noch vergleichsweise gering aus. Trotz der vorgesehenen Entlastungsmaßnahmen belastet die auf hohem Niveau verharrende strukturelle Langzeitarbeitslosigkeit einschließlich der damit verbundenen Ausgaben den Bundeshaushalt auch auf mittelfristige Sicht (vgl. Nr. 2.2.3).
- Die Bundeszuschüsse in der **gesetzlichen Krankenversicherung** werden sich ab dem Jahre 2009 in Jahresschritten von 1,5 Mrd. Euro bis auf 14 Mrd. Euro im Jahre 2016 erhöhen (vgl. Nr. 2.2.4.1).
- Die Leistungen für das **Elterngeld** stellen gegenüber den Ausgaben für das auslaufende Erziehungsgeld eine jährliche Mehrbelastung von über 1 Mrd. Euro dar (vgl. Nr. 2.2.4.2).
- Im Zusammenhang mit der Beendigung des subventionierten **Steinkohlenbergbaus** sollen aus dem Bundeshaushalt im Zeitraum 2009 bis 2029 insgesamt bis zu rund 17 Mrd. Euro an Haushaltsmitteln bereitgestellt werden; zusätzlich entstehen nicht bezifferbare Haushaltsrisiken für den Bund, da er sich zu einem Drittel an der Ausfallhaftung für die sogenannten Ewigkeitslasten beteiligen soll.
- Vor dem Hintergrund der bislang erfolgten Zinserhöhungsschritte durch die Europäische Zentralbank ist angesichts der hohen Bruttokreditaufnahmen mit zusätzlichen Haushaltsbelastungen durch steigende **Zinsausgaben** zu rechnen (vgl. Nr. 2.2.5).
- Demgegenüber wird der Spielraum für **Einnahmen aus Vermögensverwertungen** kleiner. Insbesondere die Bundesanteile an den Postnachfolgeunternehmen sind inzwischen ganz (Deutsche Post AG) bzw. weit-

⁴³ Vgl. dazu Bemerkungen 2006, Bundestagsdrucksache 16/3200, Nr. 2.4.2, Tabelle 4.

⁴⁴ Seinerzeit verzeichnete die Gesamtwirtschaft mit einem realen Wirtschaftswachstum von 3,2 % (2000) einen erheblichen Zuwachs. Bereits im Folgejahr verminderte sich das Wachstum auf 1,2 % und fiel im Jahre 2002 auf annähernd Null zurück.

⁴⁵ Die für Haushaltszwecke verwendeten Vermögensverwertungen belaufen sich im Zeitraum 2000 bis 2007 auf eine Größenordnung von 70 Mrd. Euro.

gehend (Deutsche Telekom AG) veräußert.⁴⁶ Ob und ggf. in welcher Höhe der Bund vor allem aus einem Börsengang der Deutschen Bahn AG zusätzliche Einnahmen erzielen wird, bleibt abzuwarten.

- Die **Gewährleistungseinnahmen** gehen ebenfalls spürbar zurück. Wesentlicher Grund hierfür ist, dass der Bund in den Jahren 2004 bis 2006 Sondereinnahmen aus der Kapitalisierung bzw. aus vorzeitigen Rückzahlungen der Russischen Föderation und anderer Schuldnerländer erzielt hat. Diese Einnahmen fehlen in den kommenden Jahren.
- Ob im Finanzplan bis 2011 ein **Bundesbankgewinn** von jeweils 3,5 Mrd. Euro zur Haushaltsfinanzierung eingesetzt werden kann, ist derzeit nicht abschätzbar; seit dem Haushaltsjahr 2004 wurde dieser Haushaltsbetrag jedoch nur einmal (2007) erreicht.⁴⁷

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes besteht vor diesem Hintergrund kein Anlass, in den Spar- und Konsolidierungsanstrengungen nachzulassen. Sie könnten sogar durchaus stärker ausfallen, wenn man berücksichtigt, dass die nach der aktuellen Finanzplanung für den Zeitraum 2008 bis 2010 erwarteten Steuermehreinnahmen von 62 Mrd. Euro nur gut zur Hälfte für den **Abbau der Nettokreditaufnahme** (34 Mrd. Euro gegenüber dem alten Finanzplan in den Jahren 2008 bis 2010) eingesetzt werden sollen. Das günstige gesamtwirtschaftliche Umfeld sollte demnach genutzt werden, die Konsolidierungslinie konsequent fortzusetzen und die Rückführung der Neuverschuldung im Bundeshaushalt zu forcieren, um so früh wie möglich einen ohne Nettokreditaufnahme und Einmalmaßnahmen ausgeglichenen Bundeshaushalt zu erreichen. Dies schließt eine konsequente Verwendung nicht geplanter Mehreinnahmen zur Schuldenreduzierung mit ein. Daran anschließend sollte begonnen werden, durch die Erzielung von Haushaltsüberschüssen die Voraussetzungen dafür zu schaffen, den angehäuften Schuldenberg, der Ende 2007 bei voraussichtlich 930 Mrd. Euro liegen dürfte, wieder abzubauen.

2.4.2 Normative Begrenzung der Nettokreditaufnahme

Die zulässige Nettokreditaufnahme wird durch Artikel 115 Abs. 1 Satz 2 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.

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 Verzicht auf eine Nettokreditaufnahme, mindestens aber eine Begrenzung der Nettoneuverschuldung deutlich unterhalb der Regelgrenze.⁴⁸ Dem Haushaltsgesetzgeber steht bei der Beurteilung, ob die Voraussetzungen für eine Überschreitung der Regelkreditgrenze vorliegen, ein Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu. Ihn trifft allerdings im Gesetzgebungsverfahren eine entsprechende Darlegungslast, d. h. der Haushaltsgesetzgeber muss seine Entscheidung, diese Ausnahmeregelung in Anspruch zu nehmen, plausibel begründen.⁴⁹

Für die Bundeshaushalte 2002, 2003, 2004 und 2006 stellte der Deutsche Bundestag jeweils fest, dass eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorlag und die erhöhte Kreditaufnahme zu ihrer Abwehr geeignet sei. In dem Normenkontrollverfahren gegen das Haushaltsgesetz 2004, in dem u. a. die Verletzung des Artikels 115 Abs. 1 Grundgesetz geltend gemacht worden ist, hat das **Bundesverfassungsgericht am 9. Juli 2007** sein Urteil verkündet. Danach war das Haushaltsgesetz 2004 mit Artikel 115 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz noch vereinbar. Das Gericht hat u. a. ausgeführt, dass der Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers zum Tatbestand der Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu respektieren sei. Das Gericht hat darauf hingewiesen, dass grundlegende Revisionen des Regelungskonzepts der Artikel 115 Abs. 1 Satz 2 und Artikel 109 Abs. 2 Grundgesetz dem verfassungsändernden Gesetzgeber vorbehalten blieben.⁵⁰

Vor dem Hintergrund des fortlaufenden Anstiegs der jährlichen Nettoneuverschuldung hat der Bundesrechnungshof mehrfach dargelegt (vgl. u. a. Bemerkungen 2004, Bundestagsdrucksache 15/4200 Nr. 2.6), dass sich die geltende verfassungsrechtliche Regelung des Artikels 115 Grundgesetz als weitgehend **wirkungslos** erwiesen hat, den Schuldenaufwuchs im Bundeshaushalt zu begrenzen. Er sieht sich in dieser Bewertung durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts bestätigt.⁵¹ Legt man den Zeitraum der letzten 25 Jahre zugrunde, so hat der Bund 614 Mrd. Euro an neuen Krediten zum Haushaltsausgleich aufgenommen; das entspricht rund 25 Mrd. Euro im Jahresdurchschnitt. Im gleichen Zeitraum betrugen die Investitionsausgaben insgesamt 619 Mrd. Euro. Die Nettoneuverschuldung hat mit 99 % also fast das Volumen der Investitionsausgaben im Bundeshaushalt erreicht (vgl. Tabelle 4). Die Regelkreditgrenze wurde damit über diesen Zeitraum vollständig ausgeschöpft, obwohl in derselben Zeitspanne die Gesamtwirtschaft um immerhin rund 2,1 % im Jahresdurchschnitt real gewachsen ist. In keinem Jahr wurde ein Haushaltsausgleich ohne Netto-

⁴⁸ Vgl. BVerfGE 79, 311, 334; VerfGH NRW, DÖV 2004, 121–124; VerfGH Berlin, DVBl. 2004, 308, 310.

⁴⁹ Vgl. BVerfGE 79, S. 311, 342 f.

⁵⁰ Vgl. Urteil des BVerfG vom 9. Juli 2007 (2 BvF 1/04), Leitsatz 3, Tz. 132, 135, 141–145. In den Minderheitsvoten wird demgegenüber von Verfassungs wegen ein Regelungsauftrag an den Gesetzgeber abgeleitet, den Investitionsbegriff zu konkretisieren und ein Konzept zum Abbau des Schuldensockels vorzulegen (Tz. 165).

⁵¹ Vgl. Urteil des BVerfG vom 9. Juli 2007, Tz. 133–138; 179, 199, 219.

⁴⁶ Der börsennotierte Wert der Aktienanteile des Bundes an der Deutschen Telekom AG lag zum Jahresende 2006 bei 8,95 Mrd. Euro (vgl. Vermögensrechnung des Bundes 2006, Nr. 5.1.1.4.1.2, S. 1373).

⁴⁷ Die an den Bundeshaushalt abgeführten Beträge betrugen 0,25 Mrd. Euro (2004), 0,68 Mrd. Euro (2005), 2,86 Mrd. Euro (2006) und 4,2 Mrd. Euro (2007).

kreditaufnahme auch nur annähernd erreicht. Vielmehr lag die Nettokreditaufnahme in den einzelnen Haushaltsjahren durchweg über 50 % der Investitionsausgaben (vgl. Tabelle 4).⁵²

Für diese Entwicklung sind vor allem folgende Faktoren ursächlich:

- Der für die Kreditobergrenze maßgebliche haushaltsrechtliche **Investitionsbegriff** ist 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 Beteiligungen, die in ihrer haushaltsmäßigen Wirkung den Charakter von Desinvestitionen haben.
- Die **Ausnahmeregelung** des Artikels 115 Abs. 1 Grundgesetz ist häufig genutzt worden, um eine höhere Nettokreditaufnahme zu ermöglichen (1997, 2002, 2003, 2004, 2006). In zwei Haushalten (1996, 2005) wurde die Regelkreditgrenze im Haushaltsvollzug deutlich überschritten, ohne dass ein Nachtragshaushalt mit entsprechender Begründung vorgelegt worden ist. Wird die Regelkreditgrenze im Haushaltsvollzug überschritten, gibt es nach oben hin keine (weitere) Grenze. Die vom Bundesverfassungsgericht entwickelte erhöhte Begründungs- und Darlegungslast bei Überschreiten der Regelkreditgrenze bildet in der Haushaltspraxis also kein Hindernis für eine höhere Neuverschuldung.
- Einmal aufgenommene Schulden können durch neue Kredite im Rahmen einer sogenannten **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), ermöglicht es, durch Bildung von **Sondervermögen** zusätzliche Schulden außerhalb der verfassungsmäßigen Kreditbeschränkungen aufzubauen.
- Wirksame **Sanktionsmechanismen** zur Ahndung von Verstößen gegen die verfassungsrechtliche Kreditbegrenzungsregelung gibt es nicht.

Vor diesem Hintergrund erscheint eine grundlegende Änderung des Regelwerks hin zu einer deutlich wirksameren normativen Begrenzung der Schuldenaufnahmemöglichkeiten angezeigt, wie sie die Rechnungshöfe von Bund und Ländern bereits im Jahre 2004 gefordert haben.⁵³ Hierzu sollte die bisherige investitionsbezogene Bestimmung des Artikels 115 Grundgesetz durch eine Regelung ersetzt werden, die für die Haushaltspraxis deutlich gerin-

gere Spielräume zur Nettokreditaufnahme eröffnet. So könnte vorgeschrieben werden, dass das Ausgabevolumen über den Konjunkturzyklus hinweg an den Einnahmen ausgerichtet wird. Defiziterhöhende Abweichungen im Haushaltsvollzug wären innerhalb eines vorgegebenen Zeitraums auszugleichen. Die Eckpunkte einer solchen Regelung könnten sein:⁵⁴

- Ein Haushalt ist über den Konjunkturverlauf hinweg in Ausgaben und Einnahmen ohne Nettokreditaufnahme auszugleichen. Nur in außerordentlichen eng umgrenzten krisenhaften Situationen (Rezession, Naturkatastrophen) darf das Parlament zusätzliche Kredite bewilligen.
- Im Haushaltsplan sind einmalige Einnahmen, also insbesondere Erlöse aus der Verwertung von Beteiligungen, nicht für die Haushaltsfinanzierung zu berücksichtigen. Sie sind ausschließlich zur Tilgung bestehender Altschulden einzusetzen.
- Fehlbeträge, die infolge höherer Ausgaben oder geringerer Einnahmen gegenüber der Haushaltsplanung entstanden sind, und die durch Kredite im Haushaltsvollzug abgedeckt werden, sind in einem Ausgleichskonto zu erfassen.
- Ab einer festzulegenden Größenordnung sind diese Fehlbeträge innerhalb eines vorgegebenen Zeitraums wieder abzubauen. Dies sollte zuvorderst durch Konsolidierungsmaßnahmen auf der Ausgabenseite umgesetzt werden. Wenn dies nicht in ausreichendem Maß gelingt, sind Einnahmeverbesserungen – z. B. durch steuerliche Maßnahmen – vorzusehen.

Durch eine solche Regelung würde – von finanzwirtschaftlichen Krisensituationen abgesehen – die Aufnahme neuer Kredite dauerhaft verhindert. Zudem würden auch die Kriterien des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes eingehalten:

- Bei der Defizitquote wäre der erforderliche Abstand zur Obergrenze von 3 % des Bruttoinlandsproduktes gewährleistet.
- Die Schuldenquote – also das Verhältnis der Gesamtverschuldung zum Bruttoinlandsprodukt – würde nachhaltig auf einen Wert unter 60 % des Bruttoinlandsproduktes gesenkt.

Einige Experten halten am Prinzip des intergenerativen Ausgleichs grundsätzlich fest und schlagen vor, durch eine investitionsbezogene Verschuldungsregel eine Kreditfinanzierung von Investitionen auch in wirtschaftlichen Normalzeiten zu ermöglichen.⁵⁵ Allerdings soll der bisherige Investitionsbegriff deutlich enger gefasst werden.⁵⁶

⁵² Die niedrigste Kreditinvestitionsquote im Beobachtungszeitraum wies der Bundeshaushalt 1989 mit 53 % aus.

⁵³ Vgl. Beschluss der Präsidentenkonferenz der Rechnungshöfe von Bund und Ländern vom 5. Mai 2004 mit der Empfehlung einer neuen Verschuldungsregelung mit „mehr Biss“.

⁵⁴ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Expertise „Staatsverschuldung wirksam begrenzen“ vom 12. März 2007, Tz. 10–15; 135–170.

⁵⁵ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Expertise „Staatsverschuldung wirksam begrenzen“, Tz. 7–9; 67–77; 116–133.

⁵⁶ Unbeschadet einer umfassenden Verschuldungsneuregelung haben sich auch die Rechnungshöfe von Bund und Ländern bereits im Mai 2001 für einen engeren Investitionsbegriff ausgesprochen.

Kreditaufnahmen sollen nur noch bis zur Höhe der eigenfinanzierten Nettoinvestitionen zulässig sein. Hierzu wären von den Brutto-Investitionsausgaben insbesondere Abschreibungen aufgrund des Werteverzehrs, alle Einnahmen aus Vermögensverwertungen wegen ihrer desinvestiven Wirkung sowie die Zuschüsse an Private und an das Ausland abzuziehen.⁵⁷

Unter finanzwirtschaftlichen Aspekten erscheint es demgegenüber durchaus sinnvoll, zumindest in konjunkturellen Normallagen keine Kreditfinanzierung von Nettoinvestitionen zuzulassen:

- Nach den Erfahrungen der Vergangenheit besteht die Gefahr, dass in der Haushaltspraxis die investitionsbezogenen Kreditfinanzierungsmöglichkeiten unabhängig von der konjunkturellen Lage weitgehend ausgeschöpft würden; hierdurch entstünde ein permanenter **Neuverschuldungssockel**.
- Zusammen mit dem Neuverschuldungsspielraum, den die Schuldenbremse in wirtschaftlichen Krisenzeiten eröffnet, könnte hierdurch die notwendige schnelle **Rückführung der Schuldenquote** zumindest verzögert werden.
- Angesichts der bereits bestehenden hohen **Staatsverschuldung** sowie der wachsenden Belastungen aufgrund der **demografischen Entwicklung** erscheint ein (zusätzlicher) intergenerativer Ausgleich zulasten nachfolgender Generationen durch Zulassung einer investitionsbezogenen Kreditfinanzierung nicht notwendig.
- Durch den Verzicht auf eine investitionsbezogene Kreditfinanzierung würde der Bund verdeutlichen, dass er – dem Beispiel einiger Länder folgend⁵⁸ – einen

Haushaltsausgleich ohne Neuverschuldung als Regelfall dauerhaft sicherstellen will.

Das Bundesministerium hat darauf verwiesen, dass die Bundesregierung das Ziel einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung durch die Konzeption einer stringenten normativen Schuldenbegrenzung begleite. Sie habe das Thema in die Beratungen der Kommission zur Modernisierung der Bund/Länder-Finanzbeziehungen eingebracht, in der es einen Beratungsschwerpunkt bilde. Der Bundesrechnungshof unterstützt dieses Reformprojekt (vgl. Nr. 2.6.2).

2.5 Verschuldung und Schuldendienst

Zum Jahresende 2006 betrug die Gesamtverschuldung des Bundes 917 Mrd. Euro. Sie setzte sich zusammen aus Schulden des Bundeshaushalts in Höhe von 902 Mrd. Euro sowie der Sondervermögen (ERP und Entschädigungsfonds) in Höhe von 15 Mrd. Euro. Zum Ende 2007 ist mit einem Gesamtschuldenstand in der Größenordnung von 930 Mrd. Euro zu rechnen (vgl. Abbildung 13). Die Gesamtverschuldung des Bundes wird sich dann gegenüber dem Beginn der 90er-Jahre (1989: 255 Mrd. Euro) um mehr als das Dreieinhalbfache erhöht haben.

In den Haushaltsjahren 2004 bis 2006 gab es keine Tilgungen beim Sondervermögen Erblastentilgungsfonds, da die Gewinnabführungen der Deutschen Bundesbank vollständig zur Haushaltsfinanzierung eingesetzt worden sind. Im März 2007 hat die Deutsche Bundesbank ihren für das Geschäftsjahr 2006 ausgewiesenen Bilanzgewinn von 4,2 Mrd. Euro an den Bund abgeführt. Der über 3,5 Mrd. Euro liegende Betrag (0,7 Mrd. Euro) wurde entsprechend der gesetzlichen Regelung⁵⁹ zur Schuldentilgung beim Erblastentilgungsfonds eingesetzt. Den fortwährenden Schuldenzuwachs steht damit erstmals seit dem Jahre 2003 wieder ein – wenn auch nur geringfügiger – Schuldenrückgang gegenüber. Aufgrund der im Finanzplanungszeitraum vorgesehenen rückläufigen Nettokreditaufnahmen wird auch der Schuldenstand langsamer als in den letzten Jahren ansteigen und im letzten Finanzplanungsjahr 2011 mit 960 Mrd. Euro unterhalb der Billionengrenze bleiben (vgl. Abbildung 12).

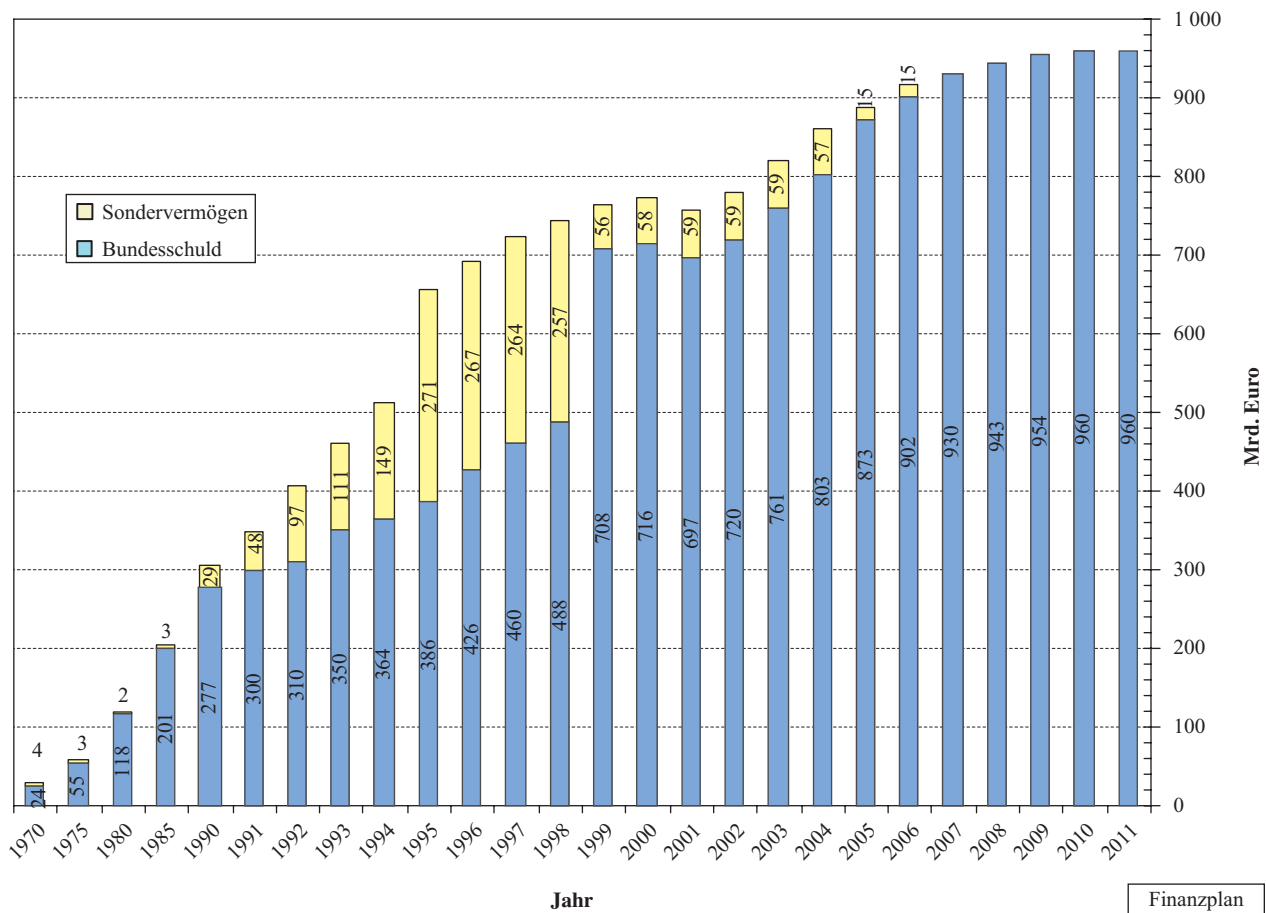
⁵⁷ Nach der abweichenden Meinung im Urteil des BVerfG vom 9. Juli 2007 ist der Nettoinvestitionsbegriff bereits aus der geltenden Verfassungsregelung abzuleiten, vgl. Tz. 171, 212–216.

⁵⁸ Im Haushaltsjahr 2007 weisen drei Bundesländer (Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen) ausgeglichene bzw. Überschüsse aufweisende Haushaltspläne aus. Bayern hat im Jahre 2000 ein grundsätzliches Kreditaufnahmeverbot in seiner Landeshaushaltsordnung (LHO) mit Wirkung ab dem Jahre 2006 normiert. Baden-Württemberg und Hamburg haben im Jahre 2007 ebenfalls in der LHO verankerte Schuldenbremsen eingeführt.

⁵⁹ Vgl. § 6 Abs. 1 Erblastentilgungsfondsgesetz.

Abbildung 12

Verschuldung des Bundes einschließlich seiner Sondervermögen

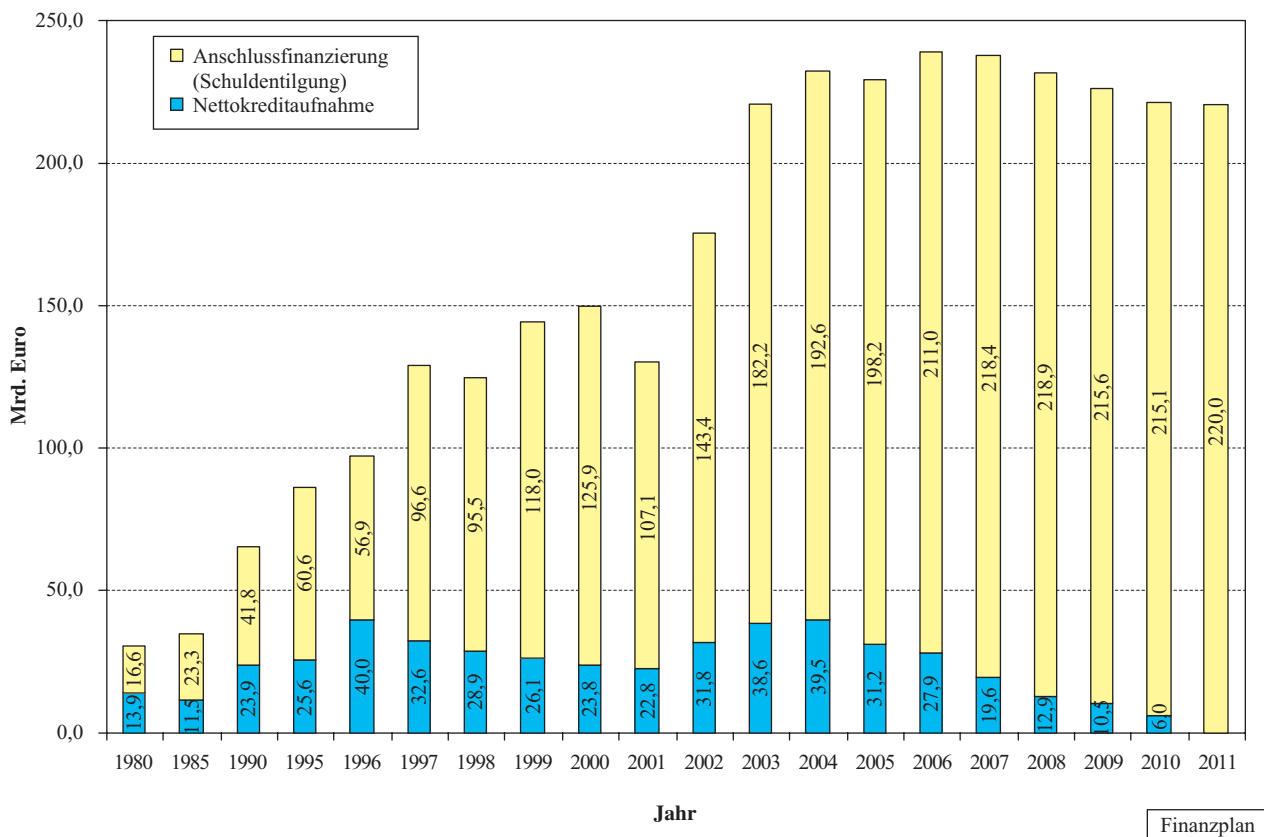


Aufgrund des bestehenden hohen Schuldenstandes muss der Bund in erheblichem Umfang Kredite aufnehmen, um die Ausgaben für die Tilgung fällig werdender Kredite früherer Jahre zu finanzieren. Diese sogenannte Anschlussfinanzierung ist in den letzten Jahren erheblich angestiegen und

erreicht mittlerweile ein jährliches Volumen von bis zu 220 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 13). Die **Bruttokreditaufnahme**, also die Summe von Anschlussfinanzierung und Nettokreditaufnahme unter Berücksichtigung der Eigenbestandsveränderungen, liegt dementsprechend noch etwas höher.

Abbildung 13

Entwicklung der Bruttokreditaufnahme¹



¹ Unter Einbeziehung der Eigenbestandsveränderungen.

Die Anschlussfinanzierung wird wegen der haushaltsgesetzlich vorgeschriebenen Nettoveranschlagung nicht im Haushaltsplan, sondern nur in der Finanzierungsübersicht ausgewiesen. Im Zuge der Tilgung fällig gewordener Wertpapiere müssen neue Kredite in entsprechender Höhe aufgenommen werden. Es findet somit per saldo keine Schuldentilgung statt, Schuldenstand und die Zinslast werden vielmehr weitergewälzt. Aufgrund des höheren Zinsniveaus können sich erhebliche Zinsmehrausgaben für den Bundeshaushalt ergeben. Bei einer Anschlussfinanzierung im Umfang von rund 220 Mrd. Euro würde ein Anstieg des jahresdurchschnittlichen Zinsniveaus um einen Prozentpunkt rechnerisch Zinsmehrausgaben von jährlich rund 2 Mrd. Euro bedeuten.

2.6 Haushaltsdisziplin im Rahmen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion

2.6.1 Gesamtstaatliche Stabilitätsverpflichtungen gegenüber der EU

2.6.1.1 Referenzwerte und Verfahren zur Überwachung der Stabilitätsverpflichtungen

Gemäß Artikel 104 Abs. 1 des Vertrags von Maastricht zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft sind die

Mitgliedstaaten im Rahmen der Europäischen Währungsunion verpflichtet, „übermäßige öffentliche Defizite“ zu vermeiden. Die hierfür maßgeblichen Referenzwerte betragen

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

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

Um die Haushaltsentwicklung zu überwachen und Anzeichen möglicher finanzwirtschaftlicher Fehlentwicklungen erkennen zu können, wurde ein sogenanntes Frühwarnsystem eingerichtet. Hierzu legen die Mitgliedstaaten

dem Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN-Rat) und der Europäischen Kommission jährlich Stabilitätsprogramme bzw. Konvergenzprogramme⁶⁰ vor, in denen die mittelfristigen haushaltspolitischen Ziele dargelegt werden. Die Umsetzung der Programme wird von der Kommission und vom ECOFIN-Rat überwacht. Daneben überprüft die Kommission anhand der genannten Stabilitätskriterien regelmäßig die Einhaltung der Haushaltsdisziplin. Hält sie ein übermäßiges Haushaltsdefizit für gegeben, legt sie ihre Empfehlung dem ECOFIN-Rat vor, der mit qualifizierter Mehrheit darüber entscheidet, ob in dem betroffenen Mitgliedstaat ein übermäßiges Defizit besteht. In der Folge richtet der Rat eine Empfehlung an den betroffenen Mitgliedstaat mit dem Ziel, das übermäßige Defizit auf der Grundlage von Empfehlungen des ECOFIN-Rates 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.

2.6.1.2 Entwicklung von Staatsdefizit und Schuldenstand

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

- Das öffentliche **Defizit** hat sich seit dem Jahre 1993 zwischen 1,2 % (2000) und 4,0 % (2003) des Bruttoinlandsproduktes bewegt (vgl. Abbildung 14). Nachdem das Defizit in den Jahren 1999 und 2000 seine niedrigsten Werte erreichte, hat es sich danach innerhalb von zwei Jahren mehr als verdreifacht; es lag in den Jahren 2002 bis 2004 mit jeweils 4,0 % bzw.

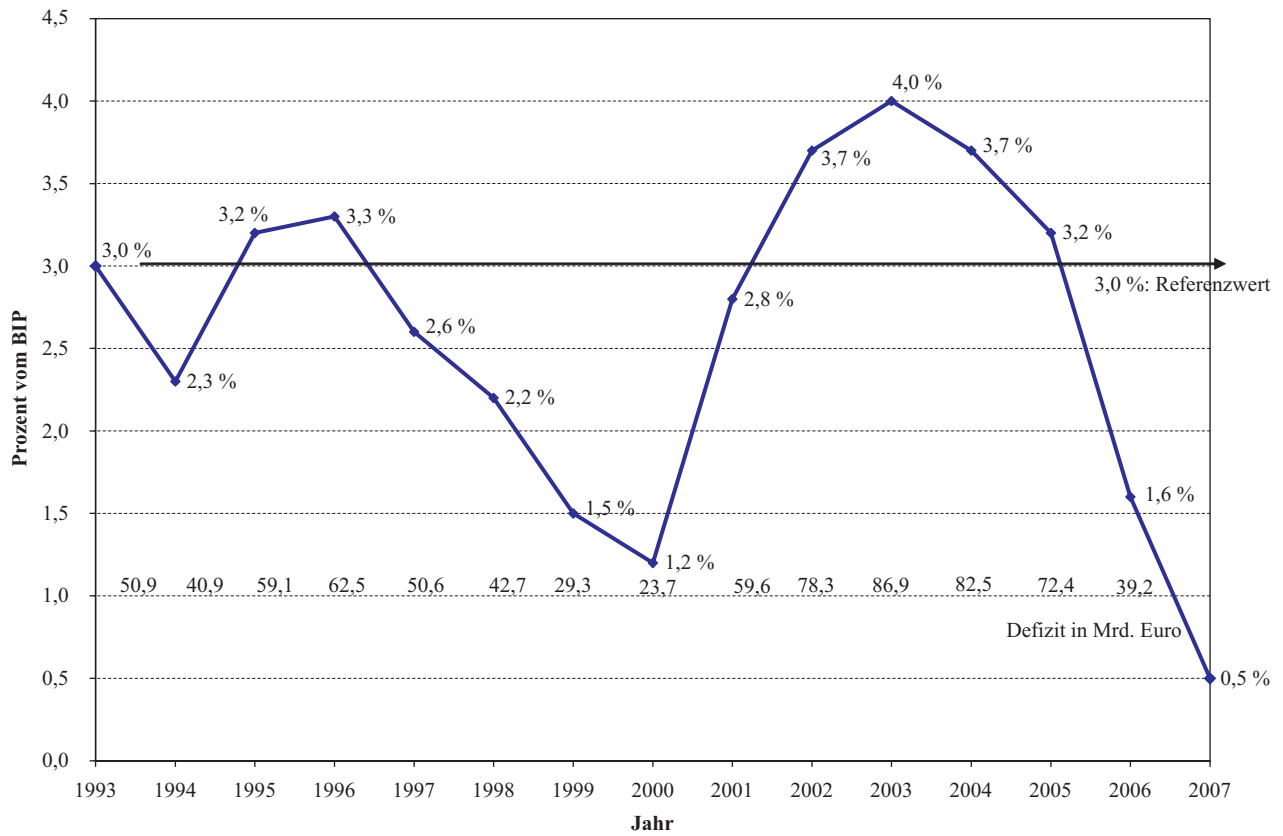
3,7 % des Bruttoinlandsproduktes sogar deutlich höher als im „Rezessionsjahr“ 1993 mit 3,0 %. Nachdem das Defizit auch im Jahre 2005 mit 3,2 % die Regeldefizitgrenze nicht einhielt, konnte es im Jahre 2006 halbiert werden und unterschritt mit 1,6 % erstmals wieder seit dem Jahre 2001 den Referenzwert. Für das Jahr 2007 wird mit einem weiteren Rückgang des Defizits auf eine Größenordnung von einem halben Prozent gerechnet. Nach dem Beschluss des Finanzplanungsrates vom 20. Juni 2007 soll der Staatshaushalt spätestens im Jahre 2010 strukturell ausgeglichen sein. Für den Bund wird dieses Ziel spätestens für das Jahr 2011 angestrebt.

- Der öffentliche **Schuldenstand** hat sich gegenüber dem Jahre 1993 aufgrund der erheblichen Schuldenzuwächse vor allem beim Bund (vgl. Nr. 2.5) erheblich erhöht. Nach einer kurzen Konsolidierungsphase in den Jahren 2000 und 2001 – vor allem dank der zur Schuldentilgung eingesetzten Erlöse aus der Versteigerung der Mobilfunklizenzen – ist die Gesamtverschuldung bis zum Jahre 2005 unvermindert angestiegen. Im Jahre 2006 stabilisierte sie sich mit 67,9 % auf dem hohen Niveau des Vorjahres (vgl. Abbildung 15). Für das Jahr 2007 dürfte angesichts des günstigen konjunkturellen Umfelds sowie des zu erwartenden niedrigeren Staatsdefizits die Nominalverschuldung erstmals wieder langsamer wachsen als das nominale Bruttoinlandsprodukt. Infolgedessen erscheint ein Rückgang der Schuldenquote auf die Größenordnung von 66 % möglich. Nach Einschätzung des Finanzplanungsrates wird trotz der rückläufigen Defizite der Abbau des Schuldenstandes nur relativ langsam vorankommen und zum Ende des Finanzplanungszeitraums (2011) mit 61,5 % noch über dem Referenzwert von 60 % liegen. Dem schnellen Anstieg der Schuldenquote zwischen 2002 und 2005 um fast acht Prozentpunkte folgt damit ein deutlich längerer Zeitraum der Rückführung.

⁶⁰ Bei Ländern, die die einheitliche Währung noch nicht eingeführt haben.

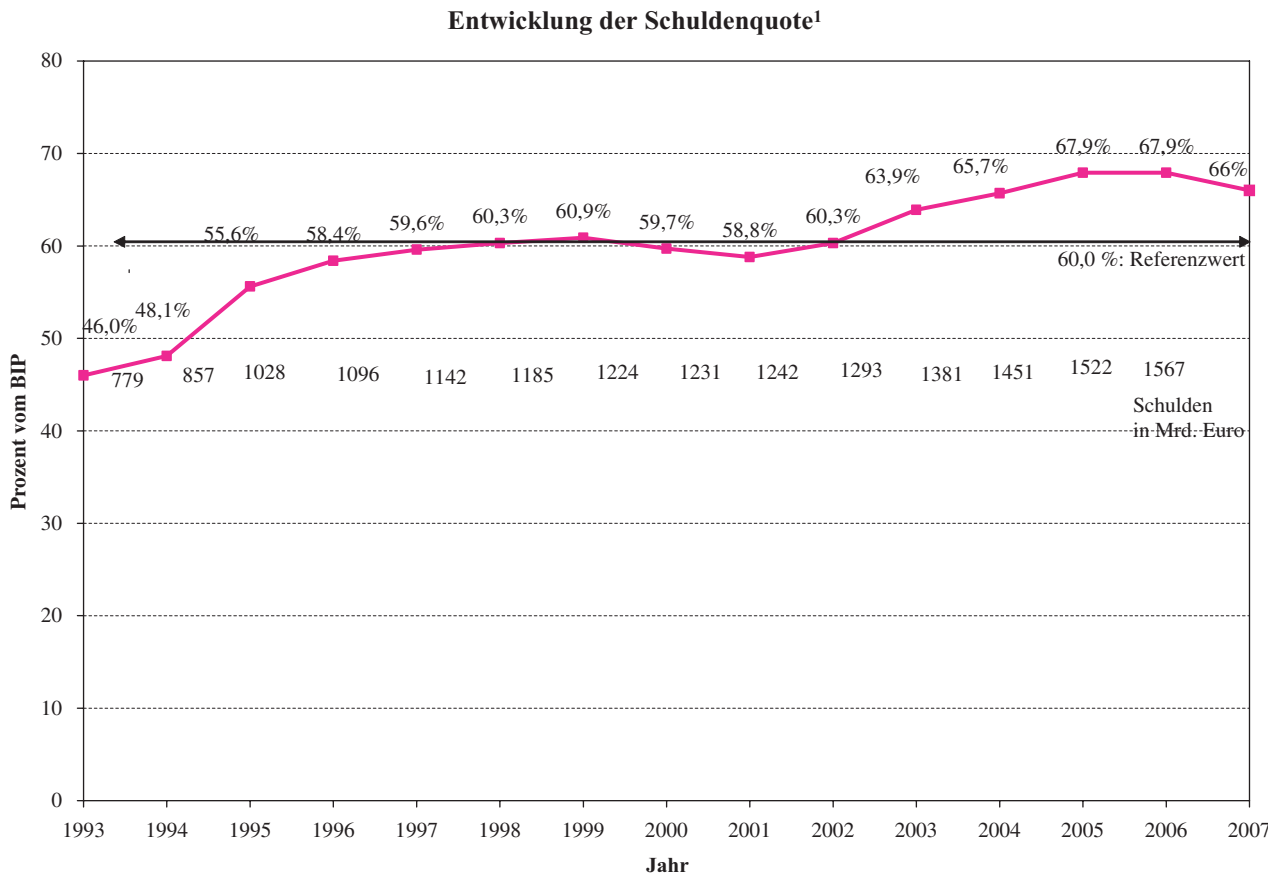
Abbildung 14

Entwicklung der Defizitquote¹



¹ Quellen: Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung vom 12. Januar 2007, Übersicht „Finanzierungssaldo des Staates“; Deutsche Bundesbank, Monatsbericht August 2007, Statistischer Teil S. 54;
Defizitquote 2000: Ohne Erlöse aus der Versteigerung der Mobilfunklizenzen (50,8 Mrd. Euro);
2007: Schätzung auf Grundlage der Ergebnisse des Finanzplanungsrates vom 20. Juni 2007.

Abbildung 15



¹ Quellen: s. Abbildung 14.

Zu Beginn 2006 hat der ECOFIN-Rat das seit Ende 2002 anhängige Defizitverfahren verschärft und Deutschland mit der Maßgabe in Verzug gesetzt, das bestehende übermäßige Staatsdefizit spätestens im Jahre 2007 zu beenden. Um eine langfristige Defizit-Korrektur zu garantieren, hat der Rat Deutschland insbesondere aufgefordert, das strukturelle Defizit⁶¹ in den Jahren 2006 und 2007 um insgesamt einen Prozentpunkt zu verringern. Die EU-Kommission hat die von Bund und Ländern daraufhin auf den Weg gebrachten Konsolidierungsmaßnahmen bewertet und festgestellt, dass das übermäßige Defizit glaubwürdig und nachhaltig korrigiert wurde. Sie würdigte dabei, dass der Abbau der Neuverschuldung bereits ein Jahr vor der gesetzten Frist erreicht wurde. Auf Empfehlung der Kommission stellte der ECOFIN-Rat mit seiner Entscheidung vom 5. Juni 2007 das seit Oktober 2006 ruhende Defizitverfahren gegen Deutschland endgültig ein.

Der ECOFIN-Rat hat in seiner Stellungnahme zum deutschen Stabilitätsprogramm vom 27. Februar 2007⁶² allerdings auch **Risiken** für die Erreichung der Haushaltsziele gesehen, weil sich die Schuldenquote möglicherweise nicht hinreichend rückläufig entwickeln wird.

Der Rat hat Deutschland daher aufgefordert,

- unter Ausnutzung der günstigen Konjunktorentwicklung die strukturelle Anpassung im Jahre 2008 zu verstärken und insbesondere alle zusätzlichen Einnahmen zur Verringerung des Defizits zu verwenden. Zur Haushaltskonsolidierung sollen die Ausgaben begrenzt werden. Gleichzeitig ist sicherzustellen, dass die geplante Reform der Unternehmensbesteuerung die Haushaltskonsolidierung nicht gefährdet;
- in Anbetracht des Schuldenstands und des aufgezeigten Anstiegs der alterungsbedingten Ausgaben die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen zu verbessern, indem das mittelfristige Ziel erreicht wird und Reformen, insbesondere im Gesundheitswesen, durchgeführt werden;

⁶¹ Unter dem – im europäischen Haushaltsüberwachungsverfahren verwendeten – Begriff ist das um konjunkturelle Einflüsse sowie um einmalige und sonstige befristete Maßnahmen (Einmaleffekte) bereinigte Defizit zu verstehen (vgl. dazu Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Strukturelles Defizit im Bundeshaushalt abbauen“, Bundestagsdrucksache 16/4538).

⁶² Ratsdokument 2007/C 70/02.

- den Haushaltsrahmen zu verbessern, um die Haushaltsdisziplin auf allen staatlichen Ebenen zu stärken, namentlich indem die Pläne für die zweite Stufe der Föderalismusreform umgesetzt werden.

2.6.2 Innerstaatliche Umsetzung der Europäischen Stabilitätsverpflichtungen

Die Beendigung des Defizitverfahrens gegen Deutschland ist ein wichtiger Meilenstein auf dem Weg hin zu einer dauerhaften Erfüllung der Ziele des Europäischen

Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Diese Zielsetzung ist gerade für den Bund eine besondere Herausforderung, denn auf den Bundesbereich (einschließlich Sozialversicherung) entfällt seit Jahren der überwiegende Teil des Staatsdefizits und des Schuldenstands in den öffentlichen Haushalten. Im Jahre 2006 verantwortete der Bund **über drei Viertel** des gesamtstaatlichen Defizits und auch bei der Staatsverschuldung liegt der Anteil des Bundes mit rund **62 %** deutlich über dem der anderen Gebietskörperschaften (vgl. Tabelle 5).

Tabelle 5

Aufteilung von Defizit und Schuldenstand¹ innerhalb der öffentlichen Haushalte

Jahr	Staatsdefizit	Staatsdefizit	davon: Bund einschl. Sozialversicherung	davon: Länder und Gemeinden
	Mrd. Euro	Prozent des BIP	Anteil am Defizit	
2001	59,6	2,8	52,5	47,5
2002	78,3	3,7	54,7	45,3
2003	86,9	4,0	54,4	45,6
2004	82,5	3,7	65,0	35,0
2005	72,4	3,2	70,3	29,7
2006	39,2	1,6	78,3	21,7
Jahr	Schuldenstand	Schuldenstand	davon: Bund einschl. Sozialversicherung	davon: Länder und Gemeinden
	Mrd. Euro	Prozent des BIP	Anteil am Schuldenstand	
2001	1 242	58,8	62,7	37,3
2002	1 293	60,3	62,0	38,0
2003	1 381	63,9	61,6	38,4
2004	1 451	65,7	61,4	38,6
2005	1 522	67,9	61,5	38,5
2006	1 567	67,9	61,9	38,1

¹ Der Schuldenstand nach der für den Maastricht-Vertrag maßgeblichen Berechnung bezieht neben den Kreditmarktschulden insbesondere Kassenverstärkungskredite, Platzhaltergeschäfte und den Münzumschlag ein (vgl. dazu Statistisches Bundesamt, Schulden der öffentlichen Haushalte 2006, Fachserie 14, Reihe 5 – Methodische Erläuterungen Nr. 12).

Die im Vergleich zu Länder und Gemeinden hohen Bundesanteile am Staatsdefizit und an der Gesamtverschuldung haben im Wesentlichen folgende spezifischen Gründe:

- Der Bund hat seit Jahren niedrigere Deckungsquoten⁶³ als der Durchschnitt der Länder und Gemeinden, d. h. er finanziert einen höheren Anteil seiner Ausgaben über neue Kredite.⁶⁴ Einen möglichen Anspruch gemäß Artikel 106 Abs. 3 Satz 4 Nr. 1 Grundgesetz auf zusätzliche Umsatzsteueranteile hat der Bund bislang politisch nicht durchsetzen können mit der Folge, dass er sich entsprechend höher verschuldete.
- Nachteilig ausgewirkt haben sich auch die erheblichen finanziellen Zugeständnisse des Bundes gegenüber den anderen Gebietskörperschaften, nicht zuletzt um deren Zustimmung zu wesentlichen Reformvorhaben zu gewinnen (u. a. Solidarpakte I und II, Familienleistungsausgleich, Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs im Zuge der Bahnreform, diverse Steuer- und Arbeitsmarktreformen). Die finanzrelevanten Folgen früherer Reformprojekte haben den Bundeshaushalt in erheblichem Umfang zusätzlich belastet (vgl. Nr. 2.3.2).
- Zudem sind Bundeshaushalt und Sozialversicherung in besonderem Maß von konjunkturellen Schwankungen abhängig. So trägt ganz überwiegend der Bundeshaushalt die Folgen schwachen Wirtschaftswachstums und höherer Arbeitslosenzahlen über höhere Ausgaben für den Arbeitsmarkt und für die Rentenversicherung.

Vor diesem Hintergrund hat der Bund ein erhebliches Interesse daran, dass die europäischen Stabilitätskriterien dauerhaft eingehalten werden und damit Sanktionszahlungen wegen Verletzung der Haushaltsdisziplin vermieden werden.⁶⁵ Die Zeichen hierfür stehen günstig, denn die in-

nerstaatliche Wahrung der Haushaltsdisziplin ist einer der zentralen Beratungspunkte der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen („Föderalismuskommission II“). Zudem hat der Finanzplanungsrat in seiner Sitzung am 20. Juni 2007 sich einvernehmlich dafür ausgesprochen,⁶⁶ dass

- die günstigere gesamtwirtschaftliche Situation entschlossen zur weiteren Haushaltskonsolidierung genutzt wird,
- die jährliche Neuverschuldung zeitnah vermindert und – soweit es die unterschiedlichen Haushaltssituationen erlauben – mit dem Schuldenabbau begonnen wird,
- neue finanzrelevante Maßnahmen nur gegen Entlastung an anderer Stelle in Angriff genommen werden dürfen, wobei vorrangig zukunftsorientierte und wachstumsstärkende Investitionen zu fördern sind,
- zur Stärkung einer stabilen Einnahmenbasis Steuer-senkungswettläufe zu vermeiden sind und organisierter Steuerbetrug konsequent zu bekämpfen ist.

Es ist zu hoffen, dass es im Rahmen der Föderalismusreform II gelingt, mehrheitsfähige Vorschläge für materielle und verfahrensmäßige Regeln zu entwickeln, mit denen der fortwährende Aufbau neuer Schulden in den öffentlichen Haushalten gestoppt und umgekehrt werden kann. Damit würde auch dem Petitum des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages Rechnung getragen, der sich in den letzten Jahren wiederholt für eine wirksame Umsetzung der gemeinschaftsrechtlichen Stabilitätskriterien im Rahmen eines Nationalen Stabilitätspaktes ausgesprochen hat. Die finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Realisierung dieses Reformziels erscheinen jedenfalls so gut wie seit Jahren nicht mehr.

⁶³ Anteil der Ausgaben, die durch sog. laufende, d. h. nicht kreditfinanzierte Einnahmen abgedeckt sind.

⁶⁴ Im Durchschnitt der letzten zehn Jahre (1997–2006) lag die Deckungsquote des Bundes bei 87,6 % und die der Länder/Gemeinden bei 94,2 %.

⁶⁵ Nach Artikel 109 Abs. 5 Grundgesetz tragen Bund und Länder Sanktionsmaßnahmen der Europäischen Gemeinschaft im Verhältnis 65 zu 35.

⁶⁶ Vgl. Konsolidierungsthesen des Finanzplanungsrates vom 20. Juni 2007.

3 Verantwortungsvoller Umgang mit Haushaltsmitteln erfordert mehr und bessere Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

3.0

Das Handeln der öffentlichen Verwaltung hat sich stets am Grundsatz der Wirtschaftlichkeit auszurichten. Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland räumt dem Gebot der Wirtschaftlichkeit Verfassungsrang ein. Die Bundeshaushaltsordnung verpflichtet die Verwaltung, für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu erstellen.

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 2006 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Bundesverwaltung übergreifend geprüft. Er hat festgestellt, dass die geprüften Behörden der Verpflichtung, eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungs- und Entscheidungsphase für eine finanzwirksame Maßnahme durchzuführen, größtenteils nicht oder zumindest nicht vollumfänglich nachgekommen sind. So blieben fast 85 % der von den Bundesministerien und den nachgeordneten Behörden gemeldeten finanzwirksamen Maßnahmen ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Sinne der Bundeshaushaltsordnung. Ferner hat der Bundesrechnungshof zahlreiche methodische Defizite bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorgefunden. Schwachstellen wiesen auch die Organisation und die Wahrnehmung von Verantwortlichkeiten sowie die Verwendung der Ergebnisse von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Entscheidungsprozess auf.

Es bedarf nach Auffassung des Bundesrechnungshofes dringend eines wachsenden Bewusstseins, dass jedem Mitteleinsatz eine systematische und sorgfältige Auseinandersetzung mit den wirtschaftlichen Auswirkungen und eine nachvollziehbare Auswahl der vorteilhaftesten Lösung vorausgehen müssen. Der Bundesrechnungshof hält es ferner für notwendig, dass die Bundesregierung die Weiterentwicklung des Regelungs- und Orientierungsrahmens für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unter der Federführung des Bundesministeriums der Finanzen alsbald einleitet, um die aufgezeigten Defizite zu beseitigen. Dabei sollte sie insbesondere darauf achten, übergreifende und für einzelne Formen finanzwirksamer Maßnahmen geltende Regelungen zu verdeutlichen und miteinander zu verzahnen. Sie sollte zudem alle Möglichkeiten nutzen, der Verwaltung die notwendigen Grundlagen und Instrumente für methodisch sachgerechte und vergleichbare Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen an die Hand zu

geben, die Qualifikation in diesem Bereich zu verbessern und die Verantwortlichkeiten klar zu regeln.

3.1 Wirtschaftlichkeit als Grundprinzip staatlichen Handelns

Das Handeln der öffentlichen Verwaltung hat sich stets am Grundsatz der Wirtschaftlichkeit auszurichten. Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland räumt in Artikel 114 Abs. 2 dem Gebot der Wirtschaftlichkeit Verfassungsrang ein; es erhebt den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz zugleich zu einem zentralen Maßstab der Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes.

Eine grundlegende Voraussetzung, um Haushaltsmittel wirtschaftlich einsetzen zu können, ist die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Sie dienen der systematischen Klärung, ob eine vorgesehene finanzwirksame Maßnahme ein politisches oder gesellschaftliches Ziel erreicht, ob die dabei eingesetzten Ressourcen und das Ergebnis in einem vorteilhaften Verhältnis zueinander stehen und ob sich der Mitteleinsatz auf ein Minimum beschränkt. Bereits in der Planungs- und Entscheidungsphase sollen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen Aufschluss darüber geben, über welche Handlungsalternativen die Verwaltung verfügt und welche dieser Alternativen unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten vorzuziehen ist. So lässt sich beispielsweise nur über eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung verlässlich bewerten, ob es vorteilhaft ist, Fahrzeuge zu kaufen, zu leasen oder zu mieten. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen können zudem wesentlich dazu beitragen, Entscheidungen der Verwaltung transparent und für Außenstehende nachvollziehbar zu machen.

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 2006 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Bundesverwaltung übergreifend geprüft. Insgesamt 15 Bemerkungsbeiträge (s. Tabelle) beruhen auf Prüfungen, bei denen der Bundesrechnungshof sich u. a. auch näher mit der Frage befasst hat, ob, in welchem Umfang und auf welche Weise die Verwaltung Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt hat. Ähnliche Fragestellungen verfolgt der Bundesrechnungshof auch in vielen weiteren Prüfungsvorhaben.

Bemerkungen mit Bezug zum Thema Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Nr. der Bemerkung	Seite	Geprüfte Stelle	Bezug der Bemerkung zum Thema Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen
61	229	BMI, BMWi	Umfassende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für die Einführung der elektronischen Vergabe erst nach Empfehlung des Bundesrechnungshofes durchgeführt.
4	133	AA	Entscheidungen über Liegenschaften im Ausland ohne Prüfung von Handlungsalternativen und ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen getroffen.
9	143	BMI (Bundespolizei)	Möglichkeit privater Leistungserbringung bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für die Beschaffung von Dienstkleidung und persönlicher Ausrüstung vernachlässigt.
30	180	BMVg (Marine)	Aufträge zur Pflege und Änderung der Hard- und Software für Fregatten ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vergeben.
84	253	BMVg	Handlungsalternativen zum ÖPP-Projekt HERKULES vor Durchführung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ausgeschlossen.
64	232	BMI (Bundespolizei)	Reservebestand von IT-Geräten ohne Risikoanalyse und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung festgelegt.
35	189	BMVg	Aufträge für gewerbliche Luftabfertigungsleistungen ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vergeben.
37	193	BMVg (Luftwaffe)	Wegen erheblicher Mängel bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für den Betrieb einer Luftwaffenschule Privatisierungslösung bevorzugt.
17	159	Deutsche Rentenversicherung Bund	Bei der Planung von zwei Verwaltungsgebäuden überhöhten Raumbedarf zugrunde gelegt und Wirtschaftlichkeit alternativer Nutzungsformen nicht geprüft.
80	249	BMVBS	Bau von Verkehrsbeeinflussungsanlagen auf überholter Datengrundlage geplant.
27	175	BMVBS	Unzutreffend ermittelte Baunutzungskosten erschweren Beurteilung der Wirtschaftlichkeit von Bauvorhaben.
10	145	Deutsches Patent- und Markenamt	Bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zur Miete von IT zu kurze Nutzungsdauer zugrunde gelegt.
65	233	BMI (Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik)	Notwendigkeit von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Prüfung des Wechsels von Softwaresystemen auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes stärker verdeutlicht.
58	226	BKM (Deutsche Nationalbibliothek)	Trotz klarer Vorgaben auf die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für IT-Vorhaben verzichtet.
69	239	verschiedene Ressorts	Vor der Entscheidung über die Art und Weise der Erledigung von bündelungsfähigen Querschnittsaufgaben sollten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt werden.

Gegenstand des übergreifenden Prüfungsthemas sind die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, die in der Planungs- und Entscheidungsphase von finanzwirksamen Maßnahmen zu erstellen sind. Ihnen kommt eine herausragende Bedeutung zu, da Fehleinschätzungen in dieser Phase die öffentlichen Haushalte oftmals über einen sehr langen Zeitraum belasten.

3.2 Grundlagen für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

3.2.1 Rechtliche Grundlagen

§ 7 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) konkretisiert das im Grundgesetz verankerte Wirtschaftlichkeitsprinzip für die Bundesverwaltung. Ähnliche Regelungen finden sich z. B. in den Landshaushaltsordnungen oder im Sozialgesetzbuch. § 7 Abs. 2 der BHO verpflichtet die Verwaltung, für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Die Vorschrift verweist in ihrer seit September 2005 geltenden Fassung ausdrücklich auf die Notwendigkeit, den Risikoaspekt bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu beachten.

Diese allgemeinen Vorgaben werden durch Verwaltungsvorschriften (VV) und eine vom Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) im Jahre 1995 herausgegebenen „Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ (Arbeitsanleitung) mit spezifischen Handlungsanweisungen, Erläuterungen und Mindestanforderungen ergänzt.

3.2.2 Methodische Grundlagen

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen müssen alle für eine objektive und transparente Entscheidungsfindung relevanten Informationen berücksichtigen. Dabei ist ein systematisches, vergleichbares und nachvollziehbares Vorgehen

sicherzustellen. Die dazu notwendigen Schritte reichen von der Bedarfsanalyse und der Ermittlung geeigneter Handlungsalternativen über die Wirtschaftlichkeitsrechnung bis hin zur abschließenden Bewertung der Untersuchungsergebnisse. Der gesamte Erkenntnis- und Entscheidungsprozess ist nachvollziehbar zu dokumentieren.

Wo immer die hierfür erforderlichen Daten verfügbar sind, steht im Mittelpunkt der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung die Wirtschaftlichkeitsrechnung, die sich an betriebswirtschaftlichen Grundlagen orientiert. Dabei ist stets zu beachten, dass für die Verwaltung – anders als in der Privatwirtschaft – nicht die Investition, die zu dem höchsten Mittelrückfluss führt, im Vordergrund steht, sondern diejenige, durch die man ein politisches oder gesellschaftliches Ziel am besten erreicht. Der Bundesrechnungshof hat in seiner Analyse den Schwerpunkt auf die Wirtschaftlichkeitsrechnung gelegt, ohne dabei die Bedeutung der anderen Aspekte der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, z. B. der Bedarfsanalyse oder der Zielbeschreibung, zu relativieren. Diese Aspekte können ebenfalls von wesentlicher Bedeutung für die Sicherstellung eines wirtschaftlichen Vorgehens sein. So zeigt Bemerkung Nr. 17, wie eine fehlerhafte Bedarfsanalyse zu einer unzureichenden Entscheidungsgrundlage und zur Unwirtschaftlichkeit der Maßnahme führen kann.

Der Verwaltung stehen im Wesentlichen die folgenden Methoden für die Wirtschaftlichkeitsrechnung zur Verfügung:

- **Kapitalwertmethode,**
- **Kostenvergleichsrechnung,**
- **Nutzwertanalyse und**
- **Kosten-Nutzen-Analyse.**

Insbesondere die **Kapitalwertmethode** ist für ein breites Spektrum von Anwendungsfällen geeignet. Nach der Arbeitsanleitung des Bundesministeriums soll sie immer dann angewendet werden, wenn sich über längere Zeiträume erstreckende Maßnahmen in ihrer Wirkung auf den Bundeshaushalt zu untersuchen sind. Die Methode bewertet die einzelnen Handlungsalternativen nach ihren finanziellen Auswirkungen, indem sie den Gegenwartswert (Barwert) aller künftigen Ein- und Auszahlungen bestimmt. Dieses Verfahren macht die einzelnen Handlungsalternativen zum Zeitpunkt der Entscheidungsfindung vergleichbar. Mathematisch wird dies dadurch erreicht, dass künftige Zahlungen auf ihren aktuellen Wert abgezinst werden.

Für Maßnahmen mit geringer finanzieller Bedeutung ohne langfristige Auswirkungen kann hilfsweise die **Kostenvergleichsrechnung** angewandt werden. Diese Methode vergleicht die periodisch anfallenden Kosten miteinander. Voraussetzung für ihren Einsatz ist die Verfügbarkeit von Kostendaten, die insbesondere bei kalkulatorischen Größen wie Abschreibungen von Zahlungsdaten abweichen. Kostenbezogene und zahlungsbezogene Betrachtungsweisen dürfen nicht in einer Rechnung vermischt werden.

Eine **Nutzwertanalyse** kann die oben genannten monetären Bewertungen dann ergänzen, wenn auch diejenigen Wirkungen einer Maßnahme berücksichtigt werden müssen, die sich nicht in Zahlungsströmen niederschlagen oder in Geldeinheiten bewerten lassen. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn Handlungsalternativen zu vergleichen sind, die in unterschiedlichem Maß zur Erreichung der von der Verwaltung zu verfolgenden Ziele beitragen.

Werden monetäre Betrachtungen um Nutzenaspekte ergänzt, kommt es wesentlich darauf an, beide Aspekte zu einer eindeutigen und nachvollziehbaren Entscheidungsgrundlage zusammenzuführen. Einen Ansatzpunkt hierfür bietet das für die Bundesverwaltung entwickelte computergestützte Verfahren WiBe,¹ das sich auf die methodischen Grundlagen der Kapitalwertmethode und der Nutzwertanalyse stützt. Die WiBe wurde ursprünglich für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im IT-Bereich konzipiert. Das Verfahren lässt sich aber bei sachgerechter Handhabung auch bei zahlreichen anderen Fragestellungen einsetzen.

Eine wichtige Rolle spielt die gemeinsame Betrachtung von Kosten- und Nutzengrößen dann, wenn gesamtwirtschaftliche Aspekte einzubeziehen sind. **Kosten-Nutzen-Analysen**, die die Wirkung von Investitionen auf gesamtwirtschaftliche Größen wie Beschäftigung und regionale Wirtschaftsentwicklung einbeziehen, liegen beispielsweise den Entscheidungen über große Verkehrsinfrastrukturprojekte zugrunde. Für diese Fragestellungen wurden besondere Verfahrensformen entwickelt; sie sind in der folgenden Darstellung, die sich auf einzelwirtschaftliche Betrachtungen konzentriert, nicht berücksichtigt.

3.3 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Verwaltungspraxis

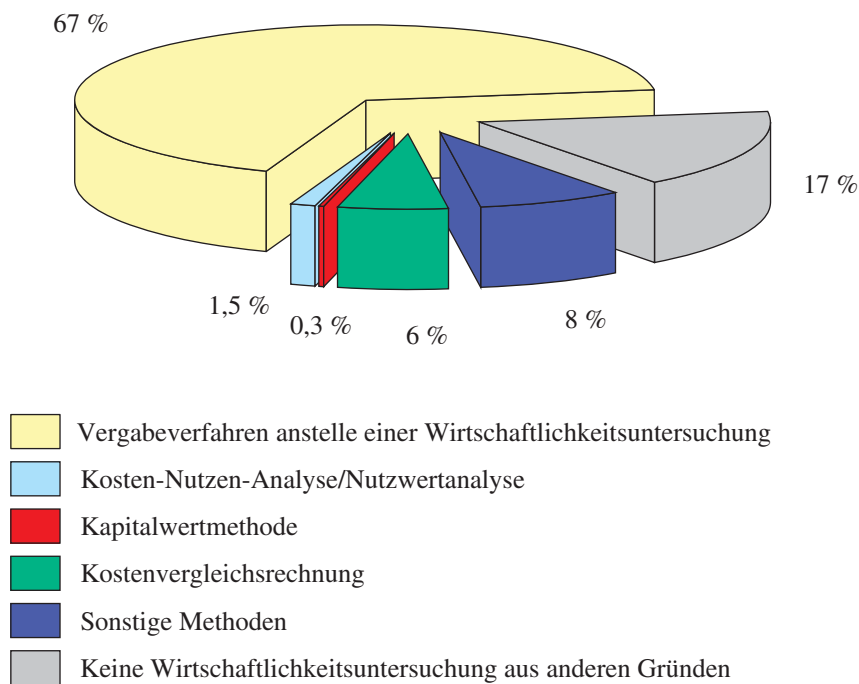
3.3.1 Sachgerechte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind die Ausnahme

Der Bundesrechnungshof hat in einer querschnittlichen Prüfung bei Bundesministerien und nachgeordneten Behörden abgefragt, wie viele finanzwirksame Maßnahmen mit einem Volumen von über 50 000 Euro sie in den Jahren 2000 bis 2003 veranlasst haben und in welchem Maße sie dabei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zugrunde gelegt hatten. Die Abfrage sollte zudem darüber Aufschluss geben, welche Methode die Behörden für ihre Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen angewandt und wie sie Verantwortlichkeiten und organisatorischen Abläufe geregelt hatten.

Die Auswertung der Daten von mehr als 40 000 finanzwirksamen Maßnahmen ergab folgende Verteilung (s. Abbildung):

¹ Vgl. WiBe 4.0, Empfehlung zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der Bundesverwaltung, insbesondere beim Einsatz der IT, Version 4.0, Schriftenreihe der KBSt, Band 68, August 2004.

Häufigkeit von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und der dabei angewandten Methoden bei finanzwirksamen Maßnahmen des Bundes



Die statistische Auswertung der dem Bundesrechnungshof vorliegenden Daten ermöglicht keinen vollständigen und abschließenden Überblick über Art und Häufigkeit von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der gesamten Bundesverwaltung. Sie erlaubt jedoch Rückschlüsse auf einige wesentliche Grundtendenzen der gegenwärtigen Praxis in der Bundesverwaltung, die durch vielfältige einzelne Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes untermauert sind.

Danach ist die Bundesverwaltung ihrer gesetzlichen Pflicht, in der Planungs- und Entscheidungsphase von finanzwirksamen Maßnahmen eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu erstellen, in der weit überwiegenden Anzahl der Fälle nicht oder zumindest nicht vollständig nachgekommen. So blieben fast 85 % der dem Bundesrechnungshof gemeldeten finanzwirksamen Maßnahmen ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Sinne von § 7 BHO. Die Bemerkungen der Nr. 4, 9, 30, 64, 35, 80, 58, 69 geben Beispiele fehlender oder fehlerhafter Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.

Die Behörden, die keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorgenommen hatten, führten zumeist zur Begründung an, sie hätten die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme durch die Auswahl des wirtschaftlichen Angebotes in einem Vergabeverfahren sichergestellt. Dabei verkannten sie jedoch, dass die Ausschreibung einer Leistung in aller Regel voraussetzt, dass die Verwaltung sich bereits zuvor für eine unter mehreren Handlungsmöglichkeiten entschieden hat. Gerade eine solche Entscheidung erfordert aber

eine nachvollziehbare Bewertung der Wirtschaftlichkeit aller zur Verfügung stehenden Alternativen. So ist zwar eine Ausschreibung der richtige Weg, um bei dem Kauf von Geräten die Auswahl des günstigsten Anbieters zu gewährleisten, sie lässt aber die Frage unbeantwortet, ob beispielsweise eine Anmietung vorteilhafter gewesen wäre.

In zahlreichen Fällen räumten die befragten Behörden ein, Entscheidungen über finanzwirksame Maßnahmen bewusst ohne vorangegangene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung getroffen zu haben. Zur Begründung führten sie an, dass wegen politischer Vorgaben, bestehender Sachzwänge oder „offenkundiger Wirtschaftlichkeit“ ohnehin keine sinnvolle Alternative zu dem beabsichtigten Vorgehen erkennbar gewesen sei. Bei näherer Betrachtung der zugrunde liegenden Fälle stellte der Bundesrechnungshof zumeist fest, dass durchaus wirtschaftliche Alternativen bestanden, die die Behörden vor ihrer Entscheidung in Betracht hätten ziehen müssen. Eine Entscheidung wird dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz nicht gerecht, wenn sie nicht alle grundsätzlich infrage kommenden Lösungsmöglichkeiten und deren finanziellen Auswirkungen umfassend berücksichtigt. Dies gilt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes auch im Falle politischer Vorgaben. Denn es ist Aufgabe der Verwaltung, den Entscheidungsträgern alle Handlungsoptionen und ihre wirtschaftlichen Folgen aufzuzeigen. Die Bemerkungen Nr. 4, 84, 64 und 65 zeigen, dass die Verantwortlichen Handlungsalternativen oftmals nicht ausreichend geprüft hatten.

3.3.2 Methodische Schwachstellen bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen beseitigen

3.3.2.1 Richtige Methode für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wählen

Die Untersuchungen des Bundesrechnungshofes haben gezeigt, dass die Kenntnis der angemessenen Methoden für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen innerhalb der Bundesverwaltung unterschiedlich ausgeprägt ist. Die derzeit in der Praxis verfolgten Lösungsansätze weichen zudem deutlich von den bestehenden methodischen Vorgaben ab. Die Arbeitsanleitung des Bundesministeriums zeigt zwar die infrage kommenden Methoden für ein breites Spektrum finanzwirksamer Maßnahmen auf. Zur Frage, nach welchen Kriterien das angemessene und sachgerechte Verfahren auszuwählen ist und wie eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei den oftmals komplexen Problemstellungen des Verwaltungshandelns ausgestaltet werden sollte, gibt sie den Anwendern jedoch nur wenig konkrete Hilfe an die Hand. Dementsprechend hat der Bundesrechnungshof zahlreiche methodische Fehler in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, unterschiedliche Vorgehensweisen bei gleichgelagerten Fällen und eine Vielfalt von in einzelnen Behörden selbst entwickelten, in der Regel IT-gestützten Rechenmodellen vorgefunden.

Die richtige Auswahl der Methode ist weit mehr als nur eine reine Verfahrensfrage: Sie bestimmt die Aussagefähigkeit der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und damit ihre Eignung als Entscheidungsgrundlage. Die Kapitalwertmethode stellt bei sachgerechter Anwendung sicher, dass alle die Wirtschaftlichkeit beeinflussenden Faktoren unabhängig vom Zeitpunkt ihrer Wirkung angemessen berücksichtigt werden können. Sie hat jedoch nach den Prüfungsergebnissen des Bundesrechnungshofes in der Praxis bisher nur eine geringe zahlenmäßige Bedeutung. Eine Ausnahme stellen Investitionen im IT-Bereich dar, denen eine auf der Kapitalwertmethode beruhende Berechnung nach dem WiBe-Verfahren vorausgehen muss (vgl. Bemerkung Nr. 58). Die bestehenden methodischen Unsicherheiten bei der Anwendung der Kapitalwertmethode haben dazu beigetragen, dass die als Hilfsverfahren für begrenzte Anwendungsbereiche vorgesehene Kostenvergleichsrechnung vorrangig angewendet wird.

Die Verwaltung muss insgesamt stärker als bisher in die Lage versetzt werden, die im Einzelfall angemessene Methode der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung anzuwenden. Häufig ist dies die Kapitalwertmethode. Ein Beitrag hierzu kann die Bereitstellung IT-gestützter Hilfsmittel, z. B. der WiBe, sein. Gleichwohl ist auch diese kein Garant für eine fehlerfreie Vorgehensweise, wie die Bemerkung Nr. 65 zeigt.

Die Nutzwertanalyse zur Bewertung der Wirtschaftlichkeit anhand nicht monetärer Faktoren erfordert nach den Erfahrungen des Bundesrechnungshofes besondere Sorgfalt. Dies liegt daran, dass Nutzenbewertungen subjektiver und grundsätzlich missbrauchsanfälliger sind als monetäre Größen. So hat der Bundesrechnungshof eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Bundesverwal-

tung vorgefunden, bei der das Nutzenkriterium „Akzeptanz bei den Beteiligten“ von ausschlaggebender Bedeutung war und damit die zuvor gewünschte Lösung als wirtschaftlich auswies. In anderen Fällen gab die Nutzenbewertung den Ausschlag für die Wahl der teuersten Alternative, ohne dass ausreichend transparent wurde, welcher Vorteil die erheblichen Mehrausgaben rechtfertigte.

Eine Nutzenbewertung ist dann angezeigt, wenn die Handlungsalternativen in ihrem Beitrag zur Erreichung der von der Verwaltung definierten Ziele deutlich voneinander abweichen. Daher ist es in diesen Fällen wichtig, dass die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung transparent darstellt, welche Ziele für die Bewertung ausschlaggebend sind. Die Nutzenbewertung muss sich dann streng an diesen Zielen orientieren und auch für Dritte muss erkennbar sein, wie der Nutzen die Entscheidung beeinflusst hat. Zudem ist von entscheidender Bedeutung, dass Zahlungs- und Nutzendaten gesondert ausgewiesen und dann in sachgerechter Weise zueinander in Beziehung gesetzt werden.

Wo immer möglich, sollten sowohl der Ressourcenverbrauch als auch die erzielbaren Vorteile monetär dargestellt werden. Dies bietet die Gewähr für eine auch für Dritte nachvollziehbare Bewertung der Wirtschaftlichkeit. Deren Bedeutung zeigt auch der in Bemerkung Nr. 61 dargestellte Fall, bei dem erst auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes eine umfassende, monetäre Analyse durchgeführt wurde.

3.3.2.2 Auswahl der Parameter sorgfältig festlegen

Eine entscheidende Rolle spielt die Wahl der dem Rechenverfahren zugrunde liegenden Parameter. Dies gilt insbesondere für die Kapitalwertmethode, deren Ergebnis sehr stark von dem für die Abzinsung der zukünftigen Werte verwendeten Kalkulationszinssatz und dem gewählten Betrachtungszeitraum abhängt.

Zur Wahl des Zinssatzes gibt das Bundesministerium in der Regel einmal jährlich für die Bundesverwaltung verbindliche Werte bekannt. Es ermittelt auf der Grundlage der Finanzierungskosten des Bundes der letzten fünf Jahre einen Durchschnittszinssatz als nicht preisbereinigten (nominalen) Kalkulationszinssatz. Zusätzlich errechnet es hieraus einen realen Kalkulationszinssatz, der um durchschnittliche Preissteigerungsraten der Vergangenheit bereinigt ist. Er soll nach Auffassung des Bundesministeriums vorrangig verwendet werden, um die wegen der Unsicherheit der Preisentwicklung schwierige Schätzung künftiger Zahlungen vermeiden zu können. Für die Bewertung der Wirtschaftlichkeit alternativer Finanzierungen verweist das Bundesministerium auf die von der Bundesbank veröffentlichten Marktzinssätze für Bundesanleihen verschiedener Laufzeiten (sog. Zinsstrukturkurve).

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Vorgaben des Bundesministeriums nicht ausreichten, um Fehler und Unsicherheiten bei der Parameterwahl zu vermeiden. Die Behörden verwendeten Real- und Nominalzinssätze häufig im falschen Zusammenhang. Reale Zinssätze wählten sie auch dann, wenn zukünftige Ausgaben bereits der

Höhe nach feststanden. Umgekehrt verwendeten sie den Nominalzinssatz für Zahlungsreihen, bei denen der Effekt künftiger Preissteigerungen nicht berücksichtigt war. Die Zinsstrukturkurve, die das Bundesministerium für alternative Finanzierungen vorgesehen hat, fand selbst dann keine Anwendung, wenn andere Finanzierungsquellen als die übliche Kreditaufnahme genutzt wurden.

Erhebliche methodische Unsicherheiten hat der Bundesrechnungshof auch bei der Wahl der Betrachtungszeiträume vorgefunden. Sie waren häufig nicht an einer realistisch geschätzten Nutzungsdauer z. B. von Gebäuden oder anderen Vermögenswerten orientiert. Ein Beispiel hierfür gibt Bemerkung Nr. 10. Einzelne Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen verglichen Handlungsalternativen mit unterschiedlicher Laufzeit, ohne auf die Vergleichbarkeit der Ergebnisse zu achten. In vielen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen fehlten Angaben über die nach dem Betrachtungszeitraum verbleibenden Restwerte völlig.

Der Bundesrechnungshof hält es für unverzichtbar, durch die richtige Festlegung der Parameter eine wesentliche Voraussetzung für sachgerechte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu schaffen. Die bestehenden Vorgaben bedürfen dabei der Präzisierung und Weiterentwicklung. So sollten die Anwender einheitlich dazu angehalten werden, den nominalen Zinssatz zu verwenden und – ggf. auf der Grundlage von Orientierungsgrößen für künftige Preiserwartungen – künftige Zahlungen so verlässlich wie möglich zu schätzen. Es sollte zudem stärker bewusst gemacht werden, dass der Kalkulationszinssatz stets die Finanzierungskosten des Bundes widerspiegelt. Denn jede finanzwirksame Maßnahme wirkt sich unmittelbar auf die Höhe der Verschuldung aus. Eine starke Abweichung des Kalkulationszinssatzes von den aktuellen Finanzierungskonditionen des Bundes, wie sie für den vom Bundesministerium vorgegebenen Durchschnittsinssatz nicht auszuschließen ist, kann die Aussagekraft von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen beeinträchtigen. Dies gilt vor allem dann, wenn Alternativen mit privatwirtschaftlichen Finanzierungskomponenten, beispielsweise Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP), einbezogen werden. Hier kommt es in besonderem Maße darauf an, die Kapitalwertberechnung zeitnah an der Zinsentwicklung am Kapitalmarkt auszurichten. Dabei ist dafür Sorge zu tragen, dass die vom Bundesministerium für diese Fälle empfohlenen laufzeitabhängigen Kalkulationszinssätze, die den unterschiedlichen zeitlichen Finanzierungserfordernissen des Projekts Rechnung tragen (Zinsstrukturkurve), in der Praxis auch verwendet werden.

3.3.2.3 Solide Datenbasis schaffen

Die Ermittlung insbesondere von Ausgaben- und Kostengrößen für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen empfanden die befragten Behörden oftmals als schwierig, weil ihnen keine belastbaren Daten zur Verfügung standen. Bemerkung Nr. 27 zeigt ein Beispiel, bei dem die Verantwortlichen die Daten unzureichend erfassen. Ein wesentlicher Grund für fehlende Daten ist, dass viele Behörden noch nicht über ein ausreichend entwickeltes System der Kosten- und Leistungsrechnung verfügen. Hilfsweise ermittelte Daten wiesen immer wieder methodische Fehler auf.

Ebenso erwies sich die Schätzung künftiger Ausgaben- und Kostengrößen als problematisch. Auch wurden nicht immer alle relevanten Faktoren berücksichtigt. Vor allem wurden bei Privatisierungsentscheidungen die anfallenden Ausgaben für auch nach Wegfall der Aufgabe zu beschäftigendes Personal (sog. Remanenzkosten) ganz oder teilweise außer Acht gelassen. Ein Beispiel hierfür findet sich in der Bemerkung Nr. 37. Ebenso sahen viele Behörden Ausgaben und Kosten mit dem Argument als nicht relevant an, dass diese unvermeidbar und deshalb bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht zu berücksichtigen seien.

Ein weiteres Problem im Zusammenhang mit der Kapitalwertmethode stellte die Vermischung von Kosten- und Zahlungsgrößen dar. So wurden Kosten, wie z. B. Rückstellungen für künftige Risiken, fälschlicherweise als Auszahlungen mit in die Wirtschaftlichkeitsrechnung einbezogen. Ferner stellte der Bundesrechnungshof fest, dass Behörden nur die im eigenen Geschäftsbereich anfallenden Belastungen oder Einsparungen berücksichtigten. Auswirkungen auf den Gesamthaushalt ließen sie hingegen außer Acht.

In eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung müssen alle Informationen einfließen, die für die Erfassung des Ressourceneinsatzes und des Ergebnisses einer Maßnahme von Bedeutung sind. Alle einer Maßnahme zuzuordnenden finanziellen Wirkungen sind dabei auf der Grundlage nachvollziehbarer Schätzungen einzubeziehen. Ein Grundproblem stellt dabei eine ausschließlich auf das eigene Ressort oder die eigene Behörde bezogene Sichtweise bei der Entscheidungsfindung dar. Eine Handlungsalternative, die aus Einzelsicht wirtschaftlich ist, kann aus Bundessicht unwirtschaftlich sein. So könnte beispielsweise die Beschränkung der Alternativenwahl für die Unterbringung einer Behörde dazu führen, dass eine Mietlösung wirtschaftlich erscheint und realisiert wird, obwohl sie im Vergleich zur Nutzung eines bundeseigenen Grundstücks unwirtschaftlich wäre.

3.3.2.4 Risiken angemessen berücksichtigen

Die vom Bundesrechnungshof vorgefundenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen beschrieben die mit den finanzwirksamen Maßnahmen verbundenen Risiken oftmals nur in allgemeiner Form oder gar nicht. So wurde im Fall der Bemerkung Nr. 64 gänzlich, in Nr. 84 und 37 auf eine vertiefte Risikoanalyse verzichtet. Eine umfassende Bewertung der Wirtschaftlichkeit von Handlungsalternativen setzt aber auch die vollständige Berücksichtigung von Risiken zwingend voraus. Durch die aktuelle Fassung des § 7 Abs. 2 BHO wird die Notwendigkeit, die Risikoverteilung bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu berücksichtigen, in eine konkrete Anforderung umgesetzt. Eine Entscheidungsgrundlage, die beispielsweise ein Neubauprojekt mit einer Mietlösung vergleicht, ohne die erheblichen Risiken von Kostenüberschreitungen beim Neubau zu berücksichtigen, kann zur unsachgemäßen Entscheidung für eine unwirtschaftliche Lösung führen. Eine verbale Beschreibung ist nur ein erster Schritt, um Risiken zu identifizieren, da sie erhebliche Interpretationsspielräume belässt. Der Verwaltung stehen verschiedene Verfahren zur Verfügung, um Risiken auch quan-

titativ zu erfassen und ihre Auswirkung auf das Gesamtergebnis einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung darzustellen. Sie sollten – trotz der unbestreitbar hohen methodischen Anforderungen an solche Untersuchungen – wo immer möglich genutzt werden, um gerade für Projekte mit hohem finanziellem Volumen die Entscheidungsgrundlagen zu verbessern. Von wesentlicher Bedeutung wären auch hier konkrete Hilfestellungen und Orientierungen für die Praxis.

3.3.3 Organisatorische Grundlagen und Verantwortlichkeiten für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen stärken

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung soll gemäß den VV zu § 7 BHO grundsätzlich von der Organisationseinheit erstellt werden, die auch mit der finanzwirksamen Maßnahme befasst ist. Dem steht allerdings nicht entgegen, dass zentrale Organisationseinheiten der betroffenen Behörden, wie z. B. spezielle Servicestellen oder Kompetenzzentren, bei der Erstellung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen beratend tätig sind oder die Durchführung der Untersuchung weitgehend übernehmen.

Die Beauftragten für den Haushalt – als zentrale Verantwortliche für alle Haushaltsfragen bei jeder Bundesbehörde – können sich nach eigenem Ermessen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen beteiligen oder sich über ihr Ergebnis unterrichten lassen. Sie haben die Möglichkeit, die Berücksichtigung einer finanzwirtschaftlichen Maßnahme im Haushalt davon abhängig zu machen, dass eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorliegt.

Das Bundesministerium trägt die Gesamtverantwortung für den Bundeshaushalt. Es hat gemäß § 28 BHO darauf zu achten, dass bei der Erstellung des jährlichen Bundeshaushaltes der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit eingehalten wird. Auch hierfür ist die Frage, ob angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorliegen, von grundsätzlicher Bedeutung.

Nach den vom Bundesrechnungshof ausgewerteten Angaben der Bundesbehörden wurden 36 % der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen von den fachlich zuständigen Organisationseinheiten und 28 % von zentralen Organisationseinheiten erstellt. Bei 28 % der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen waren externe Berater beauftragt worden. Die Beauftragten für den Haushalt waren bei 69 % aller Behörden bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen beteiligt; in 31 % waren sie nicht einbezogen.

Nach den Erfahrungen des Bundesrechnungshofes kann die Bündelung von im Zusammenhang mit Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen stehenden Aufgaben bei zentralen Organisationseinheiten positive Wirkungen erzielen. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Bündelung des methodischen Wissens, die Vereinheitlichung und Objektivierung von Maßstäben über den Einzelfall hinaus und die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Untersuchungen. Der Bundesrechnungshof sieht hier auch einen Ansatzpunkt, um das Bewusstsein für die Notwendigkeit von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durch Beratung und Wissensvermittlung zu stärken.

Er hält es auch für angezeigt, dass die Beauftragten für den Haushalt verstärkt von ihrem Recht Gebrauch machen, die Berücksichtigung einer Maßnahme bei der Aufstellung und Ausführung des Haushalts von der Vorlage von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen abhängig zu machen. Eine Behörde, die Ausgaben ohne angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen plant, wird ihrer Verantwortung für einen ordnungsgemäßen Umgang mit Haushaltsmitteln nicht gerecht. Das Bundesministerium sollte bei der jährlichen Aufstellung des Bundeshaushalts verstärkt darauf achten, dass Mittelanforderungen zumindest bei Maßnahmen von größerer finanzieller Tragweite mit einer angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung unterlegt sind. Zusätzlich würde eine intensivere Dienst- und Fachaufsicht, die den Blick auf die Praxis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen richtet, sowohl innerhalb der Bundesministerien als auch in deren Geschäftsbereichen zu häufigeren und besseren Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen beitragen.

Zur Beantwortung der Frage, ob Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen angemessen im Sinne von § 7 BHO sind, haben Bundesbehörden in letzter Zeit wiederholt auch private Wirtschaftsprüfer eingeschaltet. Diese wurden im Auftrag der für die Maßnahme verantwortlichen Stelle tätig und sollten die ordnungsgemäße und methodisch korrekte Durchführung der Untersuchung prüfen. In der Regel wurde die Angemessenheit des Vorgehens testiert. Ein solcher Auftrag darf nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht dazu führen, dass die Verantwortung der Verwaltung für eine sachgerechte Bewertung der Wirtschaftlichkeit ihrer Maßnahmen auf Dritte verlagert wird. Sie kann auch nicht die kritische Kontrolle durch andere Beteiligte wie die Beauftragten für den Haushalt oder das Bundesministerium ersetzen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Aussagekraft einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung von Faktoren abhängt, die über eine für Außenstehende mögliche Bewertung des ordnungsgemäßen Vorgehens und der korrekten Darstellung deutlich hinausgehen. Hierzu gehören z. B. die Identifizierung der infrage kommenden Alternativen, die Festlegung von fachlich begründeten Annahmen über die künftige Entwicklung oder die Ermittlung der Datengrundlagen.

3.3.4 Die Ergebnisse von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Entscheidungsprozess konsequent nutzen

Soweit die Verwaltungen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt hatten, flossen deren Ergebnisse nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes zumeist nachvollziehbar in die Entscheidungsfindung ein. Gleichwohl wird der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz des § 7 BHO in der Praxis immer wieder durch andere Zielsetzungen überlagert.

So gab es Fälle, bei denen das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht umgesetzt wurde, weil im laufenden Jahr nicht genügend Haushaltsmittel für die wirtschaftliche Alternative zur Verfügung standen. Ebenso wurden mit dem Hinweis auf Obergrenzen für jährliche Ausgaben nicht alle infrage kommenden Handlungsalternativen in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung miteinbezogen. Eine solche Einschränkung der in eine

Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einzubeziehenden Alternativen kann aber zur Folge haben, dass wirtschaftliche Lösungen nicht berücksichtigt werden. So kann beispielsweise eine jährliche Ausgabenobergrenze zum Ergebnis führen, dass für die Unterbringung einer Behörde eine Mietlösung wirtschaftlich erscheint, obwohl sie im Vergleich zu einer die Ausgabenobergrenze übersteigenden Investition, wie dem Erwerb eines Gebäudes, unwirtschaftlich wäre.

Das Fehlen von Haushaltsmitteln ist keine hinreichende Rechtfertigung, eine andere als die wirtschaftliche Alternative zu wählen. Es darf erst recht nicht dazu führen, dass die Auswahl der möglichen Handlungsalternativen bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen von vorneherein eingeschränkt wird. Es besteht ansonsten die Gefahr, dass Wirtschaftlichkeitsüberlegungen bei hohen Staatsdefiziten von haushaltspolitischen Zwängen überlagert und in ihrer Bedeutung relativiert werden.

Dies bedeutet nicht, dass die Mittel für als wirtschaftlich erkannte Handlungsoptionen im Zweifel zusätzlich zu geplanten Budgets bereitgestellt werden müssten. Durch

eine sachgerechte Prioritätensetzung muss vielmehr dafür Sorge getragen werden, dass für einen wirtschaftlichen Umgang mit öffentlichen Geldern notwendige Handlungsspielräume erhalten bleiben. Hierfür benötigt die Verwaltung möglichst umfassende Kenntnis der wirtschaftlichen Handlungsnotwendigkeiten. Deswegen sind frühzeitige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gerade bei größeren Projekten unverzichtbar.

3.3.5 Besonderheiten bei verschiedenen finanzwirksamen Maßnahmen Rechnung tragen

Die Prüfungen des Bundesrechnungshofes haben deutlich werden lassen, dass methodische Ausgestaltung und Umfang von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vielfach von der Art der finanzwirksamen Maßnahme abhängig sind. Die Mehrzahl der vorgelegten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen hatte Beschaffungsmaßnahmen beweglicher Gegenstände, wie den Erwerb von Fahrzeugen, zum Gegenstand. Daneben haben gerade in den vergangenen Jahren Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für ÖPP besondere Bedeutung erlangt.

Exkurs: Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei ÖPP

Die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben sich grundsätzlich mit ÖPP-Projekten befasst und unter anderem darauf hingewiesen, dass die Wirtschaftlichkeit eines Projekts in jedem Einzelfall und über die gesamte Laufzeit hinweg (Lebenszyklusansatz) nachgewiesen werden muss.² Nur durch eine vollständige und transparente Wirtschaftlichkeitsuntersuchung kann festgestellt werden, ob der ÖPP-Ansatz die wirtschaftliche Lösung darstellt. Die fachlichen Mindeststandards für die Methodik von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei ÖPP sind im letzten Jahr durch den von der Finanzministerkonferenz verabschiedeten Leitfaden konkretisiert worden.³

Der Bundesrechnungshof verfügt angesichts der derzeit noch auf wenige Großprojekte begrenzten Erfahrungen mit ÖPP-Vorhaben auf Bundesebene nur über punktuelle Prüfungserkenntnisse zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in diesem Bereich. Hieraus sind jedoch folgende Beobachtungen festzuhalten, die auf künftig zu beachtende Probleme hinweisen. In vom Bundesrechnungshof untersuchten Einzelfällen (vgl. z. B. Nr. 84 und Nr. 37) haben die für die Planung der ÖPP-Vorhaben verantwortlichen Behörden

- Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erst durchgeführt, nachdem das Vergabeverfahren abgeschlossen und die Entscheidung für die Durchführung des ÖPP-Vorhaben unumkehrbar war,
- Annahmen und Prognosen zugrunde gelegt, die über eine realistische, vorsichtige Schätzung der künftigen Entwicklung hinausgingen,
- Remanenzkosten, insbesondere nicht sofort abbaubare Personalkosten, nur unzureichend oder gar nicht berücksichtigt,
- eine unvollständige Datenbasis herangezogen, insbesondere bei der Bewertung optimierter Eigenlösungen,
- durch die Vorgabe jährlicher Ausgabenobergrenzen die Auswahl der in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu berücksichtigenden Alternativen eingeschränkt,
- Nutzenaspekte sehr stark in den Vordergrund gerückt, so dass diese den Ausschlag gegenüber dem monetären Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gaben,
- Auswirkungen möglicher Risiken bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Wesentlichen nur qualitativ beschrieben,
- Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Projektablauf nicht an veränderte Rahmenbedingungen angepasst.

² Vgl. Beschluss der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder am 3. und 4. Mai 2006 in München, abgedruckt in: Heuer, Kommentar zum Haushaltsrecht, VIII/2.16.

³ Leitfaden „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“, beschlossen von der Konferenz der Finanzminister des Bundes und der Länder am 7. September 2006.

Aus seinen Prüfungserfahrungen hat der Bundesrechnungshof allgemeine Empfehlungen abgeleitet, denen das Parlament zugestimmt hat. Danach sollen die Bundesministerien Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei ÖPP-Projekten rechtzeitig erstellen, eine umfassende Bewertung aller Handlungsmöglichkeiten vornehmen, Risiken detailliert berücksichtigen und in Nutzenbetrachtungen – sofern diese erforderlich sind – die verfolgten Ziele vollständig und transparent darstellen.

Die vorgenannten Beobachtungen weisen teils auf allgemeine, teils auf für ÖPP-Vorhaben spezifische Problemstellungen und Fehlerquellen bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen hin. In ähnlicher Weise gelten auch für andere Formen finanzwirksamer Maßnahmen neben generellen Anforderungen spezifische Besonderheiten oder Schwerpunkte. So wird bei einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für Ersatzbeschaffungen stets die Frage der Restwerte des vorhandenen Materials eine wesentliche Rolle spielen. Bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu organisatorischen Maßnahmen sind Schätzungen des künftigen Personalbedarfs von wesentlicher Bedeutung. In manchen Bereichen sind spezifische Anforderungen – ähnlich wie im Fall des Leitfadens für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei ÖPP-Vorhaben – in besondere Vorgaben umgesetzt worden, so z. B. für Baumaßnahmen in den Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes (RBBau).

Für Fördermaßnahmen, wie z. B. staatliche Finanzhilfen oder Maßnahmen der Forschungsförderung, werden zwar häufig vor Beginn der Maßnahme Einschätzungen zur Wirksamkeit und Effizienz des geplanten Mitteleinsatzes vorgenommen. Die Aussagekraft und Nachvollziehbarkeit dieser Einschätzungen hängt dabei sehr stark davon ab, inwieweit die Verwaltung die mit der Förderung verfolgten Ziele präzisiert hat. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Sinne von § 7 BHO, die verschiedene Handlungsalternativen nachvollziehbar nach erwartetem Ressourceneinsatz und Beitrag zur Erreichung der vorgegebenen Ziele bewerten, spielen in diesem Bereich jedoch bisher kaum eine eigenständige Rolle.

Zu anderen Formen finanzwirksamer Maßnahmen vertreten einige Behörden auch die Auffassung, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen generell nicht möglich seien. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Öffentlichkeitsarbeit. Hier bestünden besondere Zwänge zur Umsetzung politischer Entscheidungen, aus denen sich Informationspflichten gegenüber der Öffentlichkeit ableiten. Diese Verpflichtung dürfe nicht von einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung abhängig gemacht werden.

Die Formen finanzwirksamen staatlichen Handelns sind so vielfältig, dass es nicht für alle sich ergebenden Besonderheiten allgemeingültige Standardlösungen geben kann. Auch sind die Schwierigkeiten, den Ressourceneinsatz und den Ergebnisbeitrag einer Maßnahme nachvollziehbar in Beziehung zu setzen, in einigen Handlungsfeldern besonders stark ausgeprägt. Dies darf nach Auffassung des Bundesrechnungshofes jedoch keinesfalls dazu führen, dass es Bereiche gibt, in denen die Verpflichtung zur konsequenten Beachtung des § 7 BHO und zur Durchfüh-

rung sachgerechter Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen Vorbehalten und Einschränkungen unterworfen wird.

Die grundlegenden Anforderungen an Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind in allen Bereichen zu beachten. Dazu gehören insbesondere die möglichst konkrete Beschreibung der von der Verwaltung zu verfolgenden Ziele, die Ermittlung aller zur Lösung infrage kommenden Alternativen, die realistische Berücksichtigung von erwartetem Ressourceneinsatz, Ergebnisbeitrag und Risiko sowie ein transparentes Vorgehen. Es erscheint darüber hinaus notwendig, der Verwaltung in der notwendigen Differenzierung Orientierungen an die Hand zu geben, welche konkreten Schritte bei verschiedenen Formen finanzwirksamer Maßnahmen zur Erfüllung der grundlegenden Ziele beitragen. Der für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei ÖPP-Projekten entwickelte Leitfaden ist ein Beispiel für eine solche Orientierung.

Ziel sollte es sein, übergreifende Regelungen und reichsspezifische Konkretisierungen so zu verzahnen, dass allen, die in der Bundesverwaltung Entscheidungen über finanzwirksame Maßnahmen vorzubereiten und zu treffen haben, eine wirksame, transparente und widerspruchsfreie Orientierung geboten werden kann. Es sollte zum einen vermieden werden, dass die Regelungen – wie bisher – für viele komplexe Fragestellungen keine oder nur allgemein gehaltene Vorgaben enthalten. Ebenso ist zu vermeiden, dass es zu einem Nebeneinander von spezifischen Regelungen kommt. Die Aufgabe, den Orientierungsrahmen für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in diesem Sinne weiterzuentwickeln, sollte das Bundesministerium bei einer Überarbeitung der VV zu § 7 BHO und der Arbeitsanleitung für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen aufgreifen.

3.4 Wie sollte es weitergehen?

Die Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes zeigen, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Bundesverwaltung noch nicht die Bedeutung zukommt, die die Verantwortung für den sorgsamsten Umgang mit öffentlichen Mitteln erfordert. Es ist ein besorgniserregender Befund, dass die meisten finanzwirksamen Maßnahmen ohne sachgerechte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase durchgeführt wurden. In der Bundesverwaltung muss das Bewusstsein wachsen, dass jedem Mitteleinsatz eine systematische und sorgfältige Auseinandersetzung mit dessen wirtschaftlichen Auswirkungen und eine nachvollziehbare Auswahl der vorteilhaftesten Lösung vorausgehen muss.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen können nur dann einen wirksamen Beitrag für wirtschaftliches Handeln leisten, wenn sie hohen Qualitätsanforderungen gerecht werden. Von zentraler Bedeutung sind dabei folgende Kriterien

- **Konformität** mit gesetzlichen Vorgaben;
- **Transparenz** des Vorgehens und der für die Ermittlung des Ergebnisses relevanten Faktoren, die auch für Dritte nachvollziehbar sein müssen;

- **Objektivität** insbesondere im Hinblick auf Annahmen, Prognosen und die Bewertung nicht-monetärer Faktoren;
- **Vergleichbarkeit** der Ergebnisse sowohl im Hinblick auf verschiedene Alternativen als auch auf verschiedene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen;
- **Vollständigkeit** der für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme relevanten Alternativen und Faktoren;
- eine sachgerechte, möglichst quantitative Berücksichtigung von **Risiken**;
- **Wirtschaftlichkeit** des Vorgehens im Sinne eines angemessenen Verhältnisses zwischen dem Aufwand für eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung und der Bedeutung der untersuchten Maßnahme.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist es Aufgabe aller Bundesministerien, in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen aufgezeigte Defizite zu beheben und Verbesserungen bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen einzuleiten. Darüber hinaus ist bei allen Bundesministerien das Bewusstsein dafür zu schärfen, dass Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zwingende Voraussetzung für den wirtschaftlichen Umgang mit Steuergeldern sind. Dies muss mit verbesserten Fähigkeiten der Verwaltung einhergehen, sachgerechte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungs- und Entscheidungsphase von finanzwirksamen Maßnahmen zu erstellen. In diesem Prozess kommt dem Bundesministerium der Finanzen eine wegweisende und koordinierende Rolle für die gesamte Bundesregierung – insbesondere im Hinblick auf die zu verbessernden haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen – zu.

Das Bundesministerium hat für die Bundesregierung zu den Prüfungsergebnissen des Bundesrechnungshofes Stellung genommen und dabei deutlich gemacht, dass einige Bundesministerien bereits aufgrund dieser Hinweise ihre Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen verbessert haben oder prüfen, wie sie zu verbessern sind. Inwieweit sich darüber hinaus Anpassungsnotwendigkeiten ergeben, sollte in einem zweiten Schritt konkret geprüft werden. Das Bundesministerium betrachte es wie der Bundesrechnungshof als Ziel, die Grundlagen für sachgerechte Lösungen zur Umsetzung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit zu verbessern, ohne aber den Anspruch zu erheben, für jeden Praxisfall innerhalb der Bundesverwaltung eine Handlungsanweisung zur Verfügung stellen zu können. Bei der notwendigen Überarbeitung der Arbeitsanleitung seien insbesondere auch die sachgerechte Wahl des Kalkulationszinssatzes, die Perspektiven für eine weitergehende Verwendung softwaregestützter Verfahren und organisatorische Aspekte zu diskutieren.

Der Bundesrechnungshof hält es für notwendig, dass die Bundesregierung die Weiterentwicklung des Regelungs-

und Orientierungsrahmens für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen alsbald einleitet. Aus seiner Sicht sollten dabei folgende Zielrichtungen im Vordergrund stehen:

- Die allgemeinen Vorgaben für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, wie sie in den VV zu § 7 BHO und der Arbeitsanleitung „Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ niedergelegt sind, sollten mit dem Ziel weiterentwickelt werden, die durchgängige Verpflichtung zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen stärker zu verdeutlichen, grundlegende Qualitätsanforderungen zu benennen und Eckpunkte für wesentliche Verfahrensschritte klarzustellen.
- In diesem Rahmen sollte ferner Klarheit darüber geschaffen werden, bei welchen Formen finanzwirksamer Maßnahmen spezifische Regelungen und Orientierungen zu beachten sind. Dabei sollte darauf geachtet werden, dass eindeutige Verweise auf klar abgegrenzte, für die gesamte Bundesverwaltung verfügbare und anwendbare Regelwerke möglich sind.
- Zugleich sollten verbesserte allgemeine methodische Grundlagen angestrebt werden. Dazu bedarf es insbesondere klarerer Aussagen zu den zu verwendenden Methoden der Wirtschaftlichkeitsrechnung, der eindeutigen Bestimmung der zu verwendenden Kalkulationszinssätze und methodischer Vorgaben für die Berücksichtigung von Risikoaspekten.
- Es sollte geprüft werden, inwieweit mithilfe eines softwaregestützten Verfahrens zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsrechnungen, das auf der Grundlage der WiBe-Methodik entwickelt werden könnte, weitere Fortschritte erreicht werden können.
- Ansätze zur Bündelung des Wissens zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sollten weiterverfolgt werden.
- Die für die Dienst- und Fachaufsicht Verantwortlichen, die Beauftragten für den Haushalt und das Bundesministerium sollten im Rahmen ihrer Verantwortung für die Einhaltung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes verstärkt darauf achten, dass der geplanten Verwendung öffentlicher Mittel angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zugrunde gelegt werden.
- Die zur Durchführung sachgerechter Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Verwaltung notwendigen betriebswirtschaftlichen Qualifikationen sollten gezielt gestärkt werden.

Der Bundesrechnungshof misst der Verbesserung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen grundlegende Bedeutung für die Qualität des Verwaltungshandelns bei. Er wird die Bundesregierung weiterhin beraten, um in diesem wichtigen Punkt rasch Fortschritte zu erzielen.

Teil II Einzelne Prüfungsergebnisse

Auswärtiges Amt (Einzelplan 05)

4 Auswärtiges Amt nutzt Liegenschaften im Ausland nicht bedarfsgerecht und unwirtschaftlich (Kapitel 0501 und 0503)

4.0

Das Auswärtige Amt beansprucht zahlreiche Liegenschaften im Ausland, ohne den Bedarf festgestellt, Alternativen ermittelt und die Wirtschaftlichkeit untersucht zu haben. Es trennte sich nicht von Liegenschaften, die es nicht mehr benötigte oder deren weitere Nutzung unwirtschaftlich war.

4.1

Das Auswärtige Amt verfügt weltweit an mehr als 200 Orten über Büroräume für seine Kanzleien und über etwa 1 050 Dienstwohnungen für seine entsandten Bediensteten. Nach den haushaltsrechtlichen Bestimmungen darf das Auswärtige Amt Liegenschaften nur dann in Anspruch nehmen, wenn ein Bedarf nachgewiesen ist. Es muss dann klären, welche Alternativen der Bedarfsdeckung im Einzelfall bestehen (Bau, Kauf, Miete). Anhand einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hat es anschließend darzulegen, welche Form der Bedarfsdeckung wirtschaftlich ist. Diese Untersuchungen muss das Auswärtige Amt auch bei vorhandenen Liegenschaften durchführen, wenn sich beispielsweise die Verhältnisse auf dem Wohnungsmarkt oder der Bedarf an Büroflächen ändern. Nicht mehr benötigte bundeseigene Liegenschaften sind an das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) zurückzugeben; bestehende Mietverträge mit Dritten sind zu kündigen.

Der Bundesrechnungshof hat die Bewirtschaftung der Liegenschaften bereits mehrfach kritisiert. Er unterrichtete das Parlament darüber in fünf Bemerkungen in den Jahren 1995 bis 2002 sowie in einem Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages im Jahre 2003 (Haushaltsausschussdrucksache 15/744). Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hatte das Auswärtige Amt daraufhin aufgefordert, ein bedarfsgerechtes und wirtschaftliches Liegenschaftsmanagement zu gewährleisten.

4.2

Der Bundesrechnungshof stellte bei erneuten Prüfungen fest, dass das Auswärtige Amt weiterhin zahlreiche Liegenschaften nutzt, ohne den Bedarf zu prüfen, Alternativen zu ermitteln und ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Diese Mängel führten zu Wertverlusten, Zinsnachteilen und Mehraufwendungen zulasten des Bundeshaushalts. Die Verfahrensweise des Auswärtigen Amtes und deren finanzielle Auswirkungen lassen sich an folgenden Fällen aufzeigen:

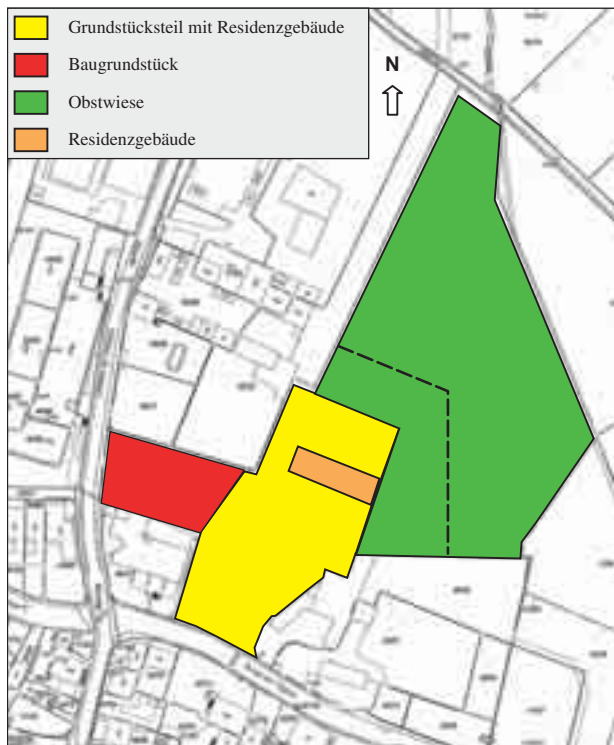
4.2.1

(1) In Aden (Jemen) ist die Bundesrepublik Deutschland Eigentümerin des Gebäudes der ehemaligen Kanzlei der DDR mit einer Nutzfläche von etwa 1 000 m². Das Gebäude steht auf einem von der Stadt Aden gepachteten Grundstück und hat neun teilweise als Büros hergerichtete Wohnungen. Das Auswärtige Amt nutzte lediglich eine 80 m² große Wohnung für den monatlichen Konsulatsprechtag und für Botschaftssprachkurse. Es hatte bereits im Jahre 1999 festgestellt, dass die Nutzung der Liegenschaft unter monetären Gesichtspunkten nicht mehr wirtschaftlich war. Das Auswärtige Amt ging jedoch damals davon aus, dass sich die Region wirtschaftlich und politisch positiv entwickeln werde und es das Gebäude künftig wieder für eine Vertretung in Aden nutzen könnte. Auf Antrag des Auswärtigen Amtes hatte das Bundesministerium daraufhin einer weiteren Nutzung des Gebäudes bis zum Jahre 2002 zugestimmt. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in den Jahren 2002 und 2005 ergaben, dass es wirtschaftlich sei, das Gebäude zu veräußern. Das Auswärtige Amt ermittelte ferner, dass der Wert des Gebäudes von 536 000 Euro im Jahre 2001 bis Ende 2004 auf 304 000 Euro gesunken war. Im Jahre 2003 begründete das Auswärtige Amt die Beibehaltung der Liegenschaft u. a. damit, dass künftig mehr kulturelle Veranstaltungen in Aden durchgeführt werden sollten. Die Inspektion des Auswärtigen Amtes stellte Ende 2003 fest, eine Präsenz in Aden sei nicht mehr erforderlich.

(2) Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das Auswärtige Amt das Gebäude in Aden weiter nutzt, obwohl dies nach eigener Feststellung seit vielen Jahren unwirtschaftlich ist. Allein der bisher eingetretene Wertverlust beläuft sich auf mindestens 230 000 Euro. Zusätzlich sind seit dem Jahre 2000 für die vermeidbare Kapitalbindung Zinskosten von über 140 000 Euro entstanden.

4.2.2

(1) In Genf nutzt das Auswärtige Amt für seine Residenz bundeseigene Grundstücke mit einer Fläche von insgesamt 17 000 m². Zum Grundbesitz gehören ein 4 700 m² großer Grundstücksteil mit dem Residenzgebäude, ein 1 300 m² großer separat bebaubarer Grundstücksteil (Baugrundstück) und eine 11 000 m² große nicht bebaubare Obstwiese:



Quelle: eigene Darstellung, Kartenbasis: Plan der Republik und des Kantons Genf, Auszug aus dem Grundbuch, Gemeinde Corsier.

Das Auswärtige Amt hatte im Jahre 1999 festgestellt, dass es weder die Obstwiese (bis auf einen Sicherheitsstreifen) noch die separat bebaubare Fläche für eigene Zwecke benötigte. Dennoch gab es die Flächen nicht an das Bundesministerium zurück.

Es befürchtete bei einem Verkauf der nicht benötigten Flächen einen erheblichen Wertverlust des verbleibenden Residenzgrundstücks. Ein vom Auswärtigen Amt eingeholtes Gutachten rechnete dagegen beim Verkauf der Obstwiese auch im Falle einer Bebauung nicht mit einem nennenswerten Wertverlust des verbleibenden Residenzgrundstücks. Das Auswärtige Amt bezweifelte dies und gab ein zweites Gutachten in Auftrag. Dieses erwartete im Falle einer Bebauung der Obstwiese einen Wertverlust des Residenzgrundstücks von bis zu 1,2 Mio. Euro. Ein weiterer Wertverlust für das Residenzgrundstück von bis zu 300 000 Euro wäre bei einem Verkauf des Baugrundstücks zu erwarten. Dieser würde sich durch einen höheren Verkehrswert des Baugrundstücks als Einzelgrundstück auf 170 000 Euro reduzieren. Für die nicht benötigten Flächen ließe sich nach Ansicht des Gutachters ein Verkaufserlös von 650 000 Euro erzielen.

(2) Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Auswärtige Amt Flächen im Wert von 650 000 Euro nicht an das Bundesministerium zurückgegeben hat, obgleich es diese nicht benötigt. Abgesehen von dem entgangenen Verkaufserlös entstehen dem Bund jährliche Zinskosten für die vermeidbare Kapitalbindung. Den für den Verkaufsfall befürchteten erheblichen Wertverlust hat das Auswärtige Amt nicht überzeugend dargelegt. Bei einem Verkauf könnte es eine Bebauung der Obstwiese und damit einen Wertverlust des Residenzgrundstücks vertraglich ausschließen. Der vom Gutachter unterstellte Wertverlust von 170 000 Euro durch den Verkauf des Baugrundstücks würde durch die eingesparten Zinskosten für die Kapitalbindung durch das Grundstück bereits in sieben Jahren ausgeglichen.

4.2.3

(1) Nach § 27 Abs. 3 des Gesetzes über den Auswärtigen Dienst (GAD) soll eine Dienstwohnung für ins Ausland entsandte Bedienstete nur zur Verfügung gestellt werden, wenn für diese keine Möglichkeit besteht, innerhalb einer zumutbaren Frist eine geeignete Wohnung zu angemessenen Bedingungen zu mieten.

Der Bundesrechnungshof stellte bei stichprobenweise durchgeführten Prüfungen fest, dass das Auswärtige Amt diese gesetzlichen Vorgaben bei der Nutzung seiner über 1 050 Dienstwohnungen mehrfach nicht beachtete. Mangels Bedarfs vermietet es beispielsweise seit Jahren den überwiegenden Teil seiner knapp 30 Dienstwohnungen außerhalb der Residenzen in Brasilia, Danzig, Kinshasa, Kopenhagen und Paris an Ortskräfte und andere Dritte. In Kuala Lumpur steht eine Dienstwohnung mit einem Maklerschätzwert von etwa 850 000 Euro seit dem Jahre 2004 leer. Die dorthin entsandten Bediensteten mieten Wohnungen auf dem freien Markt. Hierfür erhalten sie vom Auswärtigen Amt Mietzuschüsse.

An zahlreichen Orten, an denen das Auswärtige Amt Dienstwohnungen unterhält, gibt es einen privaten Wohnungsmarkt. In der Regel untersuchte es bei Neuebelegungen oder Sanierungen von Dienstwohnungen dennoch nicht, ob es sie weiterhin benötigte und ob deren Beibehaltung wirtschaftlich war. Dabei hatte es bereits im Jahre 2004 festgestellt, dass die Verwaltung der Dienstwohnungen erheblichen Aufwand verursacht und deshalb ihr Bestand verringert werden sollte.

(2) Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Auswärtige Amt vielfach nicht prüfte, ob die Bereitstellung von Dienstwohnungen noch notwendig und wirtschaftlich war. Es behielt Dienstwohnungen auch an Orten bei, an denen offensichtlich der Bedarf fehlte. Hierdurch entstanden dem Bund nicht durch Mieteinnahmen gedeckte Zinskosten für das in den Wohnungen gebundene Kapital und vermeidbarer Verwaltungsaufwand. Der Bundesrechnungshof hat das Auswärtige Amt aufgefordert, ein Konzept für die künftige Nutzung von Dienstwohnungen zu entwickeln und auf dieser Grundlage den gesamten Dienstwohnungsbestand auf Bedarf und Wirtschaftlichkeit zu untersuchen.

4.3

Das Auswärtige Amt hat die Ansicht vertreten, von wenigen Einzelfällen abgesehen verwalte es seine Liegenschaften bedarfsgerecht und wirtschaftlich. Zu den Feststellungen des Bundesrechnungshofes im Einzelnen hat es ausgeführt:

(1) Ohne die Liegenschaft in Aden könne es seinem dienstlichen Auftrag nicht mehr oder nur zu höheren Kosten nachkommen. Außerdem bestehe an der Nutzung des Gebäudes ein kulturpolitisches Interesse, nicht zuletzt weil die Kulturarbeit seit Mitte 2006 ausgeweitet worden sei. Das Bundesministerium habe der weiteren Nutzung der Liegenschaft im Juni 2006 zugestimmt.

(2) Zur Residenz in Genf hat das Auswärtige Amt geäußert, ein Verkauf der nicht benötigten Flächen bewirke einen Wertverlust des verbleibenden Residenzgrundstücks in Höhe von 1,5 Mio. Euro. Dagegen erwartet es nur einen Verkaufserlös von 300 000 Euro für die nicht benötigten Flächen. Ein Verkauf liefe somit dem Gebot der wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung zuwider.

(3) Hinsichtlich der Bereitstellung von Dienstwohnungen hat das Auswärtige Amt eingeräumt, dass es in der Vergangenheit an einigen Dienstorten vorhandene Dienstwohnungen vorübergehend an Ortskräfte vermietet habe. Es sei sich bewusst, dass nicht mehr benötigte Dienstwohnungen zu veräußern seien und habe damit bereits begonnen. Weiterhin werde es die Möglichkeiten und Folgen einer Auflösung von Mietverträgen mit Ortskräften prüfen und Wertermittlungen einleiten. Es habe den gesamten Dienstwohnungsbestand einer differenzierten Analyse unterzogen. Damit sei es der Anregung des Bundesrechnungshofes, ein Gesamtkonzept zu entwerfen, bereits gefolgt.

4.4

Der Bundesrechnungshof teilt nicht die Auffassung des Auswärtigen Amtes, die Mängel bei der Liegenschaftsverwaltung beschränkten sich auf Einzelfälle. Die zahlreichen Bemerkungen des Bundesrechnungshofes und die Feststellungen aus seinen aktuellen Prüfungen zeigen, dass es sich um ein grundlegendes Problem handelt, das

fortbesteht. Immer wieder nahm das Auswärtige Amt Liegenschaften in Anspruch, ohne Belege für die notwendigen Bedarfs- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen vorlegen zu können.

(1) Nach den eigenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen des Auswärtigen Amtes ist die Beibehaltung des Gebäudes in Aden nicht wirtschaftlich. Seine Kulturarbeit kann das Auswärtige Amt auch erfolgreich leisten, wenn es den Raumbedarf in Aden auf wirtschaftliche Weise deckt. Es bleibt daher aufgefordert, das Gebäude an das Bundesministerium abzugeben.

(2) Der vom Auswärtigen Amt behauptete Wertverlust des Genfer Residenzgrundstücks kann wie dargelegt ausgeschlossen werden. Der vom Auswärtigen Amt erwartete Erlös von 300 000 Euro geht von einem teilweisen Bauverbot auf dem Baugrundstück aus. Ein solches gibt es nicht und es besteht auch kein Bedarf. Die Flächen haben somit einen Wert von 650 000 Euro. Der Bundesrechnungshof hält daher an seiner Forderung fest, die nicht benötigten Flächen in Genf an das Bundesministerium abzugeben.

(3) Hinsichtlich der Bereitstellung von Dienstwohnungen überzeugt die Darstellung des Auswärtigen Amtes ebenfalls nicht. Das Auswärtige Amt stellte auch dann weiterhin Dienstwohnungen zur Verfügung, wenn Auslandsvertretungen festgestellt hatten, dass ein privater Wohnungsmarkt vorhanden war.

Für das vom Bundesrechnungshof geforderte Konzept fehlen der vom Auswärtigen Amt erstellten Analyse noch wesentliche Bestandteile. Dies sind z. B. eine Übersicht, welche Wohnungen nicht mit in das Ausland entsandten Beschäftigten belegt sind, eine Darstellung der Verwaltungsabläufe, die Ermittlung der Verwaltungskosten und die Prüfung der Frage, ob die Verwaltung des Dienstwohnungsbestands auf Dritte übertragen werden kann.

Ein Konzept ist eine wesentliche Grundlage dafür, dass das Auswärtige Amt seinen Dienstwohnungsbestand künftig ordnungsgemäß und wirtschaftlich verwaltet und nicht wie bisher erst auf Hinweise des Bundesrechnungshofes im Einzelfall tätig wird. Das Auswärtige Amt bleibt aufgefordert, unverzüglich ein Konzept für die Verwaltung seiner Dienstwohnungen zu erarbeiten.

Bundesministerium des Innern (Einzelplan 06)

5 Informationen über finanzielle Gesetzeswirkungen verbessern

5.0

Bei der Vorbereitung von Gesetzen und Verordnungen sollten die Bundesministerien die Informationen über erwartete Wirkungen auf die öffentlichen Haushalte sowie

auf Wirtschaft und Verbraucher weiter verbessern. Die Kostenfolgen von Gesetzgebungsmaßnahmen sollten auch in einer Rückschau analysiert werden, um wesentliche Abweichungen von den vorausgesagten Wirkungen zu erkennen. Bei den Bundesministerien sollte für diese Aufgaben ein wirksames Gesetzescontrolling durchgeführt werden.

5.1

Der Bundesrechnungshof setzt sich für eine verbesserte Vorbereitung von Gesetzesentwürfen der Bundesministerien ein. Regierung und Parlament benötigen als Grundlage ihrer Entscheidungen nachvollziehbare und umfassende Informationen über die Folgen von Gesetzen. Besondere Bedeutung kommt dabei den finanziellen Wirkungen zu.

Das Haushaltsrecht gibt der Bundesregierung auf, ihren Gesetzesvorlagen einen Überblick über die Auswirkungen auf den Haushaltsplan und die Finanzplanung der öffentlichen Haushalte beizufügen. Außerdem soll angegeben werden, auf welche Weise für Mehrausgaben des Bundes ein Ausgleich gefunden werden kann (§ 10 Abs. 1 BHO). Ein Ziel der am 1. September 2000 in Kraft getretenen neuen Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) ist die Verbesserung der Informationen über die voraussichtlichen Wirkungen von Gesetzen. Die GGO verlangt in der amtlichen Begründung der Gesetzesentwürfe und im Vorblatt (§§ 42 ff. GGO) umfassende Angaben über die Auswirkungen des Gesetzes auf

- die Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte,
- die Kosten für die Wirtschaft, insbesondere die mittelständischen Unternehmen, sowie
- auf Einzelpreise, das Preisniveau sowie die Auswirkungen auf die Verbraucherinnen und Verbraucher.

Auch ist festzulegen, ob und nach welchem Zeitraum zu prüfen ist, ob die beabsichtigten Wirkungen erreicht worden sind, ob die entstandenen Kosten in einem angemessenen Verhältnis zu den Ergebnissen stehen und welche Nebenwirkungen eingetreten sind (§ 44 Abs. 7 GGO).

5.2

Der Bundesrechnungshof prüfte bereits im Jahre 2003 die Gesetzesvorlagen verschiedener Ressorts auf der Grundlage der GGO und zeigte Mängel in der Vollständigkeit und Zuverlässigkeit der Gesetzesfolgenabschätzung auf. Er berichtete darüber u. a. in den Bemerkungen 2004 und 2006 (Bundestagsdrucksachen 15/4200 Nr. 6 und 16/3200 Nr. 55).

Ein wesentlicher Aspekt der Prüfung betraf die Angaben über Auswirkungen von Gesetzen auf den Haushaltsplan und die Finanzplanung von Bund, Ländern und Gemeinden. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass diese Angaben zahlreiche Lücken aufwiesen oder zu unbestimmt und formelhaft waren. Er unterrichtete das Bundesministerium der Finanzen über den Unterstützungs- und Beratungsbedarf der Fachministerien in Fragen der angemessenen Ermittlung und zutreffenden Darstellung finanzieller Gesetzeswirkungen.

5.3

5.3.1

Auf Anregung des Bundesrechnungshofes erließ das Bundesministerium der Finanzen im Dezember 2006 Allgemeine Vorgaben für eine bessere Darstellung der Auswirkungen von Gesetzen auf die öffentlichen Haushalte. Diese Arbeitshilfe zeigt Beispiele für gelungene Kostenaussagen auf und soll eine Orientierung bieten, wie die Kostenfolgenabschätzung von Gesetzgebungsvorhaben verbessert werden kann.

5.3.2

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie veröffentlichte im Sommer 2005 ein Konzept für die Ermittlung von möglichen Belastungen bei kleinen und mittleren Unternehmen. Ferner stellte es im Jahre 2007 allen Ressorts ein Merkblatt zur Ermittlung der Kostenfolgen und Preiswirkungen von Rechtssetzungsmaßnahmen zur Verfügung.

5.3.3

Die bürokratischen Belastungen von Unternehmen durch Informationspflichten ermitteln die Bundesministerien mit Hilfe des Standardkosten-Modells. Hierzu müssen alle neuen Gesetze und Verordnungen im Hinblick auf die von ihnen verursachten Informationskosten für die Wirtschaft untersucht werden. Die Bundesministerien haben die Ergebnisse in den Begründungen der Gesetzesentwürfe darzustellen. Daneben messen die Bundesministerien diejenigen Informationskosten, die durch bereits vorhandene Rechtsnormen verursacht werden. Ziel ist es, 25 % der bestehenden Bürokratiekosten abzubauen.

Der im Jahre 2006 beim Bundeskanzleramt eingerichtete Nationale Normenkontrollrat soll als unabhängiges Gremium die Bundesregierung dabei unterstützen, die durch Informationspflichten verursachten Bürokratiekosten zu messen und zu reduzieren. Er wacht über die Anwendung der Methode des Standardkosten-Modells und ist bei Gesetzesvorlagen zu beteiligen.

5.4

In den Jahren 2006 und 2007 untersuchte der Bundesrechnungshof bei drei Bundesministerien sieben Gesetzesvorlagen aus den Jahren 2003 und 2004 im Hinblick auf Vollständigkeit und Zuverlässigkeit der dargestellten finanziellen Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte sowie die Evaluierung der Auswirkungen. Dabei stellte er im Wesentlichen Folgendes fest:

- Angaben zu den Kostenfolgen waren zum Teil lückenhaft, zu pauschal oder fehlten ganz.
- Die Berechnungen und die ihnen zugrunde liegenden Annahmen waren nicht immer nachvollziehbar.

- Um zwischen den Auswirkungen auf die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden differenzieren zu können, sind gezielte Ermittlungen erforderlich. Solche Ermittlungen hatten die Bundesministerien nicht immer systematisch vorgenommen. Aussagen waren teilweise ungenau.
- Geeignete Verfahren und methodische Grundlagen waren weder in den Fachreferaten noch in den Haushaltsreferaten hinreichend verbreitet.
- Das Bewusstsein für die Notwendigkeit einer systematischen Auseinandersetzung mit finanziellen Gesetzeswirkungen war nicht überall ausgeprägt.
- Angaben zu den Auswirkungen auf Haushaltsplan und Finanzplanung fehlten ebenso wie Vorschläge, auf welche Weise für Mehrausgaben des Bundes ein Ausgleich gefunden werden kann.

Ferner stellte der Bundesrechnungshof fest, dass Angaben über eine rückschauende Prüfung der Kostenfolgen fehlten und die erwarteten finanziellen Auswirkungen von Rechtssetzungsmaßnahmen später nicht auf Abweichungen untersucht wurden. Es lagen keine Informationen vor, ob und in welchem Umfang Abweichungen gegenüber den ursprünglichen Berechnungen oder Schätzungen auftraten, welche Ursachen hierfür maßgeblich waren und welche Gegenmaßnahmen in Betracht kämen.

5.5

Der Bundesrechnungshof hat es für wichtig gehalten, alle voraussichtlichen finanziellen Folgen eines Gesetzes nach geeigneten und einheitlichen Methoden und Kriterien zu ermitteln. Dies war bei den untersuchten Gesetzgebungsvorhaben nicht durchgehend der Fall.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Hinweise und Hilfen zur Abschätzung von Gesetzesfolgen von den Ressorts konsequent angewendet werden und zu Verbesserungen führen.

Größere Bedeutung als bisher sollte nach Auffassung des Bundesrechnungshofes die rückschauende Auseinandersetzung mit den prognostizierten Gesetzeswirkungen erhalten.

Er wird sich durch Auswertung weiterer Gesetzgebungsmaßnahmen hiervon überzeugen.

5.6

Die in die Prüfung einbezogenen Bundesministerien haben die festgestellten Mängel überwiegend eingeräumt.

Das Bundesministerium des Innern hat sich zu den Ausführungen des Bundesrechnungshofes nicht geäußert.

Das Bundesministerium der Finanzen hat ausgeführt, es teile die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass transparente und vollständige Informationen über die Fol-

gen von Gesetzen eine wichtige Entscheidungsgrundlage für Regierung und Parlament seien. Aussagen zu den finanziellen Wirkungen kämen dabei besondere Bedeutung zu. Es habe deshalb umfangreiche „Allgemeine Vorgaben für die Darstellung der Auswirkungen von Gesetzgebungsvorhaben auf Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte“ erarbeitet und den Ressorts zur Verfügung gestellt. Es biete ferner an, Kostendarstellungen zu Gesetzesentwürfen bereits im Vorfeld – auch vor Versendung eines Referentenentwurfs – gemeinsam zu erörtern. Es wies darauf hin, dass die Arbeitshilfe des Bundesministeriums der Finanzen den Ressorts Anfang 2007 übermittelt worden sei und die Verbreitung und Umsetzung der Hinweise erfahrungsgemäß etwas Zeit benötige. Im Übrigen müsse den festgestellten Kritikpunkten und Defiziten von den fachlich zuständigen Ressorts abgeholfen werden. Das Bundesministerium der Finanzen habe einen angemessenen Beitrag geleistet, um der Bedeutung der Aufgabe gerecht zu werden.

Eine vom Bundesrechnungshof als erforderlich angesehene rückschauende Auseinandersetzung mit den Abweichungen von prognostizierten finanziellen Gesetzeswirkungen wirft nach Auffassung des Bundesministeriums der Finanzen erhebliche methodologische und verfahrenstechnische Fragen auf, die einer vertieften Prüfung unter Einbeziehung des Sachverständes verschiedener Ressorts bedürfe. Es hat darauf verwiesen, dass eine Aktualisierung der Kostenfolgen gesetzlicher Maßnahmen regelmäßig im Rahmen der Aufstellung des neuen Haushaltsentwurfs und des neuen Finanzplans statfinde und mit einer Unterrichtung über notwendige Anpassungen einherginge.

5.7

Der Bundesrechnungshof erkennt die bisherigen Maßnahmen an, möglichst vollständige und belastbare Informationen zur Wirkung von Gesetzen bereitzustellen. Er teilt die Einschätzung des Bundesministeriums der Finanzen, dass die Einführung neuer Verfahren erfahrungsgemäß Zeit benötige. Soweit hierzu noch methodologische und verfahrenstechnische Fragen zu klären sind, sollte das Bundesministerium der Finanzen im Benehmen mit den Ressorts Hinweise erarbeiten.

Nachhaltige Wirkungen sind jedoch nur zu erzielen, wenn der Auseinandersetzung mit den Auswirkungen von Gesetzen auf die öffentlichen Haushalte sowohl auf der Leitungsebene der Ressorts als auch in den Fachreferaten besondere Aufmerksamkeit gewidmet wird. Um ein wirksames Gesetzescontrolling durchführen zu können, hält der Bundesrechnungshof insbesondere folgende Maßnahmen für erforderlich:

- Geeignete Verfahren zur Gesetzesfolgenabschätzung sollten flächendeckend angewendet werden.
- Die Gesetzesvorlagen sollten sich stärker mit den finanziellen Auswirkungen auf den Haushaltsplan und die Finanzplanung von Bund, Ländern und Gemein-

den befassen. Sie sollten angeben, wie erwartete Mehrausgaben des Bundes ausgeglichen werden können.

- In rückschauenden Überprüfungen sollte festgestellt werden, ob und inwieweit die prognostizierten Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte tatsächlich eingetreten sind. Bei wesentlichen Abweichungen sollten mögliche Gegenmaßnahmen aufgezeigt werden.

6 Bundesanstalt Technisches Hilfswerk: Organisation straffen, Ehrenamt stärken (Kapitel 0629)

6.0

Das Technische Hilfswerk und das Bundesministerium des Innern wollen als Basis für die Arbeit des Technischen Hilfswerks das Ehrenamt der Helferinnen und Helfer stärken. Das Technische Hilfswerk soll zu diesem Zweck seine Verwaltungsorganisation verbessern. Es untersuchte seine Organisation jedoch nur unvollständig und verzichtete auf die Ausschöpfung von Wirtschaftlichkeitsreserven.

Die Innenrevision des Technischen Hilfswerks war bei einem Haushaltsvolumen von 130 Mio. Euro mit nur einem hauptamtlichen Prüfer personell unterbesetzt.

6.1

Das Technische Hilfswerk (THW) ist eine nicht rechtsfähige Bundesanstalt mit Sitz in Bonn. Es gliedert sich in acht Landesverbände, denen 66 Geschäftsstellen zugeordnet sind. Das THW hat 850 hauptamtlich Beschäftigte, davon 170 in der zentralen Dienststelle mit der Leitung in Bonn. In den 669 Ortsverbänden sind 80 000 ehrenamtliche Helferinnen und Helfer tätig. Zu deren Aufgaben zählen technische Hilfe im Zivilschutz, in Katastrophenfällen, bei öffentlichen Notständen und bei größeren Unglücksfällen im In- und Ausland. Das Haushaltsvolumen des THW beträgt 130 Mio. Euro jährlich.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 2006 mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Frankfurt am Main (Prüfungsamt) die Verwaltungs- und Kontrollsysteme des THW.

Das THW begann im Jahre 2004 mit einer Organisationsuntersuchung, die es im Jahre 2005 abschloss. Deren Ziele waren eine stärkere Ausrichtung der Organisation auf die Unterstützung des Ehrenamtes, die Anpassung an neue Aufgaben, die Einführung einer dezentralen Budgetierung sowie die Einsparung von Personalkosten. Die Organisation wurde nicht vollständig untersucht, so waren z. B. die zentrale Dienststelle mit der Leitung sowie der mehrstufige Organisationsaufbau nicht einbezogen.

Der Abschlussbericht enthielt u. a. folgenden Organisationsvorschlag: Verschiedene Verwaltungsaufgaben der Landesverbände und teilweise auch der Geschäftsstellen soll künftig in erster Linie die zentrale Dienststelle der Bundesanstalt übernehmen. Hierzu gehören z. B. Rechnungsbearbeitung, Personalangelegenheiten, Baumaßnahmen und das Vertragswesen. Dazu sollen Personalstellen der Landesverbände in die zentrale Dienststelle der Bundesanstalt umgesetzt werden. Stelleneinsparungen oder eine Straffung der Organisation sind nicht vorgesehen. Alle Landesverbände, Geschäftsstellen und Ortsverbände sollen erhalten bleiben.

Das THW plant, bis spätestens zum Jahre 2010 sein Liegenschaftsmanagement auf die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben zu übertragen. Außerdem will es künftig Beschaffungen vermehrt über das Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern (Bundesministerium) abwickeln. Dadurch wird sich der Personalbedarf in den Landesverbänden und Geschäftsstellen des THW weiter vermindern. Die hierdurch erforderlichen organisatorischen Straffungen sind in dem Organisationsvorschlag jedoch nicht berücksichtigt worden.

Die regelmäßige Kontrolle von Verwaltungsabläufen der Geschäftsstellen durch die Landesverbände war nicht einheitlich geregelt. Soweit vorhanden, beruhte sie auf der Eigeninitiative einzelner Landesverbände.

Das Prüfungsamt stellte Mängel in der Haushalts- und Wirtschaftsführung des THW, insbesondere bei der Beschaffung, fest.

Einem im Vergabebereich tätigen Mitarbeiter einer Geschäftsstelle war es möglich, in den Jahren 2002 bis 2005 mehrere Unterschlagungen zu begehen. Die Vorfälle deckte erst ein vertretungsweise mit der Leitung der Geschäftsstelle betrauter Beschäftigter im März 2005 auf.

Das THW verfügt über eine Stabsstelle Innenrevision, die mit zwei Personalstellen ausgestattet ist. Zum Zeitpunkt der Prüfung durch das Prüfungsamt war eine der beiden Stellen unbesetzt. Seit dem Jahre 2005 setzte das THW zeitweise drei Beschäftigte aus Geschäftsstellen oder Landesverbänden als zusätzliche Prüfer ein.

In einem auch an das THW adressierten Erlass vom 19. März 1998 hatte das Bundesministerium darauf hingewiesen, dass die Innenrevision ausschließlich für Prüfungsaufgaben zuständig sei und keine anderen (Linien-) Aufgaben habe. Die Durchführung von Prüfungen obliege grundsätzlich Angehörigen der Innenrevision, für die besondere Pflichten zur Unabhängigkeit gelten.

6.2

Der Bundesrechnungshof hat die Ansätze des THW für eine organisatorische Optimierung kritisiert. Zwar hat es die Notwendigkeit organisatorischer Veränderungen erkannt. Eine vollständige und vorbehaltlose Untersuchung seiner Organisation hat das THW jedoch nicht vorgenommen. Die vorgesehenen Maßnahmen reichen nicht aus,

um die Organisation effektiv zu gestalten und die selbst gesteckten Ziele zu erreichen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes bietet nur eine Untersuchung der Gesamtorganisation die Möglichkeit, die Aufgabenerfüllung auf allen Ebenen in geeigneter Weise zu organisieren und angemessene Steuerungs- und Kontrollsysteme einzuführen. Hierzu müssen auch die bisherige Mehrstufigkeit des Organisationsaufbaus sowie die Anzahl der Organisationseinheiten auf den Prüfstand gestellt werden. Die personellen Auswirkungen der anstehenden Aufgabenverlagerungen sind zu berücksichtigen.

Der Bundesrechnungshof hat dem THW vorgeschlagen, weitere Verwaltungsaufgaben von den Geschäftsstellen auf die Landesverbände zu übertragen. Hierzu eignen sich z. B. Beschaffungen, die Buchhaltung für die Ortsverbände, Einsatzabrechnungen sowie die Abrechnung von Mehraufwandsentschädigungen für die ehrenamtlichen Helferinnen und Helfer.

Der Bundesrechnungshof hat die unzureichende Stellen- und Personalausstattung der Innenrevision des THW beanstandet. Das jährliche Haushaltsvolumen von 130 Mio. Euro kann von einem hauptamtlichen Beschäftigten nicht wirksam kontrolliert werden. Dies zeigen z. B. die Mängel beim Beschaffungswesen und die lange unentdeckten Unterschlagungen eines Mitarbeiters.

Der Bundesrechnungshof hat auch den zeitweisen Einsatz von Beschäftigten aus anderen Organisationseinheiten als Prüfer kritisiert. Das THW hat hiermit gegen allgemeine Revisionsprinzipien und den Erlass des Bundesministeriums verstoßen. Mit Prüfungen beauftragte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind hauptamtlich der Innenrevision zuzuordnen, um ihre Unabhängigkeit zu gewährleisten. Sie dürfen nicht mit operativen Aufgaben außerhalb der Innenrevision betraut werden.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, die Stellen- und Personalausstattung der Innenrevision auf der Grundlage einer Personalbedarfsermittlung unverzüglich angemessen zu verstärken. Das THW sollte nur hauptamtliche Beschäftigte der Innenrevision mit Prüfungstätigkeiten betrauen.

6.3

Das THW hat sich zu den Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes trotz mehrfacher Aufforderung nicht geäußert.

Das Bundesministerium hat in seiner Stellungnahme weiteren Handlungsbedarf zur Straffung der Organisation des THW eingeräumt. Es hat eine Organisationsuntersuchung angekündigt, die auch die Zahl der Ebenen und Organisationseinheiten berücksichtigen werde. Weiter hat es auf eine eingeleitete Organisationsuntersuchung der Leitung des THW hingewiesen. Allerdings hat das Bundesministerium einschränkend hinzugefügt, dass das Geschäftsstellennetz nicht gestrafft werden solle. Vielmehr sei eine individuelle organisatorische Ausrichtung der Geschäfts-

stellen anhand der zu betreuenden Ortsverbände geprüft worden. Der Betreuungsumfang sei abhängig von den Bedürfnissen des jeweiligen Ortsverbandes. Diese seien kaum messbar und von temporären Schwankungen abhängig. Deshalb werde der gleichförmige Aufbau der Geschäftsstellen beibehalten. Die Geschäftsstellen sollten aber von Verwaltungsaufgaben entlastet werden, um Kapazitäten für eine verbesserte Betreuung der Ehrenamtlichen zu schaffen. So werde das Ziel erreicht, das Ehrenamt als Basis des THW zu stärken.

Das Bundesministerium hat eingeräumt, dass die Tätigkeit der Innenrevision in qualitativer und quantitativer Hinsicht optimiert werden müsse. Allerdings werde unter Berücksichtigung der vorgegebenen Konsolidierung des Bundeshaushalts an dem „personalkostenneutralen Konzept“ von nur zeitweise als Prüfer eingesetzten Beschäftigten festgehalten. Den prüfungstechnischen Sachverständen erhielten diese Prüferinnen und Prüfer in einer mehrwöchigen Einweisung und in einschlägigen Schulungen.

6.4

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das Bundesministerium den erheblichen Reorganisationsbedarf beim THW bestätigt. Es äußert sich jedoch widersprüchlich. Einerseits kündigt es eine Organisationsuntersuchung an, die auch die Leitung sowie die Zahl der Ebenen und der Organisationseinheiten einbeziehen soll. Andererseits lehnt es das Bundesministerium aber schon im Vorhinein ab, das Geschäftsstellennetz zu straffen, ohne dessen Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit geprüft zu haben. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes zeigt das Bundesministerium damit keine ernsthafte Absicht, die Organisation des THW zu verbessern.

Das Bundesministerium bleibt aufgefordert, für eine vorbehaltlose Untersuchung der gesamten Organisation des THW zu sorgen. Dabei sollte auch die Zahl der Ebenen und Organisationseinheiten auf den Prüfstand gestellt werden, um einen schlanken und leistungsfähigen Organisationsaufbau zu erreichen. So könnte Personal für eine verbesserte Betreuung und in der Folge eine wirkungsvollere Unterstützung der ehrenamtlichen Helferinnen und Helfer gewonnen werden. Mit dem Bundesverwaltungsamt verfügt das Bundesministerium in seinem eigenen Geschäftsbereich über einen in der Organisationsberatung qualifizierten Dienstleister, den es mit dieser Aufgabe betrauen könnte.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Forderung fest, die Innenrevision des THW nur durch hauptamtliche Prüferinnen und Prüfer wahrzunehmen. Mit der Weigerung, dieser Forderung nachzukommen, setzt sich das Bundesministerium in Widerspruch zu seinen Grundsätzen für die Innenrevision, die es den Behörden seines Geschäftsbereichs vorgegeben hat. Das Bundesministerium sollte darauf dringen, dass sich auch das THW an diese Grundsätze hält.

7 Bundespolizei zahlt für ihre Dienst- räume an Bahnhöfen zu viel Miete (Kapitel 0625 Titel 518 01)

7.0

*Die Bundespolizei hat bundesweit an Bahnhöfen Dienst-
räume für ihre polizeilichen Aufgaben angemietet. Nach
den gesetzlichen Bestimmungen darf sie den Vermietern
lediglich deren Selbstkosten erstatten. Vielfach zahlte die
Bundespolizei jedoch frei verhandelte Mieten. Allein in
den vom Bundesrechnungshof näher untersuchten Fällen
entstehen dem Bund über einen Zeitraum von zehn Jahren
vermeidbare Mehrausgaben von 20 Mio. Euro.*

7.1

Die Bundespolizei benötigt an Bahnhöfen Diensträume und weitere Flächen (Parkplätze, Lager), um ihre polizeilichen Aufgaben wahrnehmen zu können. Sie mietete dafür bundesweit Flächen von rund 60 000 m². Diese Flächen befinden sich überwiegend im Eigentum eines großen Betreibers von Bahnhöfen sowie dessen zwei Tochtergesellschaften (Vermieter). Insgesamt schloss die Bundespolizei an Bahnhöfen 253 Mietverträge mit einem Volumen von jährlich 6,7 Mio. Euro. Der Vermieter hat einen Anspruch darauf, dass ihm die Bundespolizei die Kosten für die von ihr genutzten Diensträume erstattet. Die Höhe der Erstattung ist nach dem Bundespolizeigesetz auf die Selbstkosten begrenzt. Die Festlegung von Pauschalen ist zulässig.

Der Bundesrechnungshof untersuchte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Magdeburg die Mietverträge der Bundespolizei an Bahnhöfen. Er stellte fest, dass das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) mit dem Vermieter im Jahre 1995 eine Rahmenvereinbarung geschlossen hatte, die monatliche Mietpauschalen vorsah. Diese waren frei verhandelt worden und basierten nicht auf geprüften Selbstkosten. Auf der Basis der Rahmenvereinbarung schloss die Bundespolizei 168 Mietverträge.

In den Jahren 1998 und 1999 vereinbarten das Bundesministerium und der Vermieter für neue oder grundlegend umgestaltete Bahnhöfe die Zahlung von Kostenmieten. Die Berechnungsmethode für die Kostenmiete stellte auf einen Abschreibungszeitraum der Investitionen des Vermieters von zehn Jahren und kalkulatorische Zinsen von 7 % ab. Die Investitionskosten sollten nachgewiesen werden. Auf der Grundlage dieser Zusatzvereinbarungen schloss die Bundespolizei mittlerweile für insgesamt 37 Bahnhöfe Einzelmietverträge. Sie verpflichtete sich, über einen Zeitraum von zehn Jahren insgesamt 31 Mio. Euro an den Vermieter zu zahlen.

Die Verordnung über die Preise bei öffentlichen Aufträgen sieht für Selbstkosten von Anlagen und Gebäuden einen Abschreibungszeitraum entsprechend der erfahrungsmäßigen Nutzungsdauer und eine Verzinsung von 6,5 %

vor. Die Zollverwaltung, die ebenfalls Diensträume an Bahnhöfen des Vermieters mietet, legt den Selbstkostenprüfungen in Bahnhöfen einen Zinssatz von 6 % zugrunde. Sie geht bei der Selbstkostenprüfung von Bürogebäuden von einer Nutzungsdauer von 50 Jahren aus. Die Bundespolizei hätte ebenso von einer Nutzungsdauer von 50 Jahren und einem Zinssatz von 6 % ausgehen müssen. Bei einer Nutzungsdauer von 50 Jahren würden der Bundespolizei innerhalb von zehn Jahren für die angemieteten Flächen an Bahnhöfen lediglich 11 Mio. Euro an Mietausgaben entstehen. Die Kostenmietverträge führen zu Mehrausgaben des Bundes von 20 Mio. Euro.

Die Mehrzahl der Kostenmietverträge sieht zudem vor, dass ab dem elften Jahr die Mietpauschale gemäß Rahmenvereinbarung anstelle der Kostenmiete zu zahlen ist. Prüffähige Unterlagen über die Investitionskosten stellte der Vermieter bisher nicht zur Verfügung. Zusätzliche Überzahlungen können daher nicht ausgeschlossen werden.

7.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Bundespolizei über Jahre hinweg Mietzahlungen für Diensträume an Bahnhöfen nicht auf die gesetzlich vorgeschriebene Erstattung der Selbstkosten begrenzt hat. Sie hat stattdessen Zahlungen auf der Basis ausgehandelter Mietpreise geleistet. Er hat kritisiert, dass den vereinbarten Mietpauschalen keine geprüften Selbstkosten zugrunde lagen. Er hat ferner kritisiert, dass das Bundesministerium Kostenmieten vereinbarte und dabei preisrechtliche Vorgaben nicht beachtete.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen,

- die bestehende Rahmenvereinbarung mit dem Vermieter zu kündigen und eine neue Vereinbarung abzuschließen, die den Erstattungsanspruch auf die geprüften Selbstkosten beschränkt,
- keine weiteren Verträge über sogenannte Kostenmieten abzuschließen und die laufenden Vertragsverhältnisse nach Möglichkeit zu kündigen sowie
- bei allen bestehenden Kostenmietverträgen die Investitionskosten zeitnah zu prüfen, weitere Zahlungen nur unter Vorbehalt zu leisten und etwaige Überzahlungen für die zurückliegenden Jahre zurückzufordern.

7.3

Das Bundesministerium hat den Feststellungen des Bundesrechnungshofes im Wesentlichen eine Stellungnahme des Vermieters entgegen gehalten. Danach seien die bislang vereinbarten Mietpauschalen für den Vermieter nicht kostendeckend. Ebenso lägen die Kostenmieten in den meisten Fällen unter den tatsächlichen Selbstkosten. Die vom Bundesrechnungshof ermittelte Überzahlung würde

sich fast vollständig relativieren, wenn der aus der Sicht des Vermieters korrektere Zinssatz von 6,5 % angesetzt würde.

Das Bundesministerium hat sich zu dem Vorwurf, es habe Mieten ausgehandelt und nicht auf geprüfte Selbstkosten begrenzt, nicht eindeutig bzw. gar nicht geäußert. So hat es zu den Mietpauschalen mitgeteilt, es könne die Feststellungen nicht grundsätzlich entkräften. Zu den Kostenmieten hat es sich nicht geäußert. Es hat jedoch zugesichert, Zahlungen für die laufenden Kostenmietverträge unter Vorbehalt zu leisten und die Prüfung der Investitionskosten nachzuholen. Jeder einzelne Kostenmietvertrag müsse hinsichtlich seiner Kündigungsmöglichkeit untersucht werden. Gegensätzliche Auffassungen müssten im Wege der Verhandlungen mit dem Vermieter ausgeräumt werden. Bei der geplanten neuen Rahmenvereinbarung bestehe mit dem Vermieter keine Einigung über die Methode zur Ermittlung der pauschalierten Mieten. Man wolle jedoch die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes beachten.

7.4

Der Bundesrechnungshof hält der Stellungnahme des Vermieters entgegen, dass den Mietpauschalen keine geprüften Selbstkosten zugrunde lagen und die Berechnungen für die Kostenmieten auf unzulässigen Annahmen über Abschreibungszeiträume und Zinssätze beruhten.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesministerium eine Reihe von Maßnahmen einleiten will, um weitere finanzielle Nachteile für den Bund zu vermeiden. Diese Maßnahmen stellen jedoch nicht sicher, dass die Mietzahlungen der Bundespolizei künftig nur die Selbstkosten der Vermieter erstatten. Die Antwort des Bundesministeriums lässt nicht erkennen, dass es seine besondere Rechtsposition aus dem Bundespolizeigesetz hinreichend wirksam nutzen und Vorgaben des Preisrechts beachten wird, um eine wirtschaftliche Unterbringung der Bundespolizei an den Bahnhöfen durchzusetzen. Der Bundesrechnungshof hält daher erneut den Hinweis für geboten, dass die Entgelte für die Überlassung von Diensträumen an Bahnhöfen nicht im Wege der Verhandlung festgelegt werden dürfen. Sie sind auf der Grundlage des Preisrechts anhand von nachgewiesenen Selbstkosten zu ermitteln. Da das Bundesministerium seit Jahren keine Erkenntnisse über geprüfte Selbstkosten des Vermieters hat, sieht der Bundesrechnungshof derzeit keine Möglichkeit, in der neuen Rahmenvereinbarung pauschalierte Mieten festzulegen. Bis entsprechende Erkenntnisse vorliegen, wird das Bundesministerium in jedem Mietfall die Selbstkosten festzulegen haben.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesministerium die den Kostenmietverträgen zugrunde liegenden Investitionskosten des Vermieters kurzfristig prüft. Etwaige Überzahlungen sollten noch vor dem Eintritt der Verjährung zurückgefordert werden. Das Bundesministerium sollte zudem mit Nachdruck untersuchen, wie die Verträge über Kostenmieten zeitnah gekündigt werden können.

8 Bundespolizei hält zu viele Transporthubschrauber vor (Kapitel 0625)

8.0

Die Bundespolizei hält für den sofortigen und gleichzeitigen Einsatz bei besonderen Lageentwicklungen 40 Transporthubschrauber vor. Obwohl diese in den vergangenen Jahrzehnten nie sofort und gleichzeitig eingesetzt wurden und seit vielen Jahren lediglich zu 10 % ausgelastet sind, hält die Bundespolizei an der Zahl der Transporthubschrauber fest. Eine Einsatzkonzeption für besondere Lageentwicklungen hat sie nicht entwickelt. Davon unabhängig könnte sie die Anzahl der teuren Transporthubschrauber reduzieren, wenn sie im Falle einer besonderen Lageentwicklung auch ihre vorhandenen Mehrzweckhubschrauber verwendete. Durch den Verkauf von mindestens drei überzähligen Hubschraubern könnten Einnahmen von 40 Mio. Euro erzielt und jährliche Betriebsausgaben von mindestens 1 Mio. Euro vermieden werden.

8.1

Die Bundespolizei setzt Hubschrauber als polizeiliches Einsatz- und Transportmittel ein. Nach Abschluss der laufenden Ersatzbeschaffung und Modernisierung der Hubschrauberflotte wird der Bundespolizeiflugdienst im Jahre 2010 insgesamt über 63 Polizeihubschrauber verfügen. 40 dieser Hubschrauber sollen vorrangig für den Transport von Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten (Polizeikräfte) eingesetzt werden.

Der Bundesrechnungshof untersuchte den Einsatz der Transporthubschrauber und stellte fest, dass in den Jahren 2004 und 2005 jeweils etwa 8 500 Flugstunden für polizeiliche Aufgaben anfielen. Gemessen an der Zahl von jährlich 83 000 möglichen Flugstunden ergab sich eine rechnerische Auslastung von rund 10 %. Dieser Wert deckte sich mit den Angaben des Bundesministeriums des Innern (Bundesministerium) für das Jahr 2002. Die Zahl der Transporthubschrauber begründete das Bundesministerium damit, dass bei besonderen Lageentwicklungen 457 Polizeikräfte mit Einsatzrüstung „in einer Welle“, d. h. sofort und gleichzeitig, an einen beliebigen Einsatzort transportiert werden müssten. Die Zahl von 457 Polizeikräften entspricht dem geschlossenen Einsatz von drei Hundertschaften mit Teilen des Führungsstabes, des Sanitätsdienstes und von Spezialkräften. Eine Einsatzkonzeption für diese Lageentwicklungen gab es nicht. Die Bundespolizei hat einen Transport von 457 Polizeikräften „in einer Welle“ in der Vergangenheit weder geübt noch im Rahmen eines Einsatzes durchgeführt.

Neben den Transporthubschraubern verfügt die Bundespolizei über 23 Verbindungs- und Beobachtungshubschrauber, die ebenfalls nicht ausgelastet sind. Mit diesen kleineren Mehrzweckhubschraubern können in der

Summe rund 60 Polizeikräfte transportiert werden. Dies entspricht der Kapazität von drei Transporthubschraubern.

8.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium darauf hingewiesen, dass er den Bedarf an 40 Transporthubschraubern der Bundespolizei wegen der geringen Auslastung und weil sie noch nie „in einer Welle“ im Einsatz waren, nicht für schlüssig begründet hält. Eine in dieser Größenordnung vorzuhaltende Lufttransportkapazität ist zudem weder gesetzlich noch im Rahmen sonstiger vertraglicher Vereinbarungen festgeschrieben.

Ungeachtet der Frage, ob die Lufttransportkapazität in dem vorgehaltenen Umfang erforderlich ist, hat der Bundesrechnungshof beanstandet, dass die Bundespolizei bei der Ermittlung der Transportkapazität den Bestand an Mehrzweckhubschraubern unberücksichtigt gelassen hat. Leistung, Reichweite und Zuladung dieser Hubschrauber ließen es nach seiner Ansicht zu, sie im Falle einer außergewöhnlichen Einsatzlage ebenfalls für Transportaufgaben einzusetzen. Dadurch könnten drei Transporthubschrauber verwertet werden. Durch den Verkauf ließen sich Einnahmen von rund 40 Mio. Euro erzielen und Ausgaben bei Betrieb und Instandhaltung von jährlich über 1 Mio. Euro einsparen.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, die erforderliche Anzahl an Transporthubschraubern auf der Grundlage einer Einsatzkonzeption mit einer prognostischen Abschätzung künftiger Szenarien zu prüfen. Dabei sollten die vorhandenen Mehrzweckhubschrauber berücksichtigt werden.

8.3

Das Bundesministerium teilt die Einschätzung und Bewertung des Bundesrechnungshofes nicht. Es hat erwidert, die Auslastung von 10 % sei ein rein theoretischer Rechenwert, der an den polizeilichen Einsatzerfordernissen vorbei gehe. Es sei ein ausreichendes Vorhaltepotenzial erforderlich, um den häufig nicht vorhersehbaren Bedarf zur Unterstützung polizeilicher Maßnahmen mittels Hubschraubern bundesweit decken zu können.

Die verfügbaren Lufttransportkapazitäten der Bundespolizei seien in der Vergangenheit bereits mehrfach bei größeren polizeilichen Einsatzlagen in Anspruch genommen worden. Beispielhaft hierfür seien u. a. die Einsätze anlässlich der Castor-Transporte oder im Rahmen der FIFA-Weltmeisterschaft 2006. So seien bei dem Castor-Einsatz im Jahre 2001 an einem einzigen Tag über 2 000 Polizeikräfte transportiert worden. Aus einsatztaktischen Gründen müsse daher an der Vorgabe für die Lufttransportkapazität festgehalten werden. Im Übrigen habe das Bundesministerium die Zahl der Transporthubschrauber anlässlich der Modernisierung bereits von 46 auf

40 reduziert und sie damit dem aktuellen Bedarf angepasst.

Der Auffassung des Bundesrechnungshofes, auch die Mehrzweckhubschrauber für Lufttransporte zu berücksichtigen, könne aufgrund technischer und taktischer Gegebenheiten nicht gefolgt werden. Die Mehrzweckhubschrauber eigneten sich nicht für größere Transportaufgaben. Sie hätten bei Auslastung eine deutlich geringere Reichweite und Reisegeschwindigkeit als Transporthubschrauber. Auch seien die Flugkosten höher. Unabhängig davon stünden diese Hubschrauber für Lufttransporte nicht zur Verfügung, weil sie für andere gesetzliche Aufgaben (Grenzschutz, Bahnpolizei) gebunden seien. Ein Abzug für größere Lufttransporte würde eine Vernachlässigung dieser Aufgaben bedeuten. Dies sei sicherheitspolitisch und einsatztaktisch nicht vertretbar.

8.4

Der Bundesrechnungshof hält die vom Bundesministerium erhobenen Einwendungen nicht für stichhaltig. Zwar teilt er die Auffassung des Bundesministeriums, dass für besondere Lageentwicklungen ein ausreichendes Potenzial an Transporthubschraubern vorzuhalten ist. Es bleibt allerdings unverständlich, warum das Bundesministerium hier an Vorgaben zur Lufttransportkapazität festhält, die bei polizeilichen Einsätzen in diesem Umfang bisher noch nie „in einer Welle“ abgerufen wurden. Bei den vom Bundesministerium angeführten Einsätzen handelte es sich ausschließlich um vorhersehbare, ausreichend planbare und über einen oder mehrere Tage verteilte Einsätze. Es waren dabei nie alle Transporthubschrauber „in einer Welle“ mit 457 Polizeikräften im Einsatz. Die in den letzten Jahren bereits reduzierte Anzahl der Transporthubschrauber ist entgegen der Auffassung des Bundesministeriums nicht Folge eines veränderten Bedarfs. Sie ist vielmehr Ergebnis der höheren Transportkapazitäten und der geringeren Ausfallzeiten beim Einsatz der leistungsfähigeren Hubschrauber. Der Bundesrechnungshof ist deshalb unverändert der Ansicht, dass die Zahl der Transporthubschrauber überprüft werden muss.

Die vom Bundesministerium gegen den Einsatz der Mehrzweckhubschrauber angeführten technischen Nachteile vermögen ebenso wenig zu überzeugen wie die vermeintlich höheren Flugkosten. Bei früheren Großeinsätzen lag die Flugzeit für die überwiegende Mehrzahl der Transportflüge bei unter einer halben Stunde und damit in einem Bereich, in dem auch Mehrzweckhubschrauber eingesetzt werden können. Angesichts der Möglichkeit, Transporthubschrauber dauerhaft einzusparen, sind etwaige Mehrkosten bei einem ausnahmsweisen Einsatz der Mehrzweckhubschrauber zu vernachlässigen.

Der Bundesrechnungshof hält es daher unverändert für erforderlich, die Mehrzweckhubschrauber bei der Berechnung der Lufttransportkapazität für eine besondere Einsatzlage zu berücksichtigen. In einem derartigen, bis-

her nie dagewesenen Fall sollte es möglich sein, die üblichen Aufgaben der Mehrzweckhubschrauber vorübergehend zurückzustellen. Der Bundesrechnungshof regt im Übrigen an, in diese Überlegungen auch den ausnahmsweisen Einsatz geeigneter Polizeihubschrauber der Länder einzubeziehen.

Er empfiehlt dem Bundesministerium, den Bedarf der Bundespolizei an Transporthubschraubern auf der Grundlage einer Einsatzkonzeption kritisch zu prüfen. Um einen ausnahmsweisen Spitzenbedarf bei einer besonderen Einsatzlage abzudecken, sollten die Mehrzweckhubschrauber der Bundespolizei berücksichtigt werden. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesministerium die überzähligen Transporthubschrauber zeitnah einer wirtschaftlichen Verwertung zuführt.

9 Versorgung der Bundespolizei mit Dienstkleidung schlecht organisiert (Kapitel 0625 Titel 514 01 und 812 01)

9.0

Die Versorgung der Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten der Bundespolizei mit Dienstkleidung und persönlicher Ausrüstung ist dezentral organisiert, zeitaufwendig und unwirtschaftlich. Das Bundesministerium des Innern hat die von ihm geplante Neuorganisation des Bekleidungswesens bislang nicht konsequent umgesetzt und Optimierungsvorschläge des Bundesrechnungshofes nicht ausreichend berücksichtigt. Allein die Personalkosten können gegenüber den Planungen des Bundesministeriums des Innern um 2 Mio. Euro jährlich gesenkt werden.

9.1

9.1.1

Die Bekleidungswirtschaft in der Bundespolizei hat die Aufgabe, die Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten (Polizeikräfte) mit erforderlicher Dienstkleidung und persönlicher Ausrüstung sowie die Zivilbediensteten mit Arbeitsschutzbekleidung auszustatten. Derzeit hat die Bundespolizei bundesweit 39 000 Polizeikräfte und Zivilbedienstete zu versorgen. Dafür hält sie 6 500 Einzelartikel verfügbar. Im Bundeshaushalt werden jährlich 10 bis 12 Mio. Euro für die Erst- und Ersatzbeschaffung veranschlagt. Die Bundespolizei versorgt die Polizeikräfte über ein dezentrales Versorgungssystem mit Bekleidung. In den 25 Bekleidungskammern, 24 Bekleidungswerkstätten und vier Bekleidungsbusen sind rund 240 Beschäftigte eingesetzt.

Der Bundesrechnungshof untersuchte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Magdeburg die Bekleidungswirtschaft in der Bundespolizei. Er stellte fest, dass das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) bereits Mitte der 90er-Jahre die dezentrale Versorgung der Polizeikräfte mit Dienstkleidung und persönlicher Ausrüstung für zeitaufwendig und unwirtschaftlich hielt.

Nach einem Erprobungsprojekt und der Einrichtung einer Projektgruppe beauftragte das Bundesministerium die Bundespolizeidirektion im Dezember 2004, ein Realisierungskonzept für eine zentrale Versorgung der gesamten Bundespolizei zu erstellen. Das Realisierungskonzept aus dem Jahre 2005 sieht eine zeitnahe Versorgung der Polizeikräfte vor und zeigt erhebliche Einsparungsmöglichkeiten bei der Lagerhaltung auf. Die Zahl der Beschäftigten soll auf rund 100 zurückgeführt werden.

Das Bundesministerium setzte das Realisierungskonzept zur Neuorganisation der Bekleidungswirtschaft in der Bundespolizei bislang nicht um. Der Personalplanung lag keine nach anerkannten Methoden durchgeführte Personalbedarfsermittlung zugrunde.

9.1.2

Der Bund und die meisten Länder entwickeln und beschaffen die Dienstkleidung für ihre Polizeien weitgehend unabhängig voneinander. In Folge dessen ist die Ausstattung der Polizeien mit Dienstkleidung trotz vergleichbarer Aufgaben quantitativ und qualitativ unterschiedlich. Einzelne Länder sind länderübergreifende Kooperationen eingegangen und versorgen ihre Polizeikräfte zentral über Logistikzentren. Dies führte zu günstigeren Einkaufspreisen, zum Abbau von Lagerkapazitäten und zu Personaleinsparungen. Soweit die Kooperationen auch eine gemeinsame Entwicklung einer modular konzipierten Dienstkleidung vorsahen, hat dies zu weiteren erheblichen finanziellen Einsparungen geführt.

9.2

9.2.1

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesministerium das Realisierungskonzept bislang nicht umgesetzt und die darin aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten und Einsparungspotenziale nicht genutzt hat. Er hat daher gefordert, das Konzept kurzfristig umzusetzen.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, zu dem Realisierungskonzept ein personalwirtschaftliches Umsetzungskonzept zu erstellen und den künftigen Personalbedarf nach anerkannten Methoden zu ermitteln. Er hält es für möglich, den vom Bundesministerium für notwendig erachteten Personalbedarf weiter zu senken. In diesem Zusammenhang hat er auf vergleichbare Logistikzentren der Länder verwiesen. Diese versorgen die Polizeien mehrerer Länder und Andere mit weniger als der Hälfte der bei der Bundespolizei geplanten Beschäftigten. Dabei haben sie eine mit der Bundespolizei vergleichbare Größenordnung und vergleichbare Aufgaben. Alleine durch eine weitere Straffung des künftigen Personalbestandes von 100 auf 50 Beschäftigte könnten 2 Mio. Euro jährlich an Personalausgaben eingespart werden.

Ungeachtet der geplanten Verbesserung der Versorgung der Bundespolizei mit Dienstkleidung und Ausrüstung muss sich das Bundesministerium einer weiteren Optimierung der Bekleidungswirtschaft stellen. Es muss dabei auch Möglichkeiten prüfen, ob Aufgaben oder Teilaufgaben ebenso gut oder besser durch Ausgliederung oder Privatisierung erfüllt werden können.

9.2.2

Der Bundesrechnungshof hat sich für ein gemeinsames Vorgehen von Bund und Ländern bei der Neu- und Weiterentwicklung sowie bei der Beschaffung von Dienstkleidung ausgesprochen. Eine Kooperation lässt erhebliche Einsparpotentiale insbesondere bei Einkaufspreisen, Personalbedarf und Lagerkapazitäten erwarten. Der Bundesrechnungshof hält eine gemeinsam abgestimmte Entwicklung und Beschaffung modular konzipierter Dienstkleidung für Polizeikräfte von Bund und Ländern in vergleichbaren Einsatzbereichen für sinnvoll und aufgrund möglicher Einsparungen auch für angezeigt. Ein modularer Aufbau der Dienstkleidung schließt mit Blick auf die föderalen Strukturen im Polizeibereich eine individuelle Ausgestaltung der jeweiligen Uniformen nicht aus.

9.3

9.3.1

Das Bundesministerium hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes bestätigt. Es hat zugesagt, die Neuorganisation der Bekleidungswirtschaft auf Grundlage der Realisierungskonzeption nach Abschluss des personalvertretungsrechtlichen Beteiligungsverfahrens sukzessive und sozialverträglich umzusetzen. Es hält die Personalausstattung seiner geplanten zentralen Versorgung mit den Zentren der Länder für nicht vergleichbar, da seine Einrichtung umfangreichere Aufgaben habe. Es will ein personalwirtschaftliches Umsetzungskonzept erstellen, um die erforderlichen Personalmaßnahmen zu realisieren. Zu der Forderung, den künftigen Personalbedarf nach anerkannten Methoden zu ermitteln, äußert es sich nicht. Es hält eine Privatisierung der Bekleidungswirtschaft für nicht praktikabel. Die Entwicklung sowie Bereitstellung von Dienstkleidung und Ausrüstung sei eine wichtige Aufgabe für den Erhalt bzw. die kurzfristige Wiederherstellung der Einsatzfähigkeit der Bundespolizei und somit für deren Handlungsfähigkeit. Die Privatisierung der Bekleidungswirtschaft gefährde die persönliche Sicherheit der Polizeikräfte.

9.3.2

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, es halte eine Initiative zur Vereinheitlichung der Dienstkleidung und zu einem abgestimmten Vorgehen bei der Beschaffung und Bewirtschaftung für nicht zielführend und erfolgversprechend. Alle Versuche zur Vereinheitlichung der Dienstkleidung von Bund und Ländern seien in der Vergangen-

heit gescheitert. Es werde sich aber weiterhin bemühen, die Länder für eine gemeinsame Entwicklung und Beschaffung zu gewinnen.

9.4

9.4.1

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesministerium das Realisierungskonzept zur zentralen Versorgung der Bundespolizei mit Dienstkleidung sowie Ausrüstung umsetzen und damit die Versorgung wirtschaftlich gestalten will. Er hält es jedoch für notwendig, die Maßnahmen mit mehr Nachdruck voranzubringen.

Der Bundesrechnungshof fordert erneut, den künftigen Personalbedarf im Rahmen des personalwirtschaftlichen Umsetzungskonzeptes nach anerkannten Methoden zu ermitteln. Er hält es für möglich, den Personalbedarf gegenüber den Planungen des Bundesministeriums weiter zu reduzieren. Entgegen der Auffassung des Bundesministeriums sind die Logistikzentren der Länder sowohl von ihrer Größenordnung als auch von ihren Aufgaben durchaus mit der geplanten zentralen Versorgungseinrichtung der Bundespolizei vergleichbar. Zudem verfügen sie über eine große Warenvielfalt für die Länderpolizeien und für andere Landesbehörden.

Die allgemeinen Hinweise des Bundesministeriums, eine Privatisierung der Bekleidungswirtschaft der Bundespolizei gefährde die persönliche Sicherheit der Polizeikräfte und damit die Einsatzfähigkeit und polizeiliche Handlungsfähigkeit, überzeugen nicht. Sie sind nicht geeignet, die Forderung, weitere Optimierungsmöglichkeiten zu prüfen, zu entkräften. Zudem zeigen die Entwicklungen bei den Polizeien der Länder und auch bei der Bundeswehr, dass Ausgliederungen oder eine Privatisierung der Bekleidungswirtschaft oder Teilen davon möglich sind, ohne dass die Einsatzfähigkeit beeinträchtigt ist. Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Forderung, bei einer weiteren Optimierung der Bekleidungswirtschaft die Möglichkeiten der Ausgliederung und Privatisierung zu prüfen.

9.4.2

Der Bundesrechnungshof erwartet von dem Bundesministerium, dass es sich trotz seiner bislang negativen Erfahrungen weiterhin mit Nachdruck für ein gemeinsames Vorgehen von Bund und Ländern bei der Neu- und Weiterentwicklung von Dienstkleidung einsetzt. Er hält es darüber hinaus für erforderlich, dass sich das Bundesministerium verstärkt um eine gemeinsame Beschaffung mit den Ländern oder eine Beschaffung über die bestehenden zentralen Logistikzentren bemüht. Hier sieht der Bundesrechnungshof die Möglichkeit, erhebliche Kosten einzusparen. Darum hat sich das Bundesministerium bisher nicht nachdrücklich genug bemüht.

Bundesministerium der Justiz
(Einzelplan 07)

10 Mietverträge für Hard- und Software sowie unzureichende Vertragsüberwachung führen zu unnötig hohen Ausgaben
(Kapitel 0710 Titelgruppe 55)

10.0

Als sogenanntes „Rundum-Sorglos-Paket“ mietete das Deutsche Patent- und Markenamt seit dem Jahre 1999 den Großteil seiner Computer, Software und Dienstleistungen im Gesamtwert von fast 8 Mio. Euro für drei Jahre. Es gab so im Vergleich zum Kauf und fünfjähriger Nutzungsdauer über 1 Mio. Euro mehr aus. Für von dem Vermieter vermittelte Software bezahlte es das Dreifache des Preises, den der Hersteller der Software beim Kauf verlangt hätte. Nach Ablauf der Mietverträge wurden die Mietgegenstände regelmäßig zum Restwert gekauft und Restwertzahlungen auch für Dienstleistungen geleistet, die im Rahmen der Mietverträge bereits abgegolten waren.

10.1

Das Deutsche Patent- und Markenamt (DPMA) entschied sich im Jahre 1999, den Großteil seiner Computer und des Zubehörs fortan zu mieten anstatt zu kaufen. Es bezog sich dabei auf eine im Bundesministerium der Justiz (Bundesministerium) getroffene Grundsatzentscheidung.

Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Koblenz die Mietverträge für die Informationstechnik des DPMA geprüft. Dabei stellte er fest, dass es Mietverträge mit einem Gesamtvolumen von fast 8 Mio. Euro im Wege freihändiger Vergabe abgeschlossen hatte. Die Mietgegenstände umfassten im Wesentlichen Server, Computer und Zubehör, aber auch Software und Dienstleistungen, die aus einem bestehenden Rahmenvertrag des Bundes bezogen wurden. Die Laufzeit der Verträge betrug überwiegend drei Jahre. Die eigene Beschaffungsstelle hatte wegen nicht nachgewiesener Wirtschaftlichkeit gegen die Mietverträge gestimmt.

Anderthalb Jahre nach Beginn der Vertragslaufzeit bemerkte die für die Vertrags- und Rechnungsführung zuständige Arbeitseinheit des DPMA, dass alle bis dahin aus einem der Mietverträge gestellten Rechnungen des Vermieters um fast 40 % zu hoch waren, und korrigierte dies. In einem anderen Fall musste erst der Vermieter das DPMA nach knapp einem Jahr darauf hinweisen, dass eine Rechnung in Höhe von über 40 000 Euro doppelt angewiesen worden war.

Nach Ablauf der Mietverträge übernahm das DPMA nahezu den gesamten gemieteten Bestand an Hard- und Software zum Restwert von 10 % des Finanzierungsvolumens. Dabei entrichtete es Restwert-Beträge auch für bereits erbrachte Dienstleistungen.

Zur automatisierten Einrichtung von Computern setzte das DPMA eine Spezialsoftware ein, für die es insgesamt rund 1 900 Nutzungsrechte (Lizenzen) benötigte. Zunächst kaufte es 500 Lizenzen dieser Software bei dem Hersteller. Seit dem Jahre 1999 bezog das DPMA die restlichen Lizenzen und die zu erbringenden Pflegeleistungen für die Software von dem Vermieter. Die Verträge hatten eine Laufzeit von drei Jahren. Der Hersteller der Software hatte in seinem früheren Angebot mengenabhängige Preisnachlässe angeboten. Dem gegenüber vereinbarte das DPMA mit dem Vermieter um mehr als 50 % höhere Preise; diese wurden den Mietraten für die Hardware zugeschlagen.

Seit dem Jahre 2001 stellte der Vermieter sowohl für die gekauften als auch für die mit Softwarepflege gemieteten Lizenzen rückwirkend ab dem Jahre 2000 zusätzlich Pflegeleistungen in Rechnung. Eine Vertragsgrundlage konnte das DPMA dafür nicht vorweisen. Zusammen mit den um 50 % höheren Zahlungen aus den Mietverträgen betrug der Gesamtpreis für diese vom Vermieter berechneten, aber vom Softwarehersteller zu erbringenden Pflegeleistungen mehr als das Fünffache des Preises, der bei einem direkten Vertragsverhältnis mit dem Hersteller der Software zu zahlen gewesen wäre.

Darüber hinaus führte das DPMA im Jahre 2004 eine neue Spezialsoftware eines anderen Herstellers ein, ohne die bislang genutzte Software, für die es 865 000 Euro bezahlt hatte, der übrigen Bundesverwaltung zur weiteren Nutzung anzubieten.

10.2

Der Bundesrechnungshof hat die freihändige Vergabe der Dienstleistungsaufträge und der Lieferungen von Hard- und Software als vergaberechtlich unzulässig kritisiert; Dienstleistungen, Spezialsoftware und Mietverträge waren nicht Inhalt des Rahmenvertrages. Die Bedenken der Beschaffungsstelle waren berechtigt.

Die Fehler bei der Vertrags- und Rechnungsüberwachung hat der Bundesrechnungshof als nicht hinnehmbare Nachlässigkeiten im Haushalts- und Kassenwesen des DPMA bemängelt.

Ferner hat der Bundesrechnungshof darauf hingewiesen, dass Dienstleistungen im Unterschied zu einer Ware in dem Moment verbraucht sind, in dem sie erbracht werden. Folglich können sie am Ende eines (Miet-)Vertrags-

verhältnisses auch nicht zu einem Restwert übernommen werden. Sie sollten grundsätzlich nicht Gegenstand eines Mietvertrages, sondern einer gesonderten Vereinbarung sein.

Inakzeptabel sind die im Vergleich mit den Konditionen des Softwareherstellers an den Vermieter geleisteten erheblichen Mehrausgaben des DPMA für die Miete von Lizenzen und die Pflege der Spezialsoftware gewesen. Der Bundesrechnungshof hat das DPMA aufgefordert, eine mögliche Rückforderung gegenüber dem Vermieter und die Haftungsfrage im DPMA zu prüfen; auch sollte es die Voraussetzungen schaffen, die nicht mehr genutzte Software schnellstmöglich der Bundesverwaltung zur weiteren Verwendung anzubieten.

In einer Vergleichsrechnung hat der Bundesrechnungshof dem DPMA deutlich gemacht, dass es nach den Konditionen des Softwareherstellers für 1 900 Lizenzen der Spezialsoftware inklusive Softwarepflege über einen Zeitraum von vier Jahren nur knapp 290 000 Euro hätte bezahlen müssen. An den Vermieter hat es dagegen mit 865 000 Euro fast das Dreifache bezahlt, obwohl der Leistungszeitraum der Softwarepflege kürzer war.

Insgesamt hat das DPMA für die von ihm gemietete Hard- und Software sowie Dienstleistungen im Vergleich zum Kauf über 1 Mio. Euro mehr bezahlt.

10.3

Das Bundesministerium hat erwidert, dass eine Beschaffung der Hard- und Software im Wettbewerb wegen der Nutzung eines bestehenden Rahmenvertrages nicht notwendig und nach dessen Wortlaut die „Lieferung von EDV-Geräten“ auch in Form von Mietverträgen möglich gewesen sei. Eine nochmalige Überprüfung durch das Referat für allgemeine Rechtsangelegenheiten im DPMA habe diese Rechtsauffassung als vertretbar bewertet; ein Schadenersatzanspruch bestehe insoweit nicht.

Ferner hat das Bundesministerium darauf hingewiesen, dass es aus seiner eigenen Entscheidung zur Miete von Informationstechnik keine Vorgabe für den Geschäftsbezug abgeleitet habe; dieser sei lediglich über Miete als zusätzliche Beschaffungsoption informiert worden.

Eine vom DPMA für den Nutzungszeitraum von drei Jahren erstellte Wirtschaftlichkeitsbetrachtung habe die Wirtschaftlichkeit der Mietverträge belegt. Richtig sei aber, dass die Wirtschaftlichkeit von Miete gegenüber Kauf unter Berücksichtigung einer längeren Nutzungsdauer neu zu bewerten sei. Das DPMA werde daher künftig der Empfehlung des Bundesrechnungshofes folgen, Informationstechnik nur in Ausnahmefällen zu mieten und fünf Jahre Nutzungsdauer zugrunde legen.

Das Bundesministerium hat weiter erklärt, dass das DPMA schon vor Beginn der Prüfung durch den Bundesrechnungshof strukturelle Probleme bei der Vertragsüber-

wachung erkannt und organisatorische Maßnahmen ergriffen habe. Durch Maßnahmen im System der Rechnungserfassung und -bearbeitung seien künftig auch unbemerkte Doppelzahlungen weitestgehend ausgeschlossen.

Das DPMA hat erklärt, es habe wegen seiner schlechten personellen Ausstattung ein „Rundum-Sorglos-Paket“ vereinbart. Eine auch teilweise Rückforderung der Zahlungen für die Softwarepflege käme nicht in Betracht. Die Zahlungen hätten der Vertragslage entsprochen. Zu diesen Ausführungen des DPMA hat das Bundesministerium nicht Stellung genommen. Es hat aber darauf hingewiesen, dass das DPMA die Spezialsoftware nicht vollständig im Jahre 2004 abgelöst, sondern noch bis März 2005 und teilweise darüber hinaus verwendet habe. Da die Softwarepflege zum September 2003 ausgelaufen sei, wäre eine Verwertung der Software wenig Erfolg versprechend gewesen.

Das Bundesministerium hat zugesichert, die beanstandeten Vorgänge zu untersuchen und für eventuelle Rückforderungen Sorge zu tragen.

10.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das DPMA künftig nur in Ausnahmefällen Informationstechnik mieten und diese nunmehr fünf Jahre nutzen will.

Die freihändigen Vergaben der Mietverträge des DPMA sieht er nach wie vor als vergaberechtlich problematisch an. Wesentliche Teilleistungen, wie Dienstleistungen und die Spezialsoftware, sind nicht Bestandteil des Rahmenvertrages gewesen. Eine vom Kauf abweichende Finanzierungsart hätte unabhängig von der Lieferung der Gegenstände einem gesonderten Vergabeverfahren unterzogen werden müssen.

Der Einwand des Bundesministeriums, die Mietverträge seien unter Annahme einer dreijährigen Nutzungsdauer wirtschaftlich gewesen, vermag nicht zu überzeugen. Selbst die Beschaffungsstelle des DPMA hatte in ihrem ablehnenden Votum auf diesen Mangel hingewiesen. Der Bundesverwaltung war die Feststellung des Bundesrechnungshofes bekannt, dass eine Nutzungsdauer für Computer von weniger als fünf Jahren nicht wirtschaftlich ist.

Der Bundesrechnungshof bleibt auch bei seiner Auffassung, dass Dienstleistungen keine für Mietverträge geeigneten Vertragsgegenstände sind.

Vom DPMA erwartet der Bundesrechnungshof, dass es seine Aufträge dem Vergaberecht entsprechend vergibt, Hard- und Software in der Regel kauft und nur in begründeten und wirtschaftlichen Ausnahmefällen mietet. Er erwartet ferner, dass das DPMA seine Zusage einhält und seine Informationstechnik möglichst über die Mindestnutzungsdauer von fünf Jahren hinaus einsetzt.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass es an einer vertraglichen Grundlage für die besondere Vergütung der Softwarepflege ab dem Jahre 2000 fehlt. Das DPMA hat lediglich eine E-Mail des Vermieters vorweisen können. Darin führt er aus, dass ein gesonderter Pflegevertrag für die Software zwar bereits vor fünf Monaten ausgelaufen sei, sich aber automatisch verlängert habe. Der Bundesrechnungshof hält dies als Beleg für bestehende vertragliche Verpflichtungen (Vertragsgrundlage) für nicht ausreichend.

Der um über 1 Mio. Euro höhere Preis, den das DPMA für sein „Rundum-Sorglos-Paket“ akzeptiert hat, verstößt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes gegen das Wirtschaftlichkeitsgebot der Bundeshaushaltsordnung.

Die Ergebnisse der vom Bundesministerium angekündigten Untersuchung der Vorgänge bei der Miete der Spezialsoftware durch das DPMA, aber auch, inwieweit es zu einer Rückforderung zu viel bezahlter Beträge kommen wird, bleiben abzuwarten.

Bundesministerium der Finanzen (Einzelplan 08)

11 Ermittlungsvorgaben bei der Bekämpfung von Schwarzarbeit bergen Fehlanreize

11.0

Das Bundesministerium der Finanzen steuert die Arbeit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit über mehrere Zielgrößen. U. a. gibt es vor, dass eine möglichst hohe Schadenssumme aufgedeckt werden soll. Diese Vorgabe setzt Fehlanreize. So wird auch in Fällen mit hohen Schadenssummen aufwendig ermittelt, in denen keine Einnahmen zu erwarten sind – etwa, weil der Arbeitgeber bereits zahlungsunfähig ist. Der Bundesrechnungshof schätzt, dass über 90 % der ermittelten Sozialversicherungs- und Steuerschäden nicht eingetrieben werden können.

Zudem fielen die statistischen Schadenswerte in der Vergangenheit zu hoch aus, da bei der Erfassung zahlreiche Fehler gemacht wurden.

11.1

Anfang 2004 entstand die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) aus Dienststellen der Zoll- und Arbeitsverwaltung. Nach der Begründung des Gesetzes zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zusammenhängender Steuerhinterziehung sollten mit dem neu eingeführten Instrumentarium und weiteren administrativen Maßnahmen bereits ab dem Jahre 2004 Mehreinnahmen von 1 Mrd. Euro jährlich für den Bund erzielt werden.

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) steuert die Arbeit der FKS an den 113 Standorten auch mit quantitativen Zielen. Mit dem Zollverwaltungszielekatalog 2005 verpflichtete es die FKS u. a., eine Schadenssumme von mehr als 165 000 Euro pro Ermittler zu erreichen. Für die Jahre 2006 und 2007 waren die Vorgaben ähnlich hoch.

Bundesweit summierte die FKS die aufgedeckten Schäden für das Jahr 2005 auf 553,6 Mio. Euro, für das Jahr

2006 auf 601,7 Mio. Euro. In der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums wurden diese Beträge regelmäßig als Beleg für die erfolgreiche Arbeit der FKS angeführt.

Was unter Schadenssumme zu verstehen ist, legte die Verwaltung der FKS selbst fest. Sie setzt sich im Wesentlichen aus folgenden Beträgen zusammen:

- die in Schwarzarbeitsfällen nicht gezahlten Sozialversicherungsbeiträge und Steuern,
- die Schäden, die der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) durch Leistungsmissbrauch entstanden sind, und
- die Arbeitnehmern in der Baubranche vorenthaltene Differenz zu den Mindestlöhnen.

Bei Sozialversicherungsbeiträgen und Steuern sowie bei Schäden der Bundesagentur entstehen die Schäden der Allgemeinheit, bei den Mindestlohnverstößen den betroffenen Arbeitnehmern. In den Veröffentlichungen des Bundesministeriums werden die Schäden in einer Summe zusammengefasst und nicht gesondert ausgewiesen.

Bei Prüfungen der FKS-Innenrevision im Jahre 2005 und des Bundesrechnungshofes im Jahre 2006 zeigten sich erhebliche Mängel bei der statistischen Erfassung der Schäden. Manche verbuchte Schäden wurden doppelt erfasst oder standen nicht in Zusammenhang mit Schwarzarbeit. Andere Schäden wurden von der FKS geschätzt – entgegen der Weisungslage ohne Mitwirkung der Sozialversicherungsträger und der Finanzbehörden.

Für das Jahr 2005 registrierte die FKS aufgedeckte Steuerschäden von 105 Mio. Euro, für das Jahr 2006 nur noch von 57 Mio. Euro. Nach verwaltungsinternen Vorgaben sollen nur solche Steuerschäden statistisch erfasst werden, die

- mit den Prüfgegenständen der FKS unmittelbar zusammenhängen,

- in einem eigenen, durch den jeweiligen FKS-Standort geführten Verfahren ermittelt worden sind und
- für die eine Schadensberechnung der Finanzverwaltung vorliegt.

Manche Dienststellen verbuchten jedoch Schäden entgegen diesen Regelungen, z. B. Steuerschäden, die nicht die FKS, sondern die Finanzbehörden aufgedeckt hatten. Auch beruhte ein hoher Anteil der Schäden in größeren Fällen auf gemeinsamen Ermittlungen mit Steuerfahndungsstellen. Auch durch diese Erfassungsfehler wurde die Schadenssumme insgesamt zu hoch berechnet.

In ihren Jahresbilanzen wies die FKS 222 Mio. Euro aufgedeckte Sozialversicherungsschäden für das Jahr 2005 aus, 329 Mio. Euro für das Jahr 2006. Auf der Grundlage einer repräsentativen Auswertung von Akten über Sozialversicherungsschäden in Höhe von 47 Mio. Euro erfragte der Bundesrechnungshof bei der Deutschen Rentenversicherung (DRV) die Höhe der daraus nacherhobenen Beiträge und bei den Krankenkassen, die die Nachforderungen einziehen, die Höhe der erzielten Einnahmen.

Die Befragung ergab, dass die DRV rund 64 % dieser Beträge nachforderte. Bei Schäden über 100 000 Euro waren die betroffenen Arbeitgeber in den meisten Fällen insolvent, sodass 80 % der DRV-Forderungen uneinbringlich waren. Nur 2,6 % der nachgeforderten Beträge wurden im Rahmen der Befragung als vereinnahmt gemeldet. Bei den vom Bundesrechnungshof geprüften Fällen entspricht dies 1,7 % der Schadenssumme, die von der FKS verbucht wurde.

Bei Steuerschäden zeigte sich ein ähnliches Bild: Hier konnten 4,4 % einer vom Bundesrechnungshof bei den Finanzämtern abgefragten Schadenssumme in Höhe von 27 Mio. Euro eingetrieben werden.

Die Ermittler der FKS informierten sich in der Regel nicht darüber, ob bei den betreffenden Unternehmen bereits Insolvenz eingetreten war. In vielen Fällen beschränkten sie die Ermittlungen nicht auf die für eine strafrechtliche Verurteilung relevanten Aspekte.

11.2

Der Bundesrechnungshof hat die Steuerung der Schwarzarbeitsbekämpfung als zu undifferenziert beanstandet. Die Zielvorgabe einer möglichst hohen Schadenssumme setzt Fehlanreize. Anstatt die Kontrollen in Absprache mit den Staatsanwaltschaften auf die strafrechtlich relevanten Aspekte zu beschränken, verleitet sie die Bediensteten der FKS zu aufwendigen Ermittlungen auch dann, wenn die Unternehmen bereits insolvent geworden sind. So werden zwar hohe Schadenssummen aufgedeckt, die eingetriebenen Beträge sind jedoch gering. Eine solche Bearbeitung kann Ermittlungskapazitäten für mehrere Jahre binden. Sie fehlen dann, wenn es gilt, aktuelle Verdachtsfälle aufzugreifen.

Die Zielvorgabe in ihrer derzeitigen Ausgestaltung ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes kein geeigneter Leistungsindikator, weil sie Arbeitsaufwand und -qualität der Schwarzarbeitsbekämpfung nicht adäquat widerspiegelt.

In ihrer der Öffentlichkeit präsentierten Form lässt die Schadenssumme auch nicht erkennen, welche der zusammengefassten Schäden der Allgemeinheit oder – wie bei den Mindestlohnverstößen – den betroffenen Arbeitnehmern entstanden sind. Die Addition so unterschiedlicher Schäden wie nicht gezahlte Sozialversicherungsbeiträge und Steuern, missbräuchlich in Anspruch genommene Leistungen und Mindestlohnunterschreitungen hat der Bundesrechnungshof als intransparent kritisiert.

11.3

Das Bundesministerium hat eingeräumt, dass die internen Regeln für die Verbuchung von Schwarzarbeitsschäden häufig nicht eingehalten wurden. Es habe die Erfassungsfehler des Jahres 2005 pauschal korrigiert, die Fehler des Jahres 2006 konkret behoben und werde die Fachaufsicht verstärken, um die Qualität der Daten dauerhaft zu verbessern.

An der Schadenssumme als einem von mehreren Steuerungszielen will es aber festhalten. Sie spiele eine erhebliche Rolle als Steuerungsgröße und führe nicht dazu, dass Ermittlungsverfahren nur unter dem Aspekt einer möglichst hohen Schadenssumme geführt würden.

Die Kennzahl Schadenssumme führe auch nicht zu mangelnder Transparenz in der Außendarstellung. Die Schadenssumme stelle lediglich den abstrakt entstandenen Schaden dar. Mit ihrer Veröffentlichung solle die Schädlichkeit der Schwarzarbeit dargestellt und somit eine präventive Wirkung erzielt werden.

Ein Zusammenhang zwischen den im Jahre 2004 angekündigten jährlichen Mehreinnahmen von 1 Mrd. Euro und den Schadenssummen bestehe nicht. Die Mehreinnahmen seien aufgrund der erwarteten Gesamtpräventionswirkung veranschlagt worden.

11.4

Auf der Grundlage seiner Abfragen bei der DRV, den Krankenkassen und Finanzämtern schätzt der Bundesrechnungshof, dass weniger als 10 % der von der FKS statistisch erfassten Sozialversicherungs- und Steuerschäden auch eingenommen werden. Unter Einnahmegerichtspunkten, die bei Gründung der FKS auch Erwähnung fanden, bleibt er bei seiner Auffassung, dass die bloße Vorgabe einer möglichst hohen Schadenssumme Fehlanreize setzt.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Steuerungsziele weiter auszudifferenzieren und die Einnahmen aus der Schwarzarbeitsbekämpfung stärker zu beachten. Er begrüßt dabei, dass verstärkte Maßnahmen zur Sicherung

der Ansprüche der Sozialversicherungsträger durch das Aufspüren von Vermögenswerten (sog. Rückgewinnungshilfe) in den Zollverwaltungszielekatalog 2007 aufgenommen wurden.

Fälle, welche zu Einnahmen führen, sollten für die Zielerreichung höher gewichtet werden. Statt Kapazitäten durch Ermittlungen gegen Firmen zu binden, die bereits zahlungsunfähig sind, sollte die FKS ihre Kräfte stärker auf diejenigen Fälle konzentrieren, bei denen Einnahmen zu erwarten sind. Auch bei Verstößen mit Schäden mittlerer Höhe (zwischen 10 000 und 100 000 Euro) sind die Folgen für die Sozialkassen und den Fiskus sowie der strafrechtliche Unrechtsgehalt so gravierend, dass die Verfolgung nicht aus Kapazitätsgründen unterbleiben sollte. Dies gilt umso mehr, als gerade in diesen Fällen Einnahmen wahrscheinlicher sind. Bleiben die bei Prüfungen festgestellten Verstöße in finanzieller oder strafrechtlicher Hinsicht folgenlos, besteht die Gefahr, dass die FKS von potenziellen Tätern nicht mehr ernst genommen wird und die generalpräventive Wirkung verloren geht.

12 Datenbankabrufverfahren für die Bekämpfung der Schwarzarbeit nicht einsatzbereit

12.0

Das Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz sieht die Führung einer Prüfungs- und Ermittlungsdatenbank durch die Finanzkontrolle Schwarzarbeit sowie die Einrichtung eines Datenbankabrufverfahrens für Staatsanwaltschaften, Finanz- und Polizeibehörden vor. Das Abrufverfahren ist bislang noch nicht bundesweit in Betrieb gegangen. Auch weitere wichtige Unterstützungsfunktionen durch die Datenbank stehen bis heute nicht zur Verfügung, weil sich die vollständige Realisierung des dafür vorgesehenen Programms jahrelang verzögerte.

12.1

Seit dem Jahre 2004 verpflichtet das Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz die aus Dienststellen der Zoll- und Arbeitsverwaltung entstandene Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS), eine zentrale Prüfungs- und Ermittlungsdatenbank zu führen. Die Staatsanwaltschaften, die Polizeivollzugsbehörden und die Finanzbehörden der Länder sollen im Wege eines automatisierten Abruf- oder Anfrage- und Auskunftsverfahrens Zugang zu Datenbeständen der FKS erhalten.

Die Datenbank wurde als Projektvorhaben ProFiS (Programmunterstützung Finanzkontrolle Schwarzarbeit) in mehreren Schritten errichtet. Da die Zollverwaltung über kein geeignetes System verfügte, griff das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) auf ein bei der Arbeitsverwaltung für die Schwarzarbeitsbekämpfung verwendetes Programm zurück. Das mit dem Projektvorhaben beauftragte Zentrum für Informations- und Datentechnik

der Bundesfinanzverwaltung, das heutige Zentrum für Informationsverarbeitung und Informationstechnik (ZIVIT), erhielt für die Weiterentwicklung und den anschließenden Betrieb von ProFiS 56 Planstellen von der FKS und vorübergehend weitere 7 IT-Fachleute.

Als Vorgangsbearbeitungssystem ging ProFiS in seiner Grundversion im Juni 2004 für die FKS in Betrieb. Bei der Realisierung weiterer Funktionalitäten traten Verzögerungen ein. Die ursprüngliche Planung sah bis Ende 2004 auch ein Statistikmodul vor. Damit sollten die Ergebnisse der Schwarzarbeitsbekämpfung (Arbeitsstatistik) dokumentiert und Auswertungen für das Controlling und die Kosten- und Leistungsrechnung ermöglicht werden. Nach mehrfachen Änderungen an seinem Fachkonzept entschied das Bundesministerium im März 2006, lediglich das Statistikmodul zu verwirklichen und auf die ursprünglich geplante Schnittstelle zu der Kosten- und Leistungsrechnung einstweilen zu verzichten. Seit dem Jahre 2004 sollte ProFiS auch an die Bundeskasse angebunden sein. Dadurch wäre es den Bediensteten der FKS möglich, Kassenanweisungen in Bußgeldverfahren elektronisch an die Bundeskasse zu übermitteln. Das Bundesministerium stellte diese Maßnahme wegen der geplanten Strukturreform der Zollverwaltung zurück.

Der Bundesrechnungshof schätzt den Mehraufwand für die nach wie vor manuellen Statistikaufschreibungen auf rund 100 Vollzeitarbeitskräfte. Die Ausgaben hierfür betragen mindestens 5,6 Mio. Euro jährlich.

Im Jahre 2004 richtete das Bundesministerium Anfragen an die Finanz-, Justiz- und Innenministerien der Länder, um den Bedarf an Abfragestellen für die Datenbank zu ermitteln. Nach einem im Jahre 2005 vorgelegten Fachkonzept geht es von 26 000 Zugriffsberechtigten aus. Die Staatsanwaltschaften sowie die Finanz- und Polizeibehörden eines Landes erprobten Anfang 2007 erfolgreich den Zugang zu fiktiven Daten des Systems. Einen Zugriff auf die vorhandenen Daten der Schwarzarbeitsbekämpfung erhielten die Landesbehörden jedoch nicht, weil das Bundesministerium die dafür erforderlichen Verwaltungsvereinbarungen mit den Ministerien dieses Landes nicht abgeschlossen hatte. Auch die Anbindung von Dienststellen der übrigen Länder steht noch aus.

12.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesministerium den gesetzlichen Auftrag, ein Datenbankabrufverfahren bundesweit einzuführen, bis heute noch nicht erfüllt hat. Mängel des Programms ProFiS und die große Zahl beteiligter Stellen an unterschiedlichen Orten sind nach seiner Auffassung für die Verzögerungen ursächlich. Die eingeschränkten Auswertungsmöglichkeiten sowie die fehlende Anbindung an die Bundeskasse binden Arbeitskapazitäten. Diese stehen für die Kernaufgaben der FKS nicht zur Verfügung. Die Effektivität der Schwarzarbeitsbekämpfung wird dadurch beeinträchtigt.

12.3

Das Bundesministerium betrachtet den gesetzlichen Auftrag zur Einrichtung eines Datenbankabrufverfahrens als erfüllt, weil es seit Januar 2006 die technischen Voraussetzungen dafür geschaffen habe. Im Übrigen seien die Länder für die Anbindung ihrer Behörden verantwortlich. Die verzögerte Realisierung des IT-Verfahrens gehe auf die unsichere Planung und die Besonderheiten des gewählten IT-Programms zurück. Das Bundesministerium räumte ein, dass es mit der Entscheidung, ein in der Bundesfinanzverwaltung unbekanntes Programm der Arbeitsverwaltung zu übernehmen, bewusst Risiken in Kauf genommen habe.

12.4

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes setzt die erfolgreiche Bekämpfung der Schwarzarbeit auch ein funktionierendes IT-Verfahren voraus. Dazu gehört insbesondere, dass die mit der Bekämpfung der Schwarzarbeit befassten Behörden der Länder Zugriff auf die in ProFiS gespeicherten Daten erhalten. Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher dem Bundesministerium, aktiv die bundesweite Einführung des Datenbankabrufverfahrens zu betreiben. Die notwendigen Verwaltungsvereinbarungen mit den zuständigen Behörden der Länder sollten zügig abgeschlossen werden.

Der Bundesrechnungshof hält es auch für erforderlich, dass die noch ausstehenden Funktionen des Programms ProFiS realisiert werden. Hierfür sollte das Bundesministerium die dem ZIVIT zur Verfügung gestellten 56 Planstellen effektiv nutzen und nicht benötigte Planstellen unverzüglich wieder für die Bekämpfung der Schwarzarbeit verwenden.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Bundesministerium, die vorhandenen ProFiS-Daten regelmäßig für Steuerungszwecke auszuwerten und zu nutzen.

13 Familienkassen des öffentlichen Dienstes zentralisieren und Kindergeldfestsetzung vereinfachen (Kapitel 6001 Titel 011 01)

13.0

Derzeit gibt es rund 12 000 Familienkassen des öffentlichen Dienstes. Bei einer Konzentration auf wenige Familienkassen ließen sich Personal- und Sachausgaben nach einer Schätzung von rund 100 Mio. Euro jährlich einsparen. Die Bearbeitung des Kindergeldes für volljährige Kinder ist mit einem unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand verbunden. Sie sollte vereinfacht werden.

13.1

13.1.1

Das Kindergeld für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes wird von den Behörden festgesetzt und gezahlt, bei denen die Beschäftigten arbeiten. Für die Kindergeldberechtigten außerhalb des öffentlichen Dienstes ist die Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) zuständig. Die Beschäftigten im öffentlichen Dienst beziehen das Kindergeld deshalb von ihrer Behörde, weil sie einen Familienzuschlag oder eine vergleichbare tarifliche Leistung erhalten, wenn für ihre Kinder Kindergeld gezahlt wird. Der Familienzuschlag und das Kindergeld werden dann durch die Stelle der Behörde festgesetzt, die für die Bezüge und das Entgelt der Beschäftigten insgesamt zuständig ist. Diese Stelle handelt dann als Familienkasse und unterliegt – wie auch die Familienkasse der Bundesagentur – insoweit als Bundesfinanzbehörde der Fachaufsicht des Bundeszentralamtes für Steuern. Da die Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene Behörden sind und damit als Familienkassen gelten, gibt es im Bereich des öffentlichen Dienstes rund 12 000 Familienkassen. Diese bearbeiten Kindergeldfälle von rund 1,8 Millionen Kindern, während die Familienkasse der Bundesagentur mit ihren 102 örtlichen Familienkassen für rund 15 Millionen Kinder zuständig ist.

13.1.2

Der Bundesrechnungshof hat in mehreren Prüfungen der zurückliegenden Jahre festgestellt, dass die Familienkassen des öffentlichen Dienstes wegen der geringen Fallzahlen keine Standards und Routinen bei der Bearbeitung von Kindergeldfällen entwickeln konnten. Auch können sich die Bearbeiter in aller Regel nicht auf bestimmte Fallkonstellationen spezialisieren. Solches Spezialwissen ist insbesondere wegen der teilweise komplizierten Anspruchsvoraussetzungen für das Kindergeld der Kinder über 18 Jahre erforderlich. Durch die fehlende Routine entstehen Bearbeitungsfehler mit dem Risiko fehlerhafter Festsetzungen und Überzahlungen des Kindergeldes. Der Bundesrechnungshof hat deshalb empfohlen, die Bearbeitung des Kindergeldes auf Bundes- und Landesebene auf wenige Familienkassen zu konzentrieren. In diesen „Zentralen Familienkassen“ könnte die notwendige Sachkunde entwickelt und vorgehalten werden.

Im Jahre 2003 setzte das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe „Neuorganisation der Familienkassen“ ein, die Vorschläge für eine Konzentration der Familienkassen und für Vereinfachungen bei der Kindergeldfestsetzung entwickeln sollte.

Im Ergebnis sprach sich die Arbeitsgruppe für ein sogenanntes „Drei-Säulen-Modell“ aus. Danach sollte die Bundesfamilienkasse für alle Kindergeldfälle auf Bundesebene zuständig werden (1. Säule), die teilweise noch

zu errichtenden Landesfamilienkassen für die Landesbeschäftigten zuständig seien (2. Säule). Die Familienkasse der Bundesagentur bliebe unverändert Familienkasse für alle nicht im öffentlichen Dienst Beschäftigten (3. Säule). Nach diesem Modell würde sich die Anzahl der Familienkassen auf rund 120 verringern.

Den für die Anschubfinanzierung des „Drei-Säulen-Modells“ erforderlichen Betrag schätzte die Arbeitsgruppe auf 14 Mio. Euro, dem mittelfristig Einsparungen bei den Personal- und Verwaltungskosten von rund 100 Mio. Euro jährlich gegenüberstünden. Nach Umsetzung der Reform werde weniger Personal benötigt und es werde mit weniger Überzahlungen durch weniger Bearbeitungsfehler gerechnet. Weitere Einsparungen könnten erzielt werden, wenn die Festsetzung des Kindergeldes und das Verwaltungsverfahren vereinfacht würden.

Der Bund und die Länder können seit dem Jahre 2000 durch Rechtsverordnung Bundes- und Landesfamilienkassen einrichten. Ab dem Jahre 2005 hat das Bundesministerium bei dem Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen eine zentrale Bundesfamilienkasse eingerichtet. Die Bundesfamilienkasse ist zurzeit nur für die Beschäftigten der Bundesfinanzverwaltung zuständig. Eine darüber hinausgehende Konzentration auf Bundesebene – etwa unter Einbeziehung weiterer Bundesministerien – gibt es bisher kaum (z. B. Bundesverwaltungsamt, Kraftfahrtbundesamt). Auf Landesebene haben bisher einige Bundesländer die rechtlichen Grundlagen für zentrale Landesfamilienkassen geschaffen und auch Landesfamilienkassen für die Beschäftigten des Landes, der Kommunen und der Sparkassen eingerichtet.

Eine deutliche Verringerung der Zahl der Familienkassen des öffentlichen Dienstes ist damit aber nicht verbunden; sie liegt weiterhin unverändert bei rund 12 000.

13.1.3

Auch die Voraussetzungen für die Kindergeldfestsetzung können vereinfacht werden. Dies würde nicht nur den Verwaltungsaufwand verringern, sondern auch dazu beitragen, Bearbeitungsfehler zu verhindern und damit das Risiko von Überzahlungen zu verringern.

Kindergeld kann für volljährige Kinder bis zu 25 Jahren (früher 27 Jahren) gezahlt werden. Dazu müssen sich die Kinder noch in Berufsausbildung befinden, eine Übergangszeit überbrücken oder weitere besondere Voraussetzungen erfüllen. Die Kinder dürfen außerdem keine eigenen Einkünfte und Bezüge haben, die über einen Betrag von 7 680 Euro (sog. Grenzbetrag) im Kalenderjahr hinausgehen. Die Prüfung dieser Anspruchsvoraussetzungen ist im Einzelfall schwierig und verwaltungsaufwendig. Während der Anteil der volljährigen Kinder an allen Kindern, für die Kindergeld gezahlt wird, etwa ein Fünftel beträgt, wird der Verwaltungsaufwand dafür auf etwa vier Fünftel des Gesamtaufwands geschätzt.

Nach den Vorstellungen der Arbeitsgruppe sollten die Regelungen durchgreifend vereinfacht werden. Volljährige

Kinder sollten grundsätzlich bis zum 25. Lebensjahr berücksichtigt werden, sofern ihre Einkünfte und Bezüge nicht über dem Grenzbetrag liegen. Unerheblich wäre dabei, ob sie sich in einer Berufsausbildung oder in einer Übergangszeit befinden.

Ein Vorschlag der Arbeitsgruppe wurde durch das Steueränderungsgesetz 2007 umgesetzt, indem die bisherige Altersgrenze für das Kindergeld von 27 Jahren auf 25 Jahre gesenkt wurde. Die weiteren Anspruchsvoraussetzungen blieben unverändert.

13.2

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, seine Bemühungen zur Konzentration der Familienkassen fortzusetzen. Die Anzahl von 12 000 Familienkassen des öffentlichen Dienstes ist viel zu hoch. Das Bundeszentralamt für Steuern kann mit seiner Fachaufsicht nicht alle diese Dienststellen erreichen.

Durch Konzentration der Kindergeldbearbeitung könnten überkommene und nicht wirtschaftliche Strukturen abgelöst werden, die fehlerhaftes Verwaltungshandeln begünstigen. Eine effizientere Bearbeitung dank größerer Spezialisierung wäre möglich. Bei den Personal- und Sachausgaben ergäben sich erhebliche Einsparungen.

Das vorgeschlagene Drei-Säulen-Modell sollte deshalb umgesetzt werden. Das Bundesministerium sollte zusammen mit den anderen Ressorts einen Fahrplan entwickeln, der die Konzentration der Kindergeldbearbeitung auf Bundesebene vorsieht. Es sollte ferner gemeinsam mit den Ländern Anstrengungen unternehmen, dass zentrale Landesfamilienkassen eingerichtet werden.

Die Konzentration der Familienkassen des öffentlichen Dienstes sollte auch mit einer Vereinfachung des materiellen Kindergeldrechts einhergehen. Auch hier gibt es Vorschläge der Arbeitsgruppe, die das Bundesministerium aufgreifen sollte. Damit könnte der Verwaltungsaufwand bei allen Familienkassen deutlich verringert werden. Hinzu kämen im Einzelnen nicht bezifferbare Einsparungen beim Kindergeld selbst, weil einfachere Rechtsvorschriften Fehlerquellen in der Bearbeitung und damit das Risiko von Überzahlungen verringern.

13.3

Das Bundesministerium teilt die Bewertung des Bundesrechnungshofes, dass zentrale Familienkassen auf Bundes- und Landesebene die Kindergeldbearbeitung verbessern und zu Einsparungen von Personal- und Verwaltungskosten in erheblicher Höhe führen können. Die derzeitige Zersplitterung der Familienkassen des öffentlichen Dienstes auf Bundes- und Landesebene sollte baldmöglichst beendet werden.

Es weist aber auf die Widerstände gegen zentrale Lösungen bereits auf der Bundesebene hin. Bisher sei allein ein Ressort bereit, eine Zentralisierung in seinem Geschäfts-

bereich zu prüfen. Bei den anderen Bundesressorts bestehe wenig Neigung, die Kindergeldbearbeitung in ihrem eigenen Geschäftsbereich oder auf Bundesebene in einer Familienkasse zu konzentrieren.

Trotz dieser Widerstände beabsichtige das Bundesministerium, alle Ressorts für die Konzentration der Kindergeldbearbeitung auf Bundesebene zu gewinnen.

Es prüfe auch, ob und welche Möglichkeiten bestehen, die Länder dazu zu bewegen, zentrale Familienkassen einzurichten. Dazu würden auch Überlegungen angestellt, ob durch eine Gesetzesinitiative des Bundes der Konzentrationsprozess auf Länderebene beschleunigt werden könnte.

Das Bundesministerium hat weiter mitgeteilt, es habe einige Verfahren geändert, die wichtige Voraussetzungen für eine Konzentration der Familienkassen seien. So werde der Bescheid für das Kindergeld nun einheitlich erteilt. Auch sei seit dem Jahre 2007 gesetzlich geregelt, dass in den Abrechnungen der Bezüge und des Arbeitsentgeltes der Beschäftigten nicht mehr das Kindergeld gesondert ausgewiesen werden müsse. Damit müssten die Verfahren zur Auszahlung der Bezüge bzw. des Entgelts und des Kindergeldes nicht mehr aufeinander abgestimmt sein. Die aufwendige maschinelle Datenübernahme ent-

fiele. Auch werde die Fachaufsicht des Bundeszentralamtes für Steuern kontinuierlich verbessert.

13.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesministerium für eine Konzentration der Familienkassen im öffentlichen Dienst eintritt. Es wird aber stärkere Anstrengungen als bisher unternehmen müssen, um die Konzentration der Familienkassen auf Bundes- und Landesebene wegen der unterschiedlichen Interessenlagen und Widerstände voranzubringen. Insbesondere auf Bundesebene sollte es die Initiative ergreifen, weil dort die für eine Reorganisation der Familienkassen notwendigen rechtlichen Rahmenbedingungen bereits bestehen und nur noch umgesetzt werden müssten. Eine Konzentration der Familienkassen auf Bundesebene hätte zudem Vorbildcharakter für den Dialog mit den Ländern.

Das Bundesministerium sollte sich auch um durchgreifende Vereinfachungen im materiellen Kindergeldrecht bemühen. Entsprechende Vorschläge liegen vor und müssten vom Bundesministerium nur aufgegriffen werden. Die bisherigen vom Bundesministerium bereits umgesetzten Verfahrensvereinfachungen sind dazu nur ein erster Schritt.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Einzelpart 09)

14 Förderung überbetrieblicher Berufsbildungsstätten kann verbessert werden (Kapitel 0902 Titelgruppe 06 Titel 893 61)

14.0

Die Förderung überbetrieblicher Berufsbildungsstätten durch den Bund kann erheblich verbessert werden. Zwei Bundesministerien – das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie sowie das Bundesministerium für Bildung und Forschung – förderten Bau- und Beschaffungsmaßnahmen derselben Berufsbildungsstätten. Die Förderverfahren der Bundesministerien unterschieden sich erheblich, ohne dass dafür überzeugende Gründe ersichtlich waren. Es gab weder eine Bestandsaufnahme noch eine abgestimmte Planung des Aus- und Fortbildungsbedarfs, obwohl dieser deutlich zurückging. Durch Unklarheiten bei den Fördermöglichkeiten wurden die Antragstellenden ungleich behandelt. Die Abwicklung der Förderung durch zwei Behörden verursachte unnötigen Verwaltungsaufwand und behinderte sachgerechte Entscheidungen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, eine abgestimmte Förderrichtlinie zu schaffen, den Bedarf zu analysieren und die Verwaltung beim Bund bei einer Stelle zusammen zu fassen.

14.1

14.1.1

Die Selbsthilfeeinrichtungen der Wirtschaft, vor allem die Handwerkskammern, betreiben überbetriebliche Berufsbildungsstätten, die Auszubildenden eine ergänzende praktische Ausbildung und anderen Beschäftigten Fortbildungsmöglichkeiten bieten. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Bundesministerium) förderte die überbetriebliche Fortbildung im Jahre 2006 mit 25,5 Mio. Euro. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung stellte für die überbetriebliche Ausbildung im Jahre 2006 29 Mio. Euro zur Verfügung. Beide finanzierten die Errichtung, Modernisierung und Ausstattung derselben Berufsbildungsstätten. Die Länder übernahmen in der Regel 10 bis 30 % der Kosten dieser Maßnahmen.

Für das Bundesministerium bearbeitete das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) die Zuwendungen. Beim Bundesministerium für Bildung und Forschung war das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) für die Zuwendungen zuständig.

Fast immer wurden die Berufsbildungsstätten für Aus- und Fortbildung genutzt. Daher erhielten sie meistens Zuwendungen von beiden Bundesministerien. Im Einzelfall

übernahm dasjenige Bundesministerium die Federführung eines Vorhabens, welches – aufgrund der Nutzungsanteile für Fort- oder Ausbildung – den höheren Zuwendungsanteil zahlte. In einigen Fällen förderte das Bundesministerium Maßnahmen außerhalb seines Zuständigkeitsbereichs, weil ihm mehr noch nicht gebundene Haushaltsmittel zur Verfügung standen als dem Bundesministerium für Bildung und Forschung. Das BAFA und das BIBB führten jeweils ein gesondertes Zuwendungsverfahren durch. An Koordinierungsgesprächen und Standortbesichtigungen nahmen beide Bundesministerien teil.

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung hatte die zu fördernden Maßnahmen in einer Richtlinie festgelegt. Das Bundesministerium hatte keine Richtlinien. Es hatte lediglich in Merkblättern bestimmt, dass für Bau, Ausbau, Modernisierung und größere Instandsetzung technischer Ausrüstungen Investitionskostenzuschüsse gewährt werden. Weitere Einzelheiten zum Gegenstand oder zu den Voraussetzungen der Förderung hatte es nicht geregelt. So blieb beispielsweise offen, welche Bauunterhaltungsmaßnahmen als Modernisierung anzusehen und damit förderfähig waren. Nicht geregelt war auch, ob Beschaffungen, die lediglich mittelbar der Aus- und Fortbildung dienten, z. B. Kopierer für die Verwaltung, gefördert werden konnten. Einige Berufsbildungsstätten beantragten und erhielten Mittel für derartige Beschaffungen, andere finanzierten diese aus Eigenmitteln.

Bau- und Ausstattungsstandards waren ebenfalls nicht festgelegt. Beispielsweise förderte das Bundesministerium den Bau einer Berufsbildungsstätte mit rund 67 000 Euro je Teilnehmerplatz, während in einem anderen Fall für eine vergleichbare Einrichtung rund 18 000 Euro je Teilnehmerplatz ausreichten.

14.1.2

Die Zahl der betrieblichen Ausbildungsverträge ging in den letzten fünf Jahren um rund 150 000 auf rund 500 000 zurück. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung erwartet, dass sich der Ausbildungsbedarf in den Berufsbildungsstätten dadurch erheblich verringern werde. So werde er sich in den neuen Ländern bis zum Jahre 2011 halbieren. Die Anzahl der Teilnehmenden an den überbetrieblichen Lehrgängen ging in den Jahren 1998 bis 2005 bundesweit um etwa ein Drittel zurück. In seinem jährlichen Bericht stellte ein Forschungsinstitut des Handwerks fest, dass in vielen Berufen die Schulungsquoten gering seien und die vom Bund mitfinanzierten Kapazitäten in den Berufsbildungsstätten kaum genutzt würden.

Das Bundesministerium untersuchte nicht, wie die Berufsbildungsstätten ausgelastet waren, und ob Unternehmen die Lehrgänge ebenfalls anbieten. Eine bundesweite Analyse zum künftigen Modernisierungs- und Investitionsbedarf gab es ebenfalls nicht.

14.2

14.2.1

Bereits im Jahre 2003 hat der Bundesrechnungshof die Förderung überbetrieblicher Berufsbildungsstätten geprüft und u. a. empfohlen, die Zuständigkeit für die Abwicklung der Förderung nur einer Stelle zu übertragen, um den Verwaltungsaufwand zu verringern und die Förderzuständigkeiten sinnvoll zu koordinieren. Die Anregungen des Bundesrechnungshofes sind bisher nicht aufgegriffen worden.

Der Verwaltungsaufwand hat sich in der Zwischenzeit nicht vermindert. Daran hat auch die Abstimmung beider Behörden über die Nutzungsanteile für Aus- und Fortbildung nichts ändern können, da die Berufsbildungsstätten überwiegend für beide Zwecke genutzt werden. Zudem hat das Bundesministerium Maßnahmen u. a. nur deshalb finanziert, weil es über höhere Mittel verfügt hat als das Bundesministerium für Bildung und Forschung. Dies zeigt, dass es keine Gründe für die Abgrenzung des Fördergegenstandes gegeben hat.

Da im Bereich des Bundesministeriums Richtlinien mit klaren Vorgaben fehlen, nach denen die Vorhaben gefördert werden, sind die Antragstellenden ungleich behandelt worden. Im Ergebnis sind diejenigen bevorzugt worden, die den geringsten Eigenanteil eingebracht und die umfassendsten Anträge gestellt haben.

Der Bundesrechnungshof hat erneut empfohlen, die Förderung von einer Behörde bearbeiten zu lassen. Die Förderung sollte sich dabei auf abgestimmte Richtlinien stützen, die den Kreis der Antragstellenden, den Fördergegenstand und die Fördervoraussetzungen klar festlegen. Damit stünde den Antragstellenden und den Ländern nur eine Stelle auf Bundeseite gegenüber.

14.2.2

Baumaßnahmen oder die Beschaffung technischer Ausrüstung erfordern Entscheidungen mit längerfristigen finanziellen Bindungswirkungen. Wegen des vorhersehbaren erheblichen Rückgangs der Nachfrage hätte das Bundesministerium ermitteln müssen, wie sich dies auf den Förderbedarf auswirkt. So könnten z. B. die Maßnahmen bei einer Berufsbildungsstätte ähnliche Maßnahmen bei einer anderen erübrigen. Dazu hätte eine Bedarfsanalyse erstellt werden müssen, die überregionale Aspekte berücksichtigt.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, den Bedarf an Aus- und Fortbildungsplätzen zu analysieren. Dabei sollten Angebote gewerblicher Anbieter einbezogen werden. Anschließend sollte eine mit den Beteiligten abgestimmte überregionale Bedarfsplanung künftiger Bau- und Beschaffungsmaßnahmen erstellt werden, die als Grundlage für Förderentscheidungen dient.

14.3

14.3.1

Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, dass bei ihm die Leistungsfähigkeit des Mittelstandes im Vordergrund stehe, während das Bundesministerium für Bildung und Forschung einen bildungspolitischen Ansatz verfolge. Daher sei es nicht vorstellbar, aus seinem Einzelplan Mittel für eine Förderung aus dem Zuständigkeitsbereich des anderen Bundesministeriums bereit zu stellen. Die unterschiedlichen Förderziele und Interessenlagen beider Ressorts könnten nur von den jeweils passenden Behörden des Geschäftsbereichs erledigt werden. Der Verwaltungsaufwand sei vertretbar, weil sich das BAFA und das BIBB sehr früh einigten, wer die Federführung und die projektbezogenen Prüfarbeiten übernehme. So sei auch sichergestellt, dass die Länder und Antragstellenden frühzeitig ihren Ansprechpartner kennen würden. Es sei angesichts der teils erheblichen Größenordnung und Komplexität der Maßnahmen sowie der unvermeidlich zeitlich aufwendigen Abwicklung vertretbar und angemessen, dass für den Bund mehr als eine Person an den Gesprächen teilnehme.

Eine Förderung unabhängig vom Nutzungsanteil habe es nicht gegeben. Das BAFA habe lediglich aufgrund veränderter Nutzungsanteile Bildungsstätten gefördert, die zuvor ausschließlich vom BIBB gefördert worden seien.

Das Bundesministerium hat bestritten, dass diejenigen Zuwendungsempfänger bevorzugt worden seien, die die umfassendsten Anträge gestellt haben. Seine „Förderrichtlinie Investitionen“ sei seit Jahren bekannt. Damit hätten alle Antragstellenden die gleichen Voraussetzungen gehabt.

Die Anregungen des Bundesrechnungshofes, eindeutige Regelungen zum Gegenstand der Förderung zu treffen, werde es aufgreifen. Ein Richtlinienentwurf läge bereits vor. Beide Bundesministerien seien sich einig, dass es aufgrund der unterschiedlichen Förderansätze keine gemeinsame Richtlinie geben könne.

14.3.2

Zur Bedarfsplanung hat das Bundesministerium mitgeteilt, eine Bestandserhebung habe ergeben, dass im Handwerk mit einer deutlichen Steigerung der Fortbildung gegenüber der überbetrieblichen Ausbildung zu rechnen sei. Damit würde sich der neue förderpolitische Ansatz bestätigen, Maßnahmen zur Modernisierung und Umstrukturierung bestehender Einrichtungen und neue Bildungseinrichtungen nur noch in begründeten Ausnahmefällen zu fördern. In diesem Zusammenhang wies das Bundesministerium darauf hin, dass ein gemeinsames Forschungsvorhaben mit dem BIBB zur Erhebung von Strukturdaten der Berufsbildungsstätten und zur Ermittlung von deren Modernisierungsbedarf begonnen worden sei.

14.4

14.4.1

Der Bundesrechnungshof hält die Abwicklung der Förderung durch zwei Bundesbehörden weiterhin für unzweckmäßig, da zwar die Mittel getrennt veranschlagt und unterschiedliche Ziele verfolgt, aber gleiche Maßnahmen bei denselben Empfängern gefördert werden. Der Ansicht des Bundesministeriums, dass die Zuständigkeiten im nachgeordneten Bereich aufgrund unterschiedlicher Interessenlagen und förderpolitischer Ansätze zu Recht geteilt seien, folgt der Bundesrechnungshof nicht. Diese Behörden sollen lediglich eine Zuwendung verwaltungsmäßig abwickeln. Sie haben keine eigenen politischen Ansätze. Der Bundesrechnungshof hält zudem an seiner Auffassung fest, dass die Antragstellenden auf Bundesseite nur einen Ansprechpartner haben sollten. Daran ändert die Abstimmung nach den Nutzungsanteilen in den Ressorts nichts. Er hält es ebenfalls nicht für erforderlich, die Abwicklung der Förderung auf zwei Stellen zu verteilen, damit bei komplexen Maßnahmen mehr als ein Vertreter des Bundes an den Gesprächen teilnehmen kann.

Den Einwand des Bundesministeriums, die Zuwendungsempfänger seien gleich behandelt worden, weil die Fördervoraussetzungen diesen bekannt gewesen sind, ist nicht überzeugend. Die Ungleichbehandlung der Antragstellenden hat ihre Ursache vielmehr darin, dass die Förderkriterien nicht hinreichend bestimmt gewesen und dadurch Maßnahmen bewilligt worden sind, die andere Antragstellende erst gar nicht beantragt, sondern aus eigenen Mitteln finanziert haben.

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Absicht des Bundesministeriums, seine Förderrichtlinien genauer zu fassen. Er hält es weiterhin nicht für zweckmäßig, verschiedene Richtlinien für gleiche Maßnahmen zu haben. Auch bei einer abgestimmten Förderrichtlinie könnten die unterschiedlichen Ziele der Ressorts – wie bisher – durch die Verteilung der Mittel auf die Maßnahmen berücksichtigt werden. Er empfiehlt, die Förderrichtlinie so zu gestalten, dass die Förderung von einer Behörde bearbeitet und so unwirtschaftliches Verwaltungshandeln vermieden wird. Dadurch stünde den Antragstellenden nur ein Ansprechpartner auf Bundesseite gegenüber. Eine Liste der förderfähigen Maßnahmen in einer einheitlichen Förderrichtlinie würde außerdem sicherstellen, dass die Antragstellenden gleich behandelt werden.

14.4.2

Der Bundesrechnungshof hält es für sachgerecht, grundsätzlich keine neuen Einrichtungen mehr zu fördern. Das Bundesministerium kann die vorhandenen Einrichtungen jedoch nur dann zielgerecht fördern, wenn es nach einer Bestandsaufnahme den überbetrieblichen Aus- und Fortbildungsbedarf ermittelt. Eine solche bundesweit abgestimmte Bedarfsplanung, die überregionale Aspekte und

auch die Angebote gewerblicher Anbieter berücksichtigt, ist als Grundlage für künftige Förderentscheidungen unerlässlich. Die vom Bundesministerium eingeleitete Untersuchung reicht dazu nicht aus, da sie lediglich den Bedarf einzelner Bildungsstätten abgefragt und überregionale Aspekte nicht berücksichtigt hat.

Der Hinweis des Bundesministeriums, der Bedarf verschiebe sich von der Aus- zur Fortbildung, belegt noch einmal, wie notwendig ein gemeinsames Vorgehen der beiden Bundesministerien bei der Bedarfsplanung und der Abwicklung der Förderung ist.

15 Gewinnung außenwirtschaftlicher Informationen unwirtschaftlich (Kapitel 0906 Titel 531 03)

15.0

Die Tätigkeiten des Korrespondentennetzes der Bundesagentur für Außenwirtschaft überschneiden sich bei der Gewinnung außenwirtschaftlicher Informationen sowie bei der Vertretung deutscher Wirtschaftsinteressen im Ausland mit denen der Auslandshandelskammern. Die Aufgaben des Korrespondentennetzes sollten auf die Kammern übertragen und das Korrespondentennetz mittelfristig aufgelöst werden. So könnten Wirtschaftsreserven erschlossen werden.

15.1

15.1.1

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Bundesministerium) unterstützt deutsche Unternehmen bei ihren außenwirtschaftlichen Aktivitäten insbesondere durch die Bundesagentur für Außenwirtschaft (Bundesagentur) und durch Zuwendungen an die Auslandshandelskammern.

Die Bundesagentur mit ihren etwa 150 Beschäftigten soll die deutsche Wirtschaft vor allem mit außenwirtschaftlich relevanten Informationen versorgen. Im Bundeshaushalt sind dafür jährlich rund 22 Mio. Euro veranschlagt. Die Bundesagentur erhält ihre Informationen zu einem großen Teil von der bundeseigenen Gesellschaft für Außenhandelsinformationen mbH. Diese unterhält an rund 40 Standorten weltweit ein Netz mit knapp 60 Korrespondenten. Sieben der Korrespondenten sind sogenannte Honorarkräfte, die auf der Grundlage von Aufträgen tätig sind. Die Korrespondenten werden im Ausland von etwa 40 Ortskräften unterstützt. Für die Tätigkeit der Korrespondenten stehen im Bundeshaushalt rund 10 Mio. Euro jährlich zur Verfügung. Beschäftigte der Bundesagentur leiten und verwalten das Korrespondentennetz. Die Berichte der Korrespondenten bilden neben anderen Informationen die Grundlage für die Veröffentlichungen der Bundesagentur, die zentral erstellt werden. Im Jahre 2002

hat die Bundesagentur den Korrespondenten zusätzlich „Repräsentationsaufgaben“ übertragen. Sie sollen in ihren Ländern bei geeigneten Anlässen, z. B. bei Messen und beim Briefing von Delegationen, neben den Wirtschaftsdiensten der Botschaften und den Auslandshandelskammern einzelne Vertretungsaufgaben übernehmen.

Die Auslandshandelskammern sollen Wirtschaftsbeziehungen durch Auskunfts-, Beratungs- und Organisationsdienste fördern und die deutsche Wirtschaft repräsentieren. Dazu gehört auch, deutsche Unternehmen mit Wirtschaftsinformationen des jeweiligen Landes zu versorgen. Das Bundesministerium fördert die Kammern mit Zuwendungen in Höhe von rund 30 Mio. Euro jährlich. Das Kammernetz besteht aus etwa 120 Kammern, Delegiertenbüros und Repräsentanzen in über 80 Ländern. Das Bundesministerium möchte das Kammernetz als Dienstleister für die Wirtschaft und als Plattform für die Vertretung deutscher Wirtschaftsinteressen im Ausland stärken.

Das Bundesministerium unterhält neben der Bundesagentur eine mit Standort- und Investorenwerbung beauftragte Gesellschaft (Standortwerbegesellschaft), die an fünf ausländischen Standorten ebenfalls Repräsentanzen hat. Das Bundesministerium möchte seit Ende 2006 die Förderung der Außenwirtschaft und die Werbung für den Wirtschafts- und Investitionsstandort Deutschland neu ausrichten. Dazu will es die Bundesagentur und die Standortwerbegesellschaft in einer neuen Bundesgesellschaft zusammenführen. Im Ausland sollen alle Akteure der neuen Gesellschaft unter dem Dach der jeweiligen Kammer tätig werden. Auch das Korrespondentennetz der Bundesagentur soll erhalten bleiben.

15.1.2

Der Bundesrechnungshof prüfte die Neuausrichtung der Außenwirtschaftsförderung und des Standortmarketings begleitend in mehreren Prüfungsverfahren. Er stellte fest, dass die Bundesagentur in verschiedenen Bereichen mit den Auslandshandelskammern zusammenarbeitete. So vertrieben die Auslandshandelskammern Veröffentlichungen der Bundesagentur und beschafften Wirtschaftsinformationen für 30 Korrespondenten, die neben ihrem Gastland auch für andere Nachbarländer zuständig waren.

Die Korrespondenten arbeiteten an 31 Standorten in Bürogemeinschaft mit der Auslandshandelskammer. Auch dort unterhielten Bundesagentur und Auslandshandelskammern gesonderte Strukturen. Die Korrespondenten hatten eigene Ortskräfte und eigene Arbeitsmittel. Sowohl die Korrespondenten als auch die Kammern verfügten unabhängig voneinander über Datensammlungen zu außenwirtschaftlichen Informationen.

Das von Deutschland aus gesteuerte Korrespondentennetz war sehr verwaltungsaufwendig und sehr teuer. Die

Korrespondenten wechselten alle sechs Jahre ihren Standort und verbrachten nach zwölf Jahren Auslandseinsatz zwei Jahre in der Zentrale der Bundesagentur. Jeder Wechsel zog einen weiteren innerhalb des Korrespondentennetzes nach sich. Allein die Ausgaben für Umzüge betrugen jährlich etwa 250 000 Euro. Außerdem mussten insbesondere familiäre und sprachliche Probleme gelöst werden. Dies schränkte die Anpassungsfähigkeit des Korrespondentennetzes ein.

15.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass sich die Tätigkeiten des Korrespondentennetzes und des Kammernetzes bei der Gewinnung außenwirtschaftlicher Informationen sowie bei der Vertretung deutscher Wirtschaftsinteressen im Ausland überschneiden. Dies ist auf Dauer unwirtschaftlich. Das Korrespondentennetz kann nur mit erheblichem Aufwand an aktuelle wirtschaftliche Entwicklungen angepasst werden. Das Kammernetz könnte dagegen durch seine Präsenz an 120 Standorten in über 80 Ländern leichter auf Veränderungen reagieren. Mit der Übertragung der Aufgaben auf das Kammernetz könnten dort wesentliche operative außenwirtschaftliche Funktionen wie die Dienstleistungen für Unternehmen und die Vertretung deutscher Wirtschaftsinteressen im Ausland konzentriert werden.

Der Bundesrechnungshof hat angeregt, die bisherigen Aufgaben der Korrespondenten mittelfristig von den Auslandshandelskammern wahrnehmen zu lassen und auf ein eigenständiges Korrespondentennetz zu verzichten. Dies sollte bei der Zusammenführung der Bundesagentur mit der Standortwerbegesellschaft konzeptionell vorbereitet werden.

15.3

Das Bundesministerium hat es für „nicht sachgerecht“ gehalten, die Aufgaben des Korrespondentennetzes auf die Auslandshandelskammern zu übertragen und auf ein eigenständiges Netz zu verzichten. Allerdings sei vorgesehen, grundsätzlich alle Korrespondenten in das Kammernetz zu integrieren und weitere Bürogemeinschaften zu schaffen, um Kosten zu sparen. Aufgabenüberschneidungen seien „aufgrund bestehender Arbeitsteilung zwischen den Kammern und dem Korrespondentennetz nicht gegeben“. Durch die Verbindung des Personals ließen sich „keine Einsparungen erzielen“. Auch sei die Anpassungsfähigkeit der Korrespondenten nicht geringer als die bei anderen Einrichtungen mit Personalrotation.

Das Bundesministerium hat an der Auffassung festgehalten, dass ein eigenes Korrespondentennetz wesentlicher Bestandteil einer eigenständigen Außenwirtschaftsförderung für deutsche Unternehmen sei. Die besondere Marktnähe der Korrespondenten, die zentrale Steuerung und die kontinuierliche Berichterstattung seien „komparative Vorteile, welche zu der hohen Qualität der Berichterstattung beitragen“. Das eigenständige Korrespondentennetz be-

grenze die Leistungsfähigkeit nicht, sondern erhöhe diese gerade. Die aus einer Aufgabenübertragung auf die Auslandshandelskammern folgenden dezentralen Zuständigkeiten und die Berücksichtigung der unterschiedlichen Interessen einzelner Standorte würden die zentrale Informationsbeschaffung und Aufarbeitung erschweren. Die fachliche Steuerung der Informationsbeschaffung durch die neue Bundesgesellschaft sei wegen der Organisationsstruktur der Kammern nicht zu realisieren.

15.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seinem Standpunkt, dass sich die Aufgaben des Korrespondentennetzes und der Auslandshandelskammern bei der Gewinnung von Informationen weitgehend überschneiden. Zwar könnte durch die angekündigte Integration der Korrespondenten in die Kammern deren Infrastruktur besser genutzt werden. Der Bundesrechnungshof hält jedoch weitergehende Verbesserungen der Organisation für möglich. Das erheblich größere Netz der Auslandshandelskammern und deren Personal könnte dazu genutzt werden, mehr Informationen flexibler und schneller zu beschaffen. Das Bundesministerium hätte damit sein Ziel erreicht, das Kammernetz als Dienstleistung für die Wirtschaft und als Plattform für den Auftritt der deutschen Wirtschaft im Ausland zu stärken.

Der Einwand des Bundesministeriums, die Korrespondenten hätten eine besondere Marktnähe, überzeugt angesichts der gleichgelagerten Aufgaben und Tätigkeiten der Auslandshandelskammern nicht. Auch verhindert die Organisationsstruktur der Kammern nicht, Aufgaben der Korrespondenten auf das Kammernetz zu übertragen. Die Kammern sind in vielen Bereichen bereits als Dienstleister für den Bund tätig. Beispiele hierfür sind die Erstberatungen für Unternehmen oder die Durchführung von Kontaktveranstaltungen, Besuchsreisen und Auslandsmessen im Rahmen von Förderprogrammen des Bundesministeriums. Die Bundesagentur bedient sich der Unterstützung von Honorarkräften auf Auftragsbasis, was zeigt, dass die Frage der fachlichen Steuerung kein grundsätzliches Problem sein kann. Im Übrigen werden die Kammern bereits von der Bundesagentur in den Ländern genutzt, in denen sie selbst nicht vertreten ist. Durch entsprechende Verträge könnte vereinbart werden, dass die Informationsbeschaffung weiterhin von Beschäftigten der Bundesagentur gesteuert wird. Die gleichbleibende Qualität stellt die Bundesagentur ohnedies dadurch sicher, dass sie die Berichte zentral fasst.

Der Bundesrechnungshof hält die Arbeitsteilung zwischen Korrespondentennetz und Auslandshandelskammern für historisch gewachsen. Eine sachliche Grundlage gibt es dafür nicht. Er hält an seiner Empfehlung fest, auf das Korrespondentennetz der Bundesagentur mittelfristig zu verzichten. Die Gewinnung außenwirtschaftlicher Informationen und die Vertretung deutscher Wirtschaftsinteressen

teressen im Ausland könnte weitgehend von den Auslandslandeshandelskammern übernommen werden.

16 Förderung von Weiterbildungsangeboten im Tourismus verfehlt ihre Ziele
(Kapitel 0902 Titel 686 12)

16.0

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie fördert seit über 25 Jahren einen Verein, der Seminare zur Weiterbildung von Beschäftigten in der Tourismuswirtschaft veranstaltet. Die Förderung verfehlt ihr Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit der mittelständischen Tourismuswirtschaft zu stärken, und ist unwirtschaftlich. Die Seminare behandelten zum großen Teil allgemeine Themen ohne besonderen Bezug zum Tourismus. An den Seminaren nahmen überwiegend Personen teil, die nicht aus dem Gast- und Reisebürogewerbe kamen. Nur rund ein Drittel der Ausgaben des Vereins entfiel auf Ausgaben für Weiterbildungsveranstaltungen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Förderung des Vereins einzustellen und Weiterbildungsmaßnahmen über bereits bestehende Einrichtungen zu finanzieren.

16.1

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Bundesministerium) fördert seit über 25 Jahren einen gemeinnützigen Verein (Verein) in Berlin, der Seminare zur Weiterbildung für die Tourismuswirtschaft veranstaltet. Mitglieder des Vereins sind auf Bundesebene vertretene Verbände und Organisationen, wie der Deutsche Städtetag, der Deutsche Industrie- und Handelskammertag, Tourismusverbände und Verbände der Reiseunternehmen sowie die Deutsche Zentrale für Tourismus e.V., die vom Bund institutionell gefördert wird und u. a. für länderübergreifende Maßnahmen im Tourismus zuständig ist.

Der Bund gewährt dem Verein auf der Grundlage der jährlichen Veranstaltungspläne Zuwendungen von zuletzt 750 000 Euro. Er trägt mehr als 70 %, das Land Berlin rund 4 % der Gesamtausgaben des Vereines; Beiträge der Mitglieder decken weniger als 1 % der Gesamtausgaben; Teilnahmegebühren und sonstige Einnahmen decken die übrigen Ausgaben. In den vergangenen fünf Jahren erhielt der Verein nahezu 4 Mio. Euro Zuwendungen.

Das Bundesministerium verfolgt mit der Förderung das Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit der mittelständischen Tourismuswirtschaft zu stärken. Das staatlich geförderte Weiterbildungsangebot solle vor allem der zentralen Vermittlung von Kenntnissen und Fähigkeiten und dem länderübergreifenden Informationsaustausch für Personal des Gast- und Reisebürogewerbes dienen.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Koblenz die Zuwendungen des Bundesministeriums an den Verein und stellte Folgendes fest:

- Nur ein Teil der Weiterbildungsveranstaltungen war ausschließlich tourismusbezogen. Vielmehr fanden Weiterbildungsveranstaltungen zu allgemeinen Themen der beruflichen Qualifizierung statt, z. B. Unternehmensstrategie und Führungskompetenz, Betriebswirtschaftslehre und Recht, die auch von vielen anderen Bildungseinrichtungen angeboten werden.
- Die Weiterbildungsveranstaltungen sprachen überwiegend Beschäftigte kommunaler Einrichtungen an. Nur rund ein Drittel der Teilnehmenden an den Weiterbildungsveranstaltungen kam aus dem Gast- und Reisebürogewerbe. Die übrigen Teilnehmenden waren Beschäftigte von Kommunalverwaltungen, Kur- und Bäderbetrieben, Tourismusverbänden, Bildungseinrichtungen und Studenten.
- Die Weiterbildungsveranstaltungen fanden nahezu ausschließlich in Berlin statt. Beschäftigte aus stark touristisch orientierten Ländern, wie Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein, waren bei den Weiterbildungsveranstaltungen wenig vertreten. Ein Drittel der Teilnehmenden kam aus Berlin und den umliegenden Ländern.
- Die Weiterbildungsveranstaltungen wurden im Mittel von 15 bis 20 Teilnehmenden besucht. Weiterbildungsveranstaltungen von wenigen Tagen wurden vielfach von mehr als fünf, in Einzelfällen, von bis zu 15 Vortragenden betreut. So unterrichteten beispielsweise bei dem zweitägigen Seminar „Winterfahrer und Weicheier – Motorradtouristen als Zielgruppe“ neun Vortragende 14 Teilnehmende.
- Mehr als die Hälfte der Veranstaltungen wurde ganz oder teilweise durch regelmäßig anwesende Angestellte des Vereins begleitet.

Mehr als die Hälfte der Gesamtausgaben des Vereins entfielen auf Sach- und Personalausgaben, u. a. für einen Geschäftsführer und zehn Angestellte sowie Sachausgaben der Verwaltung. Rund ein Drittel der Gesamtausgaben wendete der Verein für Weiterbildungsveranstaltungen, wie Honorare und Reisekosten der Vortragenden und Sachkosten für Veranstaltungen, auf. Das Bundesministerium förderte in den letzten fünf Jahren rechnerisch jeden Veranstaltungstag mit rund 3 000 Euro.

16.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesministerium mit den Zuwendungen an den Verein sein Ziel im Wesentlichen verfehlt, die Wettbewerbsfähigkeit der mittelständischen Tourismuswirtschaft zu stärken. Die vom Bund geförderten Weiterbildungsveranstaltungen sprechen Teilnehmende aus der Zielgruppe kleine

und mittlere Unternehmen der Tourismusbranche nur unzureichend an. Das ist aus Sicht des Bundesrechnungshofes darauf zurückzuführen, dass das Weiterbildungsprogramm nicht hinreichend auf deren Bedarf ausgerichtet ist. Auch das Ziel, einen länderübergreifenden Informationsaustausch für Personal des Gast- und Reisebürogewerbes zu fördern, wird nur eingeschränkt erreicht, weil durch die Konzentration der Weiterbildungsveranstaltungen in Berlin Beschäftigte aus anderen stark touristisch orientierten Ländern nur in geringem Maß teilnehmen.

Der Bundesrechnungshof hat außerdem bemängelt, dass die Veranstaltungen vielfach einen zu hohen Aufwand erfordern, da eine große Anzahl von Vortragenden beschäftigt worden ist und Vereinsangestellte die Veranstaltungen begleitet haben. Die aufwendige Begleitung der Veranstaltungen hat wesentlich zum hohen Anteil von Personal- und Sachausgaben des Vereins beigetragen.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, die Konzeption der Förderung von Weiterbildungsveranstaltungen im Tourismusbereich grundlegend zu überarbeiten.

16.3

Das Bundesministerium ist der Auffassung, es habe das Förderziel erreicht. Der überwiegende Teil der Weiterbildungsveranstaltungen, rund 70 %, habe eindeutig einen engen Tourismusbezug gehabt. Die Teilnehmenden aus öffentlichen Tourismuseinrichtungen übernahmen Multiplikatorfunktionen im Rahmen von Kooperationen und Projekten mit Tourismusunternehmen, sodass dadurch die Zielgruppe erreicht werde.

Dass die räumliche Nähe eine höhere Teilnahmezahl aus der Umgebung des Seminarstandortes verursache, sei auch bei anderen großstädtischen Standorten anzunehmen. Dagegen sei bei Seminaren in Urlaubsregionen davon auszugehen, dass Teilnehmende, z. B. aus Berlin, deutlich schwerer für ein Seminar im Schwarzwald zu gewinnen seien als Teilnehmende aus dem Schwarzwald für ein Seminar in Berlin oder einer anderen Großstadt. Fortbildungsveranstaltungen würden häufig auch als Incentive zur Beschäftigtenmotivation eingesetzt. Dieses Kriterium werde durch den gegenwärtigen Seminarstandort erfüllt.

Das Bundesministerium hat die Notwendigkeit bekräftigt, auch Weiterbildungsveranstaltungen mit wenigen Teilnehmenden, aber einer Vielzahl Vortragender durchzuführen. Der Tourismus zeichne sich durch starke Zielgruppensegmentierung aus, die eine kleinteilige Angebotsvielfalt zur Folge habe. Aus diesem Grund seien bei derartigen Weiterbildungsveranstaltungen mehrere Vortragende bei vergleichsweise geringer Teilnahmezahl einzusetzen, die theo-

retische Hintergründe erläuterten und praktische Beispiele präsentierten. Das Bundesministerium werde den Verein aber bitten, Seminare nur noch bei ausreichender Auslastung anzubieten und die Teilnahmegebühren so zu kalkulieren, dass zumindest die Kosten für Raummiete und Vortragende abgedeckt werden könnten.

Das Bundesministerium will darüber hinaus die Prüfung zum Anlass nehmen, „die Vergabe eines externen Evaluationsauftrages zur Konzeption und Struktur des Vereins zu prüfen“.

16.4

Der Bundesrechnungshof sieht – anders als das Bundesministerium – das Förderziel im Wesentlichen als nicht erreicht an. Die Förderung erreicht die Zielgruppe – Personal des Gast- und Reisebürogewerbes – nur in geringem Maße. Sie erzielt hauptsächlich regionale Wirkung, so dass ein länderübergreifender Informationsaustausch unter den Teilnehmenden kaum stattfinden kann.

Für seine Darlegung, die Teilnehmenden aus öffentlichen Tourismuseinrichtungen übernahmen Multiplikatorfunktionen und die Zielgruppe werde auf diese Weise erreicht, führt das Bundesministerium keinen Nachweis. Wenn Teilnehmende aus öffentlichen Tourismuseinrichtungen als Multiplikatoren qualifiziert werden sollten, könnte dies effektiver dadurch erreicht werden, dass die Förderung direkt auf diesen Zweck ausgerichtet wird.

Die Ankündigung des Bundesministeriums, auf eine ausreichende Auslastung der Veranstaltungen hinzuwirken und die Teilnahmegebühren so zu kalkulieren, dass zumindest die Kosten für Raummiete und Vortragende abgedeckt würden, ändert nichts daran, dass die Förderziele im Wesentlichen auch künftig nicht erreicht werden können.

Das Bundesministerium will zwar prüfen, ob ein Evaluationsauftrag zur Konzeption und Struktur des Vereins vergeben werden solle. Der Bundesrechnungshof hält dies jedoch nicht für ausreichend. Es ist nicht die Aufgabe des Bundes, dauerhaft einen Verein zu fördern, der die Förderziele im Wesentlichen verfehlt. Da es eine Vielzahl privater und öffentlicher Einrichtungen gibt, die entsprechende Weiterbildungsveranstaltungen im Tourismus konzipieren und anbieten können, wie die Industrie- und Handelskammern und die vom Bund institutionell geförderte Deutsche Zentrale für Tourismus e.V., bieten sich dem Bund Alternativen, seine Förderziele zu erreichen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher, die Förderung des Vereins einzustellen und die Förderziele über bereits bestehende Einrichtungen und Organisationen zu verfolgen.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales
(Einzelplan 11)

17 Deutsche Rentenversicherung Bund plant ihre neuen Verwaltungsgebäude unwirtschaftlich
(Kapitel 1113 Titel 636 81)

17.0

Die Deutsche Rentenversicherung Bund plant die Errichtung von zwei Verwaltungsgebäuden in Berlin, die den bei Bundesministerien üblichen Standard deutlich übertreffen. Sie kann diese Gebäude um fast 60 Mio. Euro und damit ein Drittel der Gesamtkosten günstiger errichten. Hierzu muss sie ihre Raumforderungen auf das erforderliche Maß verringern und wirtschaftlich umsetzen lassen. Auf repräsentative Gestaltungen und aufwendige Gebäudetechnik sollte sie verzichten.

17.1

17.1.1

Die Deutsche Rentenversicherung Bund (DRV Bund) ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung. Sie betreut fast die Hälfte der Versicherten und Rentner der Gesetzlichen Rentenversicherung. Die DRV Bund finanziert ihre Ausgaben neben Beitragseinnahmen auch aus Zuschüssen und Erstattungen des Bundes. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Bundesministerium) kann den Haushaltsplan der DRV Bund u. a. beanstanden, wenn die DRV Bund die Bewertungs- und Bewirtschaftungsmaßstäbe des Bundes nicht beachtet.

Bauvorhaben der DRV Bund bedürfen der Genehmigung des dem Bundesministerium nachgeordneten Bundesversicherungsamtes. Dieses hat hierzu Verfahrensgrundsätze erlassen. Eine wichtige Genehmigungsunterlage ist der Raumbedarfsplan auf Grundlage eines Stellenplanes mit den entsprechend notwendigen Büro- und Sonderflächen. Das Bundesversicherungsamt empfiehlt, sich dabei an den Flächenrichtwerten der Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes (RBBau) zu orientieren, die z. B. auch bei Neubauten für Bundesministerien zu beachten sind. In den Genehmigungsunterlagen sind auch ausgewählte Kenndaten anzugeben, um die Wirtschaftlichkeit der Planung nachzuweisen.

17.1.2

An ihrem Sitz in Berlin nutzt die DRV Bund sowohl eigene als auch gemietete Gebäude. Sie plant, mehr Bedienstete in eigenen Gebäuden unterzubringen. Daher beabsichtigt sie, in der Nähe ihres Hauptsitzes in Berlin-Wilmersdorf zwei Verwaltungsgebäude mit Baukosten von zusammen über 180 Mio. Euro errichten zu lassen.

Die Gebäude sollen einen „mittleren Qualitätsstandard“ erhalten. Die DRV Bund strebt leicht änderbare Raumaufteilungen an, um auf organisatorische Veränderungen ohne großen Aufwand reagieren zu können. Der Bundesrechnungshof prüfte die Planungsunterlagen im Jahre 2006 während des Genehmigungsverfahrens.

17.1.2.1

Die DRV Bund beabsichtigt laut ihrem Genehmigungsantrag, auf einem Grundstück zwischen Nestor- und Cicerostraße ein Verwaltungsgebäude mit Tiefgarage errichten zu lassen. In diesem soll Platz für elf Dezernate mit 2 229 Büroarbeitsplätzen sein. Die Gesamtbaukosten des Gebäudes sollen 130 Mio. Euro betragen. Die DRV Bund sah im Raumbedarfsplan gut die Hälfte der 40 000 m² Hauptnutzflächen für Büroflächen und knapp die Hälfte für Sonderflächen vor. Sonderflächen sind z. B. Schulungs- und Besprechungsräume, „Teamflächen“, „Klausurräume“, Registraturen und „Meetingpoints mit angenehmer Nicht-Arbeitsatmosphäre“.

Der von der DRV Bund beauftragte Planer entwarf mehrere Gebäudekörper mit einer Tiefe von 34 m, zwischen denen er Verbindungsbauten anordnete. An den Außenseiten des Gebäudekörpers plante er Büroräume, dazwischen 22 m breite Innenzonen. Insgesamt sah er entgegen dem Raumbedarfsplan Büroflächen nicht für elf, sondern nur für neun Dezernate mit 2 052 Büroarbeitsplätzen vor. Die Sonderflächen plante er in einer Größe, wie sie die DRV Bund im Raumbedarfsplan für elf Dezernate vorgegeben hatte. Im Vergleich zum Raumbedarfsplan fehlen 2 500 m² Büroflächen. Verkehrsflächen wie Flure sowie Flächen für betriebstechnische Einrichtungen (Funktionsflächen) plante er größer als bei vergleichbaren Gebäuden.

Der Planer entwarf 13 runde Lichthöfe mit einem Durchmesser von 11 m und Glasfassaden, durch die die daran angrenzenden Flächen belichtet werden sollen. Er sah dort jedoch nur wenige Büroarbeitsplätze vor, da diese Flächen trotz der Lichthöfe nicht genügend Tageslicht erhalten. Dagegen sollen in tagesbelichteten Bereichen der Verbindungsbauten „Meetingpoints“ entstehen. An den Lichthöfen sah er ferner zehn verglaste Aufzüge vor, die doppelt so teuer wie herkömmliche Aufzüge sind.

Der Planer sah für die Fassade eine annähernd raumhohe Verglasung vor. Er plante im Bereich der Fassaden 6 m tiefe Büroräume, die er maschinell durch in der Betondecke verlegte Rohre lüften, heizen und kühlen möchte (Betonkernaktivierung). Auf ein Kühlen von Büroräumen ist in Gebäuden des Bundes in der Regel zu verzichten. Die Auswirkungen seiner gestalterischen Lösungen auf die Wirtschaftlichkeit untersuchte der Planer nicht.

Insgesamt liegen die Baukosten des geplanten Gebäudes je Quadratmeter 10 % über denen vergleichbarer Bürogebäude mittleren Standards.

17.1.2.2

Die DRV Bund kaufte im Jahre 2003 ein bebautes Grundstück in der Eisenbahnstraße, auf dem sie ursprünglich ein neues Bürogebäude für rund 1 000 Arbeitsplätze errichten wollte. Laut dem Genehmigungsantrag möchte sie nun ein Multifunktionsgebäude bauen lassen, das neben 352 Büroarbeitsplätzen und einem Rechenzentrum mit Druckerei auch eine Post- und Scan-Stelle aufnehmen soll. Zurzeit befinden sich diese Einrichtungen an verschiedenen Standorten in Berlin. Die Gesamtbaukosten des Gebäudes sollen 51 Mio. Euro betragen. Die DRV Bund untersuchte nicht, ob es wirtschaftlich ist, das Grundstück mit einem Multifunktionsgebäude statt mit einem reinen Bürogebäude zu bebauen. Zudem gab sie im Raumbedarfsplan nicht an, wie viel Büro- und Sonderflächen sie insgesamt in diesem Gebäude schaffen will, sondern stellte nur allgemein Raumforderungen für ein Dezernat auf. Auch fehlten Angaben zur Post- und Scan-Stelle.

Der von der DRV Bund beauftragte Planer überschritt darüber hinaus die Raumforderungen der DRV Bund für Büroräume, Rechenzentrum, Besprechungsräume und „Meetingpoints“. Er entwarf im Raumbedarfsplan nicht geforderte Flächen wie hallenförmige Lichthöfe mit „Pausengalerien“, Verbindungsstege und Freitreppen. Er untersuchte weder die Wirtschaftlichkeit der Lichthöfe noch deren Auswirkung auf das Gebäude. Auch sah er Fassaden mit vielen Fensterflächen vor, die die Investitions- und Betriebskosten des Gebäudes erhöhen.

17.2

Die Planungen für die Neubauten sind nach Auffassung des Bundesrechnungshofes äußerst unwirtschaftlich. Die DRV Bund hat ihren Raumbedarf zu hoch angesetzt und nicht auf eine wirtschaftliche Planung der Gebäude geachtet.

17.2.1

Die in den Raumbedarfsplänen für das Bauvorhaben Nestorstraße angegebenen Flächen sind nach dem Maßstab der RBBau um über ein Viertel zu groß. Die DRV Bund benötigt damit 10 000 m² weniger Hauptnutzfläche als vorgesehen, um die von ihr angestrebte Anzahl von Büroarbeitsplätzen im Gebäude unterzubringen. Die DRV Bund kann ferner auf die Tiefgarage verzichten, da sie nach geltenden Vorschriften nicht notwendig und das Gebäude mit öffentlichen Verkehrsmitteln sehr gut zu erreichen ist.

Darüber hinaus hat der Planer die überhöhten Raumforderungen mangelhaft umgesetzt. Die verlangte Anzahl von Büroarbeitsplätzen hat er nicht erreicht. Die Sonderflächen sowie die Verkehrs- und Funktionsflächen plante er jedoch um 5 000 m² größer als für die von ihm vorgesehene Anzahl von Arbeitsplätzen notwendig. Ursächlich

hierfür sind vor allem die sehr breiten Innenzonen, die nicht ohne weiteres für Bürotätigkeit genutzt werden können. Ein weiterer Grund ist, dass der Planer in tagesbelichteten Bereichen „Meetingpoints“ statt Büroflächen vorgesehen hat.

Die Gestaltung des Gebäudes übersteigt einen mittleren Standard und ist für ein reines Verwaltungsgebäude der DRV Bund unangemessen. Nach den Genehmigungsgrundsätzen sollen die Funktionen im Baukörper geeignet angeordnet und das Gebäude sachgerecht gestaltet werden, um aufwendige technische Anlagen zu vermeiden. So könnte z. B. der hohe Verglasungsanteil der Fassade zugunsten einer wärme gedämmten Außenwand verringert werden. Ansonsten geht im Winter Wärme verloren, im Sommer erwärmen sich die Räume stark.

Die DRV Bund könnte bereits 36 Mio. Euro einsparen, wenn sie das Gebäudevolumen verringerte, indem sie beispielsweise auf unnötige Flächen, auf die Tiefgarage, die Lichthöfe und die Betonkernaktivierung verzichtete. Zudem könnte sie weitere 15 Mio. Euro sparen, wenn sie sich bei dem Gebäude auf einen mittleren Standard beschränkte und beispielsweise auf die aufwendigen Fassaden und technischen Anlagen sowie gläserne Aufzüge verzichtete.

17.2.2

Die DRV Bund hat bislang beim Bauvorhaben Eisenbahnstraße nicht nachgewiesen, dass der Bau eines Multifunktionsgebäudes anstelle eines reinen Bürogebäudes wirtschaftlich ist. Der vorliegende Raumbedarfsplan ist nicht genehmigungsfähig und auch für die Planung nicht geeignet, da wesentliche Bestandteile nicht aufgeführt sind. So fehlen Angaben über die benötigten Arbeitsplätze und Flächen. Wie bei dem Bauvorhaben in der Nestorstraße ist der für ein Dezernat angegebene Raumbedarf unangemessen hoch. Die DRV Bund könnte in der Eisenbahnstraße auf 5 700 m² Gebäudefläche verzichten und so 8 Mio. Euro einsparen. Darüber hinaus ist die Planung nicht ausgereift, da die Wirtschaftlichkeit vieler gestalterischer und technischer Lösungen nicht nachgewiesen ist. Durch eine Beschränkung auf einen mittleren Standard könnte die DRV Bund die Baukosten um 2,6 Mio. Euro senken.

17.2.3

Der Bundesrechnungshof hat der DRV Bund empfohlen, neue Raumbedarfspläne aufzustellen. Dabei sollte sie ihren Büroraumbedarf an den RBBau ausrichten und auf unbegründete Ansprüche an Sonderflächen verzichten. Anschließend sollte sie darauf hinwirken, dass die Planer die auf das erforderliche Maß verringerten Raumforderungen sachgerecht und wirtschaftlich umsetzen. Dabei ist ein mittlerer Standard einzuhalten. So ließen sich nach überschlägiger Berechnung des Bundesrechnungshofes die beiden Gebäude für die in den Genehmigungsanträgen vorgesehene Anzahl von Büroarbeitsplätzen um fast 60 Mio. Euro und damit ein Drittel der Gesamtkosten günstiger errichten.

17.3

Die DRV Bund hatte zunächst erklärt, sich wie ein Investor verhalten zu wollen, der seine zukünftigen Mieter nicht kenne. Ihr Raumbedarf werde sich während der Lebensdauer der Gebäude ändern. Sie habe die Gebäude daher so planen lassen, dass sie diese in jeder zukünftig möglichen Organisationsform nutzen könne. Darum werde sie die Anforderungen an die Büroraumgrößen und die Anzahl der Büroarbeitsplätze im Gebäude erst zu einem späteren Zeitpunkt anhand der tatsächlich einziehenden Dezernate festlegen. Die Organisationsgrößen habe sie im Raumbedarfsplan nur beispielhaft angenommen. Eine Diskussion darüber halte sie für verfehlt. Die geplanten Gebäude seien auch durch die Lichthöfe und den großen Glasanteil an der Fassade in hohem Maße flexibel zu nutzen. Dies erfordere hohe Aufwendungen für die technischen Anlagen. Die DRV Bund hat eingeräumt, dass – entgegen dem zunächst erklärten Planungsziel – der Standard der geplanten Neubauten über einen mittleren hinausgehe.

Das Bundesversicherungsamt hat festgestellt, dass die Flächenforderungen der DRV Bund für Arbeitsplätze etwa 30 % über den Höchstflächen liegen, die nach den RBBau bei Verwaltungsbauten des Bundes eingehalten werden sollen. Es hat dargelegt, die Vorhaben erst genehmigen zu wollen, wenn die Planungen überarbeitet worden sind.

Das Bundesministerium hat erläutert, dass die Leitidee der Entwürfe sei, die Grundstücke optimal auszunutzen und so intensiv wie möglich zu bebauen. Die DRV Bund verfolge damit das Ziel, die höchstmögliche Anzahl an Arbeitsplätzen bei flexibler Grundrissgestaltung für zukünftig zu schaffende Organisationsstrukturen unterzubringen. Eine Stellungnahme hat das Bundesministerium aufgrund der laufenden Gespräche des Bundesrechnungshofes mit der DRV Bund unter Beteiligung des Bundesversicherungsamtes für entbehrlich gehalten. Es hat jedoch angekündigt, dass die DRV Bund die Raumbedarfspläne anpassen werde. Sie werde diese planerisch umsetzen lassen und die Kosten darstellen.

Die DRV Bund hat sich inzwischen bereit erklärt, die Wirtschaftlichkeit der beabsichtigten flexiblen Raumstrukturen, der Fassadengestaltung, der Lichthöfe und der technischen Anlagen nachzuweisen. Sie hat zugesichert, eine Belegungsplanung aufzustellen, die auf die Nutzer zum Zeitpunkt des Einzugs abgestimmt sei. Zudem werde sie planerisch darstellen, wie die Gebäude mit der höchstmöglichen Zahl von Arbeitsplätzen belegt werden können. Bei dem Vorhaben Nestorstraße wolle sie auf die Tiefgarage verzichten.

17.4

Der Bundesrechnungshof sieht sich durch die Stellungnahmen des Bundesministeriums und des Bundesversicherungsamtes darin bestätigt, dass die zur Genehmigung vorgelegten Planungen unwirtschaftlich sind. Er begrüßt die nunmehr von der DRV Bund zugesagten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und planerischen Darstellungen

als ersten Schritt zu sparsamem Bauen. Bei den anstehenden Umlanungen sollte die DRV Bund die Hinweise des Bundesrechnungshofes beachten, um wirtschaftliche Lösungen zu finden. Der Bundesrechnungshof hält es für notwendig, dass das Bundesministerium insbesondere sicherstellt, dass die DRV Bund so viele Büroarbeitsplätze wie möglich in den Gebäuden unterbringt. Dazu darf sie die Flächenrichtwerte nicht überschreiten. Ferner sollte das Bundesministerium die DRV Bund daran hindern, Gebäude mit einem Standard errichten zu lassen, der den bei Bundesministerien üblichen deutlich übertrifft. Hierzu hat die DRV Bund beispielsweise auf überflüssige Lichthöfe, aufwendige Fassaden und technische Anlagen sowie gläserne Aufzüge zu verzichten.

18 Grundsicherungsstellen gewährten Einstiegsgeld nach unterschiedlichen Maßstäben und zahlten es vielfach ohne Anspruch der Empfänger aus

18.0

Der Bundesrechnungshof hat erhebliche Mängel bei der Gewährung von Leistungen zur Eingliederung arbeitsloser erwerbsfähiger Hilfebedürftiger in Form des sogenannten Einstiegsgeldes festgestellt. Die Grundsicherungsstellen zahlten Hilfebedürftigen oft Einstiegsgeld, obwohl sie die gesetzlichen Voraussetzungen nicht erfüllten. Außerdem wurden die Leistungen unterschiedlich bemessen, sodass die Empfänger ungleich behandelt wurden. Zudem war die Leistungsgewährung nicht transparent.

18.1

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) und die Kommunen als Träger der Grundsicherung haben die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen umfassend mit dem Ziel zu unterstützen, deren Hilfebedürftigkeit zu überwinden. Die für die Grundsicherung zuständigen Stellen – Arbeitsgemeinschaften und zugelassene kommunale Träger – können finanzielle Anreize geben, um Hilfebedürftigen die Eingliederung in den Arbeitsmarkt zu erleichtern. Ein Beispiel hierfür ist das sogenannte Einstiegsgeld (§ 29 Zweites Buch Sozialgesetzbuch – SGB II). Im Jahre 2006 wurden rund 49 000 Personen Einstiegsgeld erstmalig bewilligt. Hierfür wurden 63,7 Mio. Euro ausgegeben.

Das Einstiegsgeld kann gezahlt werden, wenn arbeitslose erwerbsfähige Hilfebedürftige eine sozialversicherungspflichtige oder selbstständige Erwerbstätigkeit aufnehmen. Dies muss zur Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt erforderlich sein. Eine Förderung setzt außerdem voraus, dass das Einstiegsgeld zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit gezahlt wird. Dies ist der Fall, wenn die Hilfebedürftigen langfristig nicht mehr auf das Arbeitslosengeld II angewiesen sind. Eine Förderung ist ausgeschlossen, wenn das erzielte Einkommen so niedrig bleibt, dass es für den Lebensunterhalt der Hilfebedürftigen und der mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen nicht ausreicht, sondern die Hilfebe-

dürftigkeit nur mindert. Das Einstiegsgeld wird für höchstens 24 Monate gewährt. Bei der Bemessung soll die vorherige Dauer der Arbeitslosigkeit sowie die Größe der Bedarfsgemeinschaft des Hilfebedürftigen berücksichtigt werden. Der Gesetzgeber hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Bundesministerium) ermächtigt, durch Rechtsverordnung zu bestimmen, wie das Einstiegsgeld zu bemessen ist. Von dieser Ermächtigung hat das Bundesministerium bislang keinen Gebrauch gemacht.

18.2

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 2006 mit Unterstützung des Prüfungsamtes Berlin die Gewährung von Einstiegsgeld bei fünf Arbeitsgemeinschaften und drei zugelassenen kommunalen Trägern. In 88 % der geprüften Fälle nahmen die Hilfebedürftigen eine selbstständige Erwerbstätigkeit auf. Dieser Anteil entsprach den Verhältnissen bei allen Förderfällen. Der Bundesrechnungshof stellte nachfolgende erhebliche Mängel fest:

18.2.1

Die Grundsicherungsstellen zahlten in über 50 % der geprüften Fälle Einstiegsgeld, obwohl eine oder mehrere der Voraussetzungen dafür nicht vorlagen. So bestand in rund 16 % der Fälle für den Antragsteller keine Aussicht, durch die beabsichtigte Erwerbstätigkeit seine Hilfebedürftigkeit zu überwinden. In 13 % der Fälle war es nicht möglich, diese Voraussetzung überhaupt zu prüfen. Die Antragsteller hatten entweder keine oder nur unvollständige Unterlagen eingereicht, die zudem keine Prognose zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit zuließen oder nur auf eine Minderung der Hilfebedürftigkeit hindeuteten. Bei der Aufnahme einer selbstständigen Erwerbstätigkeit hatten die Antragsteller in der Regel keine Stellungnahmen fachkundiger Stellen vorgelegt, die die Tragfähigkeit der Existenzgründung belegten. In rund 27 % der geprüften Fälle beachteten die Grundsicherungsstellen nicht, dass ein Einstiegsgeld nur im zeitlichen und sachlichen Zusammenhang mit der Aufnahme der Erwerbstätigkeit und bei Arbeitslosigkeit des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen geleistet werden darf, nicht aber früher oder später.

In 8 % der Fälle beachteten die Grundsicherungsstellen nicht, dass ein Einstiegsgeld einen Anspruch auf Arbeitslosengeld II voraussetzt. Die Antragsteller waren in diesen Fällen entweder nicht erwerbsfähig oder nicht hilfebedürftig, oder es bestanden erhebliche Zweifel am Vorliegen dieser Voraussetzungen.

18.2.2

Die Grundsicherungsstellen bemaßen die Höhe des Einstiegsgeldes unterschiedlich. Einige legten z. B. die Regelleistungen für Alleinstehende zur Sicherung des Lebensunterhalts zugrunde. Andere trafen keinerlei Festlegungen, welche Regelleistung sie zugrunde legen wollten oder sahen ein Einstiegsgeld nach monatlichen Pauschalen vor. Mehrere Grundsicherungsstellen senkten das Einstiegsgeld nach Höhe und Zeitablauf unterschiedlich ab.

18.3

18.3.1

Der Bundesrechnungshof hat die hohe Gesamtfehlerquote und die mangelnde Qualität der Antragsbearbeitung beanstandet. Er sieht die Gefahr von Mitnahmeeffekten, wenn das Einstiegsgeld nur zur Minderung der Hilfebedürftigkeit führt. Er hält es daher für unabdingbar, von den Hilfebedürftigen die für den Antrag erforderlichen aussagefähigen Nachweise zur Überwindung ihrer Hilfebedürftigkeit zu verlangen und diese sorgfältig zu prüfen. An die Prognose eines langfristigen Wegfalls der Hilfebedürftigkeit sind strenge Anforderungen zu stellen. Es genügt nicht nur die vage Möglichkeit, dass die Hilfebedürftigkeit entfällt.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollten bei Aufnahme einer selbstständigen Erwerbstätigkeit aussagekräftige Unterlagen darüber vorgelegt werden, wie sich die neu gegründete Existenz künftig entwickeln wird. Bei Existenzförderungen im Bereich der Arbeitsförderung nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch – SGB III – haben sich hierfür Stellungnahmen fachkundiger Stellen bewährt. Diese sollten auch für die Prüfung einer Existenzgründung mit Einstiegsgeld herangezogen werden.

Der Bundesrechnungshof hat angeregt, den Beschäftigten der Grundsicherungsstellen klarstellende Arbeitshilfen zu den Voraussetzungen der Gewährung des Einstiegsgeldes an die Hand zu geben.

18.3.2

Darüber hinaus hat er darauf hingewiesen, dass die Höhe des Einstiegsgeldes nicht davon abhängen darf, welche Grundsicherungsstelle (zufällig) für die Hilfebedürftigen zuständig ist. Die Verwaltung ist verpflichtet, in gleichgelagerten Fällen auch nach den gleichen Maßstäben zu entscheiden. Der Bundesrechnungshof hält es daher für erforderlich, Einstiegsgeld nach einheitlichen Kriterien zu gewähren, auf deren Grundlage die konkrete Situation der Hilfebedürftigen berücksichtigt werden kann. Eine Verordnung des Bundesministeriums könnte dies erleichtern.

18.4

18.4.1

Das Bundesministerium hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zur mangelhaften Bearbeitung des Einstiegsgeldes grundsätzlich anerkannt. Es hat erklärt, das Einstiegsgeld solle dazu beitragen, die Hilfebedürftigkeit dauerhaft zu überwinden. Dies sei in einer Eingliederungsvereinbarung zu dokumentieren. Außerdem habe es die bestehende Arbeitshilfe zum Einstiegsgeld nach den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aktualisiert, um die Arbeitsqualität zu verbessern. Weiter habe es die Möglichkeit einer verstärkten Fachaufsicht geprüft. Hierzu werde erörtert, welche der in der Arbeitshilfe gegebenen Empfehlungen als Geschäftsanweisungen verbindlich gemacht werden sollen. Dabei wolle es den Arbeitsgemeinschaften weitgehende Handlungsfreiräume bei Ermessensentscheidungen zugestehen.

Die Stellungnahme einer fachkundigen Stelle zur Beurteilung der Tragfähigkeit einer Existenzgründung hält das Bundesministerium nicht für erforderlich. Die Vorschriften zur Gewährung des Einstiegsgeldes enthielten im Gegensatz zu denen über den Gründungszuschuss keine Pflicht, die Stellungnahme einer fachkundigen Stelle vorzulegen. Diese Stellungnahme könne sich nur als Prognose auf die Erfolgsaussichten der angestrebten Selbstständigkeit beziehen. Die sich daraus ergebenden Wirkungen auf das verfügbare Haushaltseinkommen könne letztlich nur die zuständige Grundsicherungsstelle beurteilen. Die vom Bundesrechnungshof vorgeschlagene Pflicht, dass die Hilfebedürftigen die Stellungnahme einer fachkundigen Stelle vorlegen müssen, sei zudem problematisch, weil die Industrie- und Handelskammern (IHK) sowie die Handwerkskammern in der Regel nicht bereit seien, hierbei mitzuwirken. So habe sich der Deutsche Industrie- und Handelskammertag bislang nur bereit erklärt, in Einzelfällen an der Sachverhaltsaufklärung mitzuwirken. Eine generelle Mitwirkungspflicht der IHK könne hierdurch nicht begründet werden.

18.4.2

Das Bundesministerium vertritt die Auffassung, dass durch die Verordnung einer einheitlichen Bemessungsgrundlage die Entscheidungsmöglichkeiten wesentlich eingeschränkt würden. Speziell für den Bereich der Grundsicherung sei aber „eine Vielfalt von Entscheidungsmöglichkeiten notwendig. Eine starre Eingrenzung auf einen konkreten Förderbetrag liefe dieser Intention zuwider. Selbst bei einer einheitlichen Bemessungsgrundlage muss noch Handlungsspielraum für am Einzelfall orientierte Abweichungen gegeben sein.“

Da es sich bisher bei der Gewährung von Einstiegsgeld überwiegend um Existenzgründungen handele, sei eine „Standardförderung“ nicht sachgerecht. So solle das Einstiegsgeld als anrechnungsfreier Zuschuss auch daran bemessen werden, in welcher Höhe Erwerbseinkünfte zu erwarten seien und somit noch ergänzendes Arbeitslosengeld II zu gewähren sei. Das Bundesministerium behalte sich aber eine Regelung durch Rechtsverordnung vor, nachdem Erkenntnisse über die noch laufende wissenschaftliche Evaluation vorliegen.

18.5

18.5.1

Der Bundesrechnungshof begrüßt die vom Bundesministerium zugesagten Maßnahmen zur Verbesserung der Bearbeitungsqualität. Er hält diese jedoch für nicht ausreichend. Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die Hilfebedürftigen geeignete Nachweise bringen müssen, die eine Beurteilung darüber ermöglichen, ob die neue Existenz tragfähig ist und hierdurch die Hilfebedürftigkeit überwunden werden kann. Die Stellungnahme des Bundesministeriums lässt nicht erkennen, wie sich die Qualität und die Prüfung der hierfür benötigten Unterlagen bundesweit verbessern sollen, ohne dass eine aussa-

gekräftigte fachkundige Stellungnahme abgegeben wird. Diese hat sich bei der Förderung einer selbstständigen Tätigkeit mit Überbrückungsgeld bzw. Existenzgründungszuschuss nach dem SGB III bewährt, weil sie das Risiko verringert, eine aussichtslose Existenzgründung zu fördern. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass die Existenzgründer sich zusätzlich verschulden. Der Gesetzgeber hatte bereits in seiner Begründung zum Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des SGB III ausgeführt, dass eine fachkundige Stellungnahme die Qualität des Gründungsvorhabens verbessert, Mitnahmeeffekte verringert sowie die Sicherheit für Gründerinnen und Gründer verstärkt (s. Bundestagsdrucksache 15/3674). Es ist nicht verständlich, dass für eine Leistung wie den Gründungszuschuss, der aus Sozialbeiträgen finanziert wird, ein höherer Maßstab angelegt wird, als für das durch Steuern finanzierte Einstiegsgeld. Dem Bundesrechnungshof ist bewusst, dass die Stellungnahme einer fachkundigen Stelle zur Existenzgründung die eigenständige Prüfung der Grundsicherungsstelle nicht ersetzen kann. Sie kann diese aber durch fachliche Hinweise zu den künftigen Erfolgsaussichten wesentlich erleichtern.

Der Hinweis des Bundesministeriums, dass die IHK sowie die Handwerkskammern nur im Ausnahmefall an der Sachverhaltsaufklärung mitwirken wollen, kann als Argument gegen eine fachkundige Stellungnahme nicht überzeugen. Neben den genannten Kammern sind auch andere fachkundige Stellen, wie z. B. Fachverbände und Kreditinstitute, in der Lage, eine Stellungnahme zur Tragfähigkeit einer Existenzgründung zu erstellen.

18.5.2

Der Bundesrechnungshof stimmt den Ausführungen des Bundesministeriums insoweit zu, als bei der Einführung einer einheitlichen Bemessungsgrundlage noch ein Handlungsspielraum für am Einzelfall orientierte Abweichungen gegeben sein muss. Die Gewährung des Einstiegsgeldes hat sich damit an der konkreten Situation der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen auszurichten. Sozialleistungen müssen jedoch aufgrund erkennbarer und überprüfbarer Regelungen gewährt werden. Die Leistungsgewährung sollte transparent gestaltet werden und für Alle vergleichbare Voraussetzungen schaffen. Daher sollten die Kriterien, nach denen sich die Höhe eines Einstiegsgeldes mit Steigerungs- und Absenkungsmöglichkeiten richtet, bundesweit einheitlich geregelt werden. Durch einen Erlass der im Gesetz bereits vorgesehenen Rechtsverordnung könnte die einheitliche Rechtsanwendung sichergestellt werden. Es ist nicht ersichtlich, warum das Bundesministerium erst nach Abschluss der Wirkungsforschung zum Einstiegsgeld eine einheitliche Festlegung von Bemessungskriterien in Erwägung ziehen will, zumal erste Befunde zur Wirkung des Einstiegsgeldes durch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur bereits vorliegen. Darüber hinaus sollten die Gleichbehandlung der Leistungsempfänger sowie die Berechenbarkeit der Leistungsvergabe nicht hinter einer Ausrichtung am Effekt der Förderung zurückbleiben.

19 Leistungsbezahlung im Bereich der Bundesagentur für Arbeit nicht zielgerichtet

19.0

Die Bundesagentur für Arbeit hat Zulagen und Prämien für herausragende besondere Leistungen nicht zielgerichtet gewährt. Bei der Leistungsbezahlung im Bereich der Arbeitsvermittlung unterliefen ihr grundlegende Fehler: Sie zahlte ihren Beschäftigten Leistungsprämien gegen Kürzung ihrer Arbeitszeitguthaben. Dies war unzulässig, weil mit Leistungsprämien keine Zeitguthaben abgegolten werden dürfen, sondern besondere Einzelleistungen honoriert werden sollen. Die Bundesagentur für Arbeit sollte ihre Vergabeverfahren zur Leistungsbezahlung sorgfältig evaluieren. Das Aufsicht führende Bundesministerium für Arbeit und Soziales sollte sicherstellen, dass die Bundesagentur für Arbeit die Regelungen zur Leistungsbezahlung künftig beachtet.

19.1

Beamtinnen und Beamte können für herausragende besondere Arbeitsleistungen Leistungszulagen und -prämien nach dem Bundesbesoldungsgesetz erhalten. Besondere Regelungen im Dritten Buch Sozialgesetzbuch für die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) sollten ab dem Jahre 2002 zusätzliche Leistungsanreize für die Beschäftigten im Bereich der Arbeitsvermittlung schaffen. Diese erlaubten u. a. höhere Zulagen als nach den allgemeinen Regelungen des Bundesbesoldungsgesetzes. Sie sollten mit dazu beitragen, die Ergebnisse in der Vermittlung zu verbessern.

Entscheidungen über die Gewährung von Leistungszulagen und -prämien sind nach dem Grundsatz der dezentralen Vergabe vor Ort zu treffen. Danach sind die Vorgesetzten in den jeweiligen Dienststellen einzubinden. Denn nur dort kann die Leistung der Beschäftigten individuell beurteilt werden. Die Gewährung von Zulagen und Prämien für besonders herausragende Leistungen ist zu begründen. Leistungszulagen dürfen nur drei Monate rückwirkend und monatlich nachträglich gezahlt werden, um bei verminderter Leistung reagieren zu können. Teamzulagen sind möglich, soweit alle Mitglieder eines Teams an der besonderen Leistung mitgewirkt haben. Für Teamzulagen gelten Höchstgrenzen.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Stuttgart im Geschäftsbereich der Bundesagentur die Gewährung der leistungsbezogenen Bezahlung.

Im Jahre 2004 erhielten Bedienstete des Geschäftsbereiches der Bundesagentur, die mindestens 50 Stunden Arbeitszeitguthaben erworben hatten, eine Leistungsprämie von 500 Euro. Im Gegenzug mussten sie sich damit einverstanden erklären, dass ihr Zeitguthaben um 25 Stunden gekürzt wurde. Eine individuelle Leistungsfeststellung fand nicht statt. Die Bundesagentur berichtete Ende 2004 dem Deutschen Bundestag über ihre Erfahrungen mit der leistungsbezogenen Bezahlung. Sie berichtete

nicht darüber, dass sie Prämien gegen Kürzung von Arbeitszeitguthaben gewährt hatte.

Die Bundesagentur wendete die besonderen Regelungen zur leistungsgerechten Bezahlung erstmals im Jahre 2005 an. Sie zahlte den Beschäftigten Leistungszulagen als Teamzulagen, die die Höchstgrenzen weit überschritten. Sie wurden den Teamangehörigen der 25 besten Agenturen für Arbeit (Agenturen) im Bereich der Vermittlung gewährt und als Einmalzahlung zum Jahresende rückwirkend für sechs Monate gezahlt. Die besten Teamleistungen ermittelte sie anhand von Kennzahlen der Agenturen. Ein individueller Leistungsbeitrag der Beschäftigten wurde nicht festgestellt. Dadurch konnten auch leistungsschwächere oder frei gestellte Beschäftigte, die einem der ausgewählten Teams zugeordnet waren, eine Leistungszulage erhalten.

Die Bundesagentur wertete ihr Vergabeverfahren zur leistungsbezogenen Bezahlung der Beschäftigten nicht systematisch aus. Das für die Rechtsaufsicht der Bundesagentur zuständige Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Bundesministerium) war in das Vorgehen der Bundesagentur eingebunden. Es wies die Bundesagentur auf die Begründungspflicht für Leistungszulagen und -prämien hin. Daraufhin begründete die Bundesagentur die im Jahre 2004 gewährten Leistungsprämien in Einzelfällen nachträglich.

19.2

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesagentur auf grundlegende Fehler bei der leistungsbezogenen Bezahlung hingewiesen. So beachtete sie den Grundsatz der dezentralen Vergabe nicht. Die Entscheidungen darüber, wer leistungsbezogene Bezahlung erhielt, wurden zentral vom Vorstand getroffen, die Leitung der jeweiligen Agentur vor Ort war nicht eingebunden. Die Entscheidungen waren nicht individuell begründet. Dies gilt auch für die Fälle, in denen nachträgliche Begründungen gefertigt wurden, da diese nicht Grundlage der Prämienvergabe waren.

Es war unzulässig, die Vergabe von Leistungsprämien mit der Abgeltung von Arbeitszeitguthaben zu verknüpfen. Die rückwirkende Gewährung von Zulagen für mehr als drei Monate war ebenso unzulässig wie die Zahlung in einer Summe. Auch wurde die Höchstgrenze für Teamzulagen weit überschritten. Freigestellte Beschäftigte, z. B. Personalratsmitglieder, durften keine Leistungszulagen oder -prämien erhalten, da sie keine Arbeitsleistung im Bereich der Arbeitsvermittlung erbracht hatten.

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesagentur aufgefordert, künftig die maßgebenden Rechtsvorschriften und insbesondere den Grundsatz der dezentralen Vergabe zu beachten. Ferner sollte regelmäßig evaluiert werden, ob die mit der leistungsbezogenen Bezahlung angestrebten Ziele, wie z. B. die Verbesserung der Vermittlungsergebnisse, in den begünstigten Bereichen erreicht werden. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium über die Prüfungsergebnisse unterrichtet.

19.3

19.3.1

Die Bundesagentur hat eingeräumt, dass sie die Sonderregelung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch erst im Jahre 2005 angewendet habe. Im Jahre 2004 habe sie kurzfristig Leistungsprämien gewährt, um damit in erheblichem Umfang geleistete zusätzliche Arbeitsstunden zur termingerechten Einführung des Arbeitslosengeldes II abzugelten. Erhebliche Zeitguthaben der Beschäftigten wären ansonsten ohne Ausgleich verfallen. Die Bundesagentur habe die Dienststellen in Abstimmung mit dem Aufsicht führenden Bundesministerium aufgefordert, die besonderen Leistungen konkret zu begründen. In dem Bericht an den Deutschen Bundestag habe sie auf einen Hinweis auf die reduzierten Zeitguthaben verzichtet, weil sie eine entsprechende Information nicht für erforderlich gehalten habe.

Der Begriff „Teamzulage“ sei bei der Vergabeentscheidung des Vorstandes im Jahre 2005 versehentlich verwendet worden. Vielmehr habe es sich um individuelle Leistungszulagen gehandelt, für die die Höchstgrenzen für Teamzulagen nicht gelten. Die Leistung sei zentral nach vorgegebenen Kriterien bemessen worden, da nur so ein Wettbewerb zwischen verschiedenen Agenturen möglich gewesen sei.

Die Bundesagentur habe die Wirkung und Akzeptanz der leistungsbezogenen Bezahlung der Jahre 2004 und 2005 aufmerksam beobachtet. Rückmeldungen aus einer Mitarbeiterbefragung hätten dazu geführt, dass die Bundesagentur im Jahre 2006 über die leistungsbezogene Bezahlung ausschließlich dezentral in den Agenturen habe entscheiden lassen.

19.3.2

Das Bundesministerium hat dem Bundesrechnungshof zugestimmt, dass die Bundesagentur die Leistungsbezahlung im Bereich der Vermittlung teilweise fehlerhaft gewährt hat. So hat das Bundesministerium eingeräumt, dass die Vergabe von Leistungsprämien gegen eine Kürzung des Zeitguthabens im Jahre 2004 ebenso fehlerhaft gewesen sei, wie die „Nachbesserung“ durch eine später vorgenommene individuelle Leistungseinschätzung. Es hat ferner der Rechtsauffassung des Bundesrechnungshofes zugestimmt, dass die Gewährung von Leistungszulagen im Jahre 2005 aus verschiedenen Gründen fehlerhaft war. Es hat aber die Auffassung vertreten, dass der Grundsatz der dezentralen Vergabe nicht uneingeschränkt anzuwenden sei. Es sei positiv zu bewerten, dass die Bundesagentur Leistungszulagen nach objektiven Kriterien im Rahmen eines bundesweiten Vergleichs (Benchmarking) vergeben habe.

Das Bundesministerium hat ferner darauf hingewiesen, dass es sich im Rahmen der Rechtsaufsicht über die Bundesagentur weiterhin an der Umsetzung der Leistungsbezahlung durch die Bundesagentur beteiligen werde. Im Mittelpunkt stünden neben den tariflichen Regelungen auch weitere Gesetzesänderungen im Bereich des Dienstrechts.

19.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesministerium seinen Feststellungen in wesentlichen Punkten zustimmt. Der Einsatz der Beschäftigten bei der Einführung des Arbeitslosengeldes II ist als besondere Leistung anzuerkennen. Gleichwohl war es, wie auch das Bundesministerium festgestellt hat, nicht zulässig, Leistungsprämien gegen Kürzung von Arbeitszeitguthaben zu zahlen. Über diese ungewöhnliche, von den allgemeinen Regelungen abweichende Vergabep Praxis hätte die Bundesagentur die parlamentarischen Gremien in ihrem Bericht zur leistungsbezogenen Bezahlung informieren müssen.

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass die Bundesagentur im Jahre 2005 den Begriff Teamzulage „versehentlich“ verwendet habe. Er weist darauf hin, dass die Bundesagentur es in diesem Fall versäumt hat, die individuelle Leistung der Beschäftigten zu bewerten. Gleichwohl bleibt die rückwirkende Zahlung in einer Summe fehlerhaft. Auch geht dann die positive Einschätzung des Bundesministeriums, die Bundesagentur habe Leistungszulagen nach objektiven Kriterien im Rahmen eines bundesweiten Benchmarking vergeben, fehl. Denn die Kennzahlen und der Vergleich bezogen sich auf Teamleistungen und nicht auf individuelle Arbeitsleistungen.

Die Bundesagentur sollte die Vorgaben zur leistungsbezogenen Bezahlung künftig rechtlich einwandfrei umsetzen. Soweit die Bundesagentur darauf hinweist, dass aufgrund der Auswertung einer Mitarbeiterbefragung die Vergabeentscheidungen im Jahre 2006 dezentral getroffen worden seien, ist dies ein wesentlicher Schritt zu einem zielgerichteten Mitteleinsatz. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Ergebnisse der leistungsgerechten Bezahlung künftig systematisch zu evaluieren, um festzustellen, ob die Ziele erreicht werden.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Aufsicht führende Bundesministerium künftige Verfahren zur leistungsbezogenen Bezahlung bei der Bundesagentur intensiver begleitet und seine Aufsichtspflichten auch bei Neuregelungen des Dienstrechts im Bereich der Bundesagentur angemessen wahrnimmt.

20 Verfahren der Sozialversicherungswahlen weist erhebliche Legitimationsdefizite auf (Kapitel 1113)

20.0

Das Verfahren der Sozialversicherungswahlen bei den Trägern der Sozialversicherung, dessen Wurzeln noch aus dem Kaiserreich stammen, führt nicht zu einer repräsentativen Beteiligung der Betroffenen. Bei den Wahlen des Jahres 2005 galten die antretenden Personen bei fast allen Versicherungsträgern ohne Abstimmung als gewählt. Soweit Wahlen mit Abstimmung stattfanden, lag die Wahlbeteiligung unter 30 %. Insgesamt entstanden durch die Sozialversicherungswahlen Ausgaben von mehr als 40 Mio. Euro.

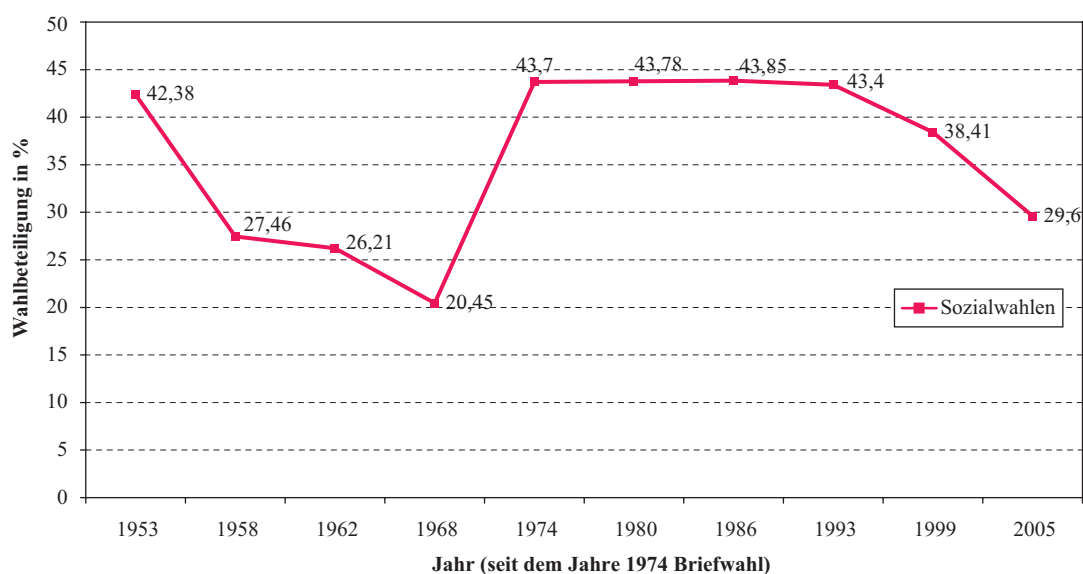
20.1

Die Sozialversicherungswahlen (Wahlen) finden alle sechs Jahre bei den Trägern der gesetzlichen Unfall-, Renten- und Krankenversicherung (einschließlich Pflegeversicherung) (Versicherungsträger, Träger) statt. Versicherte und Arbeitgeber wählen hierbei getrennt die Mitglieder der Selbstverwaltungsorgane. Die ersten Wahlen gab es im Jahre 1913. Die Grundsätze des Wahlverfahrens sind seitdem im Wesentlichen gleich geblieben.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Magdeburg die Wahlen 2005 und stellte fest:

- Bei 332 von 340 Trägern auf Versichertenseite und bei allen Trägern auf Arbeitgeberseite einigten sich die zur Wahl antretenden Organisationen (vor allem Gewerkschaften bzw. Arbeitgeberverbände) entweder auf gemeinsame Vorschlagslisten oder stellten auf ihren Vorschlagslisten insgesamt nicht mehr Personen auf, als Mitglieder für die Selbstverwaltungsorgane zu wählen waren. Die Vorgeschlagenen galten damit von Gesetzes wegen als gewählt (Friedenswahlen).
- Nicht gewerkschaftlich oder in einer Arbeitnehmervereinigung organisierte Versicherte können nur als freie Liste an der Wahl teilnehmen. Hierfür benötigen sie – abhängig von der Versichertenzahl bei dem Versicherungsträger – bis zu 2 000 Unterstützerunterschriften. Die Träger gaben unter Berufung auf den Datenschutz und das Sozialgeheimnis die Anschriften ihrer Versicherten nicht heraus. Freie Listen traten daher nur vereinzelt bei kleineren Versicherungsträgern an.
- Es ist gesetzlich nicht geregelt, wie die Kandidaten für die Vorschlagslisten aufzustellen sind. Teilweise stellten die Vorstände der Organisationen die Wahllisten auf oder „koordinierten“ die Kandidatenaufstellung.
- Scheiden Mitglieder aus den Selbstverwaltungsgremien während der Amtszeit aus, nominieren die Listenträger die Nachfolger. Dabei können sie beliebige Personen benennen ohne Bindung an die bei Einreichung der Wahllisten benannten Nachrücker oder Stellvertreter. Auf diese Weise rückten auch Personen als Mitglieder in die Gremien nach, die nicht auf den Vorschlagslisten gestanden hatten.
- Seit der Wiedereinführung der Sozialversicherungswahlen im Jahre 1953 ist die Wahlbeteiligung bei den Wahlen mit echten Abstimmungen kontinuierlich zurückgegangen. Zwar kam es seit Einführung der Briefwahl im Jahre 1974 und bei den folgenden drei Wahlen zu einer Verdoppelung der Wahlbeteiligung; doch nahm sie seit dem Jahre 1993 wieder ab. Im Jahre 2005 lag die Wahlbeteiligung nach offizieller Bekanntmachung bei 30,8 %. Dabei waren 1,4 Millionen Wahlberechtigte nicht berücksichtigt, deren Anschriften einem großen Versicherungsträger nicht bekannt waren sowie weitere rund 390 000 Versicherte mit Wohnsitz im Ausland, die nicht den erforderlichen Antrag gestellt hatten, ihnen die Wahlunterlagen zuzusenden. Tatsächlich lag dadurch die Wahlbeteiligung unter 30 %. Die nachstehende Grafik zeigt die Entwicklung der Wahlbeteiligung in den Jahren 1953 bis 2005.

Wahlbeteiligung bei Sozialversicherungswahlen seit dem Jahre 1953



Quelle: Schlussberichte der Wahlbeauftragten

Grafik: Bundesrechnungshof

(Im Jahre 2005: Wahlbeteiligung aller Wahlberechtigter einschließlich derjenigen, deren Anschrift nicht bekannt war oder die im Ausland wohnten.)

- Für die acht Wahlen im Jahre 2005, bei denen abgestimmt wurde, gaben die Versicherungsträger, insbesondere für Öffentlichkeitsarbeit und umfangreiche Werbekampagnen, mehr als 40 Mio. Euro aus. Hinzu kommen Ausgaben der Träger insbesondere für Personal, Material und die Bereitstellung und Nutzung von Infrastruktur in nicht bekannter Höhe. Wenn es bei allen Trägern der gesetzlichen Rentenversicherung Wahlen mit Wahlhandlung gegeben hätte, wären nach ihrer Schätzung allein bei ihnen Ausgaben von rund 86 Mio. Euro angefallen.

20.2

Der Bundesrechnungshof hat seine Feststellungen dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Bundesministerium) mitgeteilt. Er hat darauf hingewiesen, dass das Wahlverfahren den Verhältnissen eines modernen demokratischen Staats angepasst werden sollte. Es entfaltet heute keine oder nur noch geringe Legitimationswirkung und ist mit nicht unerheblichen Ausgaben verbunden.

- Wenn Friedenswahlen fast ausnahmslos die Regel bilden, kann von echten Wahlen nicht mehr gesprochen werden, da es keine Auswahl unter mehreren Personen gibt. Solche Verfahren verengen die Entscheidungsfreiheit der Wahlberechtigten und widersprechen dem Verfassungsgrundsatz der freien Wahl.
- Die Mindestanzahl von Unterstützerunterschriften für Bewerber auf freien Listen ist bei den großen und mitgliederstarken Versicherungsträgern eine praktisch unüberwindbare Hürde. Bewerber auf solchen Listen können nicht gezielt Versicherte eines Trägers auf Unterstützerunterschriften ansprechen, da ihnen Versicherte in der erforderlichen Zahl nicht bekannt sein dürften und sie auch keinen anderweitigen erlaubten Zugriff auf die Versichertendaten haben. Dies verstößt gegen das Gebot der Allgemeinheit der Wahl, hier in Gestalt der „Gleichheit“ zu wählen und gewählt zu werden.
- Durch den rechtlichen Freiraum bei der Aufstellung der Listen für die Sozialversicherungswahlen haben die Führungsgremien der antretenden Organisationen häufig einen hohen Einfluss auf die Auswahl der zur Wahl antretenden Personen. Es bestehen ernsthafte Zweifel, ob dem demokratischen Prinzip bei der Kandidatenaufstellung noch genügt wird.
- Die nach dem Gesetz eröffnete und tatsächlich auch so praktizierte Möglichkeit, frei gewordene Plätze ausgeschiedener Mitglieder der Selbstverwaltungsorgane unabhängig vom Votum der Versicherten neu zu besetzen, ist mit dem Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl kaum noch vereinbar. Für die Wähler ist bei ihrer Stimmabgabe nämlich nicht absehbar, wer im Falle des Ausscheidens der von ihnen gewählten Listenbewerber in das Selbstverwaltungsorgan nachrücken wird. Würden alle Mandatsträger innerhalb einer Wahlperiode ausscheiden, könnte das gesamte Gremium – selbst bei einer Wahl mit Abstimmung allein aus Personen zusammengesetzt sein, die die Listenträger ohne Beteiligung der Wahlberechtigten bestimmt haben.

- Die Wahlbeteiligung ist ein wichtiger Maßstab für die Akzeptanz einer Wahl. Trotz des großen Aufwands der Versicherungsträger ist sie in den letzten Jahren kontinuierlich, ausgehend von einem schon niedrigen Niveau, weiter gesunken. Berücksichtigt man alle Wahlberechtigten, lag sie bei den Wahlen des Jahres 2005 unter 30 %. Dies deutet darauf hin, dass sich die wahlberechtigten Versicherten in ihrer großen Mehrheit von den Wahlen nicht mehr angesprochen fühlen.

Angesichts der demokratischen, ihre Legitimation in Frage stellenden Defizite der Wahlen stellt sich die Frage, ob Ausgaben von mehr als 40 Mio. Euro sachgerecht sind.

20.3

Das Bundesministerium hat erwidert, dass es die Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht in allen Punkten teilt, dies im Einzelnen aber nicht erläutert. Erst nach Abschluss des im Bundesministerium laufenden Projekts „Modernisierung der Sozialversicherungswahlen“ (etwa im März 2008) könne es umfassend und abschließend Stellung nehmen. Bei diesem Projekt will das Bundesministerium die Geschichte der Sozialversicherungswahlen aufbereiten, Reformvorschläge entwickeln, deren mögliche Auswirkungen untersuchen und „konsensfähige Empfehlungen“ für eine Modernisierung der Sozialversicherungswahlen vorlegen. Hierbei will es auch prüfen, ob die Sozialversicherungswahlen den allgemeinen Wahlgrundsätzen entsprechen und ob andere Formen der Mitwirkung der Betroffenen als das derzeitige Wahlverfahren in Betracht kommen.

20.4

Das vom Bundesministerium initiierte Projekt „Modernisierung der Sozialversicherungswahlen“ ist ein erster Schritt, um die aufgezeigten Probleme aufzugreifen. Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesministerium die Wahlen modernisieren und dabei auch andere Formen der Mitwirkung der Betroffenen als das derzeitige Wahlverfahren prüfen will.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesministerium das initiierte Projekt mit Nachdruck vorantreibt, um die vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Legitimationsdefizite zu beseitigen.

21 Deutsche Rentenversicherung Bund koordiniert nicht ausreichend die Planung von Rehabilitationsmaßnahmen (Kapitel 1113 Titelgruppe 02)

21.0

Seit der Neuordnung der Deutschen Rentenversicherung sind von ursprünglich 26 Trägern neun weggefallen. Um die ihr anvertrauten Beitrags- und Steuermittel wirtschaftlich zu verwenden, muss die Deutsche Rentenver-

sicherung die Zahl der noch notwendigen trägereigenen Rehabilitationskliniken neu festlegen und die Bettenbedarfs- und Belegungsplanung zwischen den Trägern wirksam koordinieren.

Bisher hat die Deutsche Rentenversicherung Bund ihre diesbezüglichen Grundsatz- und Querschnittsaufgaben nicht ausreichend wahrgenommen. Die erforderlichen Entscheidungen hat sie noch nicht herbeigeführt.

21.1

Die verbliebenen 17 Träger der gesetzlichen Rentenversicherung (Rentenversicherungsträger, Träger) betreiben unverändert rund 100 trägereigene Rehabilitationskliniken (Kliniken). Für höchstens ein Drittel der von ihnen genehmigten Maßnahmen der medizinischen Rehabilitation sollen in den Kliniken Betten bereitgehalten werden.

Die Deutsche Rentenversicherung Bund (DRV Bund) ist seit der Neuordnung der Deutschen Rentenversicherung zum 1. Oktober 2005 Rentenversicherungsträger, der zugleich Grundsatz- und Querschnittsaufgaben der gesamten Rentenversicherung wahrnimmt. Dazu gehört die Planung von Rehabilitationsmaßnahmen zu koordinieren, insbesondere die Bettenbedarfs- und Belegungsplanung (im Weiteren: Reha-Planung). Wegen der fehlenden Auslastung der trägereigenen Kliniken und der nicht wettbewerbsfähigen Pflegesätze hatte der Bundesrechnungshof im Jahre 2004 gefordert, die notwendige Zahl der trägereigenen Kliniken erstmals auf der Grundlage belastbarer Daten innerhalb eines Gesamtkonzeptes für die gesetzliche Rentenversicherung neu zu bestimmen. Hierzu sollte der Rehabilitationsbedarf indikationsbezogen, z. B. für Herz-Kreislauf-Erkrankungen, umfassend und trägerübergreifend analysiert und bewertet werden. Die Reha-Planung sollte zwischen den Trägern abgestimmt und koordiniert werden.

Eine umfassende Ist-Analyse, die neben den trägereigenen Kliniken auch den Bestand der privaten Kliniken mit einbezieht, forderte im Jahre 2005 auch das Bundesversicherungsamt als Aufsichtsbehörde. Bei einer Kontrollprüfung im Jahre 2006 stellte der Bundesrechnungshof fest, dass die DRV Bund inzwischen Grundsätze zur Koordinierung der Reha-Planung beschlossen hat. Vorrangiges Ziel ist, medizinische Rehabilitationsmaßnahmen zu marktfähigen Preisen unter Berücksichtigung der Qualität durchzuführen. Die Grundsätze sehen vor, fünf Regionalverbünde der Träger zu schaffen. Die Verbünde – nicht mehr die einzelnen Träger – entscheiden über die Planung der ihnen regional zugeordneten Kliniken. Die DRV Bund ist mit jeweils einer Stimme in den Verbünden vertreten. Dadurch hat sie keinen entscheidenden Einfluss auf die dort vereinbarte Planung. Die vom Bundesrechnungshof und Bundesversicherungsamt geforderte Analyse nebst verbindlichem Bedarfskonzept lag nicht vor.

21.2

Mit der Zuweisung der Grundsatz- und Querschnittsaufgaben an die DRV Bund wollte der Gesetzgeber eine starke Spitzenorganisation der Deutschen Rentenversi-

cherung mit mehr Entscheidungsbefugnissen schaffen, um Rationalisierungs- und Synergiepotenziale durchzusetzen. Die Struktur der aktuellen Reha-Planung wird dem nicht gerecht:

- Zuerst muss die notwendige Anzahl trägereigener Kliniken auf der Grundlage belastbarer Daten bestimmt werden.
- Die Planung in den Regionalverbünden führt nicht zu koordinierbaren Ergebnissen, weil es keine einheitlichen und verbindlichen Kriterien (z. B. Reha-Bedarf, Auslastungsprognosen) gibt. Regionale Überschneidungen der Planung mit Auswirkungen auf mehrere Regionalverbünde bleiben unberücksichtigt.
- Die DRV Bund ist zwar an allen Entscheidungen der Regionalverbünde beteiligt, kann sie aber nicht maßgeblich – entsprechend den ihr übertragenen Grundsatz- und Querschnittsaufgaben – beeinflussen. Regionale Interessen stehen so einer verbindlichen Koordinierung auf Bundesebene entgegen.
- Um medizinische Reha-Maßnahmen zu marktfähigen Preisen durch die eigenen Kliniken anbieten zu können, sind die vom Bundesversicherungsamt geforderte Ist-Analyse und ein für alle Träger verbindliches Bedarfskonzept notwendig.
- Eine wirtschaftlich sinnvolle Kooperation und Konzentration bei der medizinischen Rehabilitation lässt sich mit der derzeitigen Struktur der Regionalverbünde nicht erreichen. Synergiepotenziale infolge der Neuorganisation der gesetzlichen Rentenversicherung können innerhalb der Grenzen der Regionalverbünde nicht erschlossen und ausgeschöpft werden.

21.3

Die DRV Bund hat auf die Grundsätze zur Koordinierung der Reha-Planung hingewiesen. Sie hat betont, dass ihr nach der gesetzlichen Regelung keine zentrale Steuerungskompetenz zustehe. Über den Bedarf und das Angebot von Reha-Leistungen müsse zunächst nach regionalen und könne erst in zweiter Linie nach überregionalen Gesichtspunkten entschieden werden. Entscheidungen könnten nur mit Zustimmung der einzelnen Träger getroffen werden. Die notwendige Anzahl der trägereigenen Kliniken sei im Rahmen des Gesamtbedarfs aller Träger bestimmt worden. Auf der Grundlage ihrer jährlichen Erhebungen gebe es keine Überkapazitäten.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Bundesministerium) hat sich der Stellungnahme angeschlossen. Es sieht die Aktivitäten der DRV Bund zur Koordinierung der Reha-Planung als sinnvoll und sachgerecht an.

21.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass die DRV Bund Initiativen im Sinne seiner Empfehlungen ergriffen hat. Die Grundsätze für die Koordinierung der Reha-Planung sind ein erster Schritt. Dies allein reicht jedoch nicht aus, die Schwächen bei der bislang vorhandenen Planung und

Koordinierung zu beheben. Hierzu muss die DRV Bund in erster Linie die notwendige Anzahl eigener Kliniken auf der Grundlage belastbarer Daten im Rahmen des Gesamtbedarfs der verbliebenen Träger bestimmen. Sie hat lediglich den Ist-Bestand (Anzahl der durchgeführten Reha-Maßnahmen) mitgeteilt, ohne die zugrunde liegenden Daten offen zu legen. Konsequenzen, z. B. Indikationen zwischen den Trägern anzupassen, hat sie nicht gezogen. Zwar weist sie zu Recht darauf hin, dass sie in diesem Regelungsbereich gegenüber den anderen Trägern keine zentralen Steuerungskompetenzen hat. Die Koordinierung von Planungsaufgaben bedeutet aber mehr als das bloße Sammeln von Belegungs- und anderen Daten. Sie umfasst auch das aktive Einwirken auf die Träger in den zuständigen Gremien, um zusammen mit ihnen wirtschaftliche Klinikstrukturen zu schaffen. Insbesondere sollte die Deutsche Rentenversicherung nicht mit Beitrags- und Steuermitteln inzwischen überholte Strukturen beibehalten.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das Bundesministerium zunächst innerhalb seiner Aufsichtsbefugnisse gegenüber der DRV Bund aktiv wird, soweit diese Grundsatz- und Querschnittsaufgaben wahrnimmt. Das Bundesministerium sollte die DRV Bund anhalten, verbindliche Planungsmaßstäbe für die Regionalverbünde vorzugeben, um einheitliche, koordinierbare Planungsdaten zu erhalten. Weiterhin sollte die DRV Bund eine indikationsbezogene Ist-Analyse des Gesamtbestands aller Kliniken und darauf aufbauend ein für alle Träger verbindliches Bedarfskonzept erstellen. Die dafür maßgeblichen Parameter, z. B. notwendige Anzahl der Betten für Herz-Kreislauf Reha-Maßnahmen, sind offen zu legen. Nur so können der Bettenbedarf und die Belegung wirksam geplant und die notwendige Anzahl trägeigener Kliniken sachgerecht bestimmt werden, um mit wettbewerbsfähigen Pflegesätzen am Markt konkurrieren zu können.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Einzelplan 12)

22 Bund verzichtet auf mindestens 190 Mio. Euro gegenüber der Deutschen Bahn AG (Kapitel 1222)

22.0

Der Bund nahm hin, dass sich die Deutsche Bahn AG nicht an vertragliche Vereinbarungen hielt. Dadurch entstand ihm ein Nachteil von mindestens 190 Mio. Euro.

22.1

Der Bund finanziert Investitionen in die Schienenwege seiner Eisenbahnen. Im Jahre 1995 vereinbarten der Bund und die Deutsche Bahn AG den Bau und die Finanzierung der Neubaustrecke zwischen Köln und dem Rhein-Main-Gebiet. Der Bund begrenzte seine Finanzierungszusage auf 3 963 Mio. Euro, die die Deutsche Bahn AG nach Baufortschritt abrufen sollte. Mehrkosten hatte die Deutsche Bahn AG zu tragen. Dies galt auch für Kosten der Vorfinanzierung von Bauleistungen.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Finanzierung der Neubaustrecke zwischen Köln und dem Rhein-Main-Gebiet und stellte Folgendes fest:

- Die Deutsche Bahn AG vereinbarte mit den beauftragten Baufirmen Vorauszahlungen und erreichte dadurch Preisnachlässe. Dementsprechend forderte sie die Mittel beim Bund ab, bevor die Baufirmen ihre Leistungen erbracht hatten. Dem Vorteil der Preisnachlässe bei der Deutschen Bahn AG standen Zinsen für die vorzeitige Kapitalbereitstellung zulasten des Bundes gegenüber. Nach Berechnungen des Eisenbahn-Bun-

desamtes (Bundesamt) beliefen sich die zusätzlichen Zinskosten für den Bund auf mindestens 37 Mio. Euro.

Im Jahre 1998 hatte das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Bundesministerium) gegenüber der Deutschen Bahn AG erklärt, dass es „für diesen Einzelfall“ mit deren Vorgehen einverstanden sei. Damit – so das Bundesministerium – bestünde „keine Grundlage“ für den Bund, die zusätzlichen Kosten von der Deutschen Bahn AG zurückzufordern.

- Die Deutsche Bahn AG baute einen Streckenabschnitt zwischen Köln-Deutz und Porz-Steinstraße nicht, obwohl er vertraglich zur Strecke gehört. Das Bundesamt hatte dieser Abweichung von der ursprünglichen Bauplanung zugestimmt. Die Deutsche Bahn AG hat die Mittel abgerufen, die für den gesamten Bauabschnitt vorgesehen waren. Nach Schätzung des Bundesamtes hat die Deutsche Bahn AG für den nicht gebauten Streckenabschnitt 153 Mio. Euro erhalten. Das Bundesministerium hat diese Mittel nicht zurückverlangt.
- Im Bahnhof Wiesbaden musste ein Bahnsteig verlängert werden, weil die auf der Neubaustrecke verkehrenden Züge länger sind als herkömmliche Reisezüge. Diese Maßnahme wurde mit Zustimmung des Bundesamtes durch zusätzliche Bundesmittel von 1,7 Mio. Euro finanziert, obwohl sie Bestandteil der ursprünglichen Finanzierungsvereinbarung war.

Bereits in seinem Bericht nach § 99 Bundeshaushaltsordnung zur Finanzierung der Bundesschienenwege vom März 2006 (Bundestagsdrucksache 16/840) hatte der Bundesrechnungshof festgestellt, dass sich der Bund mit

über 700 Mio. Euro mehr an der Neubaustrecke beteiligt hat als vertraglich vereinbart.

22.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesministerium darauf verzichtete, Kosten von mindestens 37 Mio. Euro für die Vorfinanzierung von Bauleistungen von der Deutschen Bahn AG zu fordern. Nach den Vereinbarungen hat diese die Kosten für Vorfinanzierungen zu tragen. Der Bundesrechnungshof kann nicht erkennen, dass hier ein begründeter „Einzelfall“ vorliegt, der einen Verzicht des Bundes auf die Erstattung zusätzlicher Kosten rechtfertigt. Das Bundesministerium hätte auf die Einziehung der Forderung nur dann verzichten dürfen, wenn dies eine besondere Härte für die Deutsche Bahn AG bedeutet hätte (§ 59 Abs. 1 Nr. 3 BHO). Dieser Fall liegt hier nicht vor.

Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof kritisiert, dass das Bundesministerium der Deutschen Bahn AG die zuviel gezahlten Mittel von 153 Mio. Euro für den Streckenabschnitt zwischen Köln-Deutz und Porz-Steinstraße überlassen hat, obwohl ihnen keine Bauleistungen zugrunde liegen.

Die Verlängerung des Bahnsteiges im Bahnhof Wiesbaden wurde durch den Bund doppelt finanziert. Obwohl das Bundesamt dieses erkannte, gab es die Mittel unzulässigerweise frei.

22.3

Zu den Vorauszahlungen hat das Bundesministerium erklärt, dass die Ausnutzung solcher Möglichkeiten ausdrückliche Absicht der Höchstpreisfinanzierung gewesen sei. Außerdem hat es auf die Vereinbarungen zu dem Einzelfall verwiesen.

Wegen des Streckenabschnitts zwischen Köln-Deutz und Porz-Steinstraße hat das Bundesministerium ausgeführt, dass das Bundesamt den Vorschlag der Deutschen Bahn AG befürwortet habe.

Das Bundesministerium hat bestätigt, dass das Unternehmen 1,7 Mio. Euro zusätzlich für die Verlängerung des Bahnsteiges im Bahnhof Wiesbaden erhalten hatte. Diese Zahlung sei jedoch ausdrücklich vom Bundesamt genehmigt worden. Damit genieße das Unternehmen Vertrauensschutz. Deshalb habe das Bundesamt die Mittel nicht zurückgefordert.

22.4

Der Bundesrechnungshof bestreitet nicht, dass die Höchstpreisfinanzierung solche Möglichkeiten wie die Vorfinanzierung zulässt. Wenn sich durch eine Vorfinanzierung finanzielle Vorteile ergeben, müssen diese dem Bund und nicht der Deutschen Bahn AG zugute kommen.

Sollte die Deutsche Bahn AG den Streckenabschnitt zwischen Köln-Deutz und Porz-Steinstraße endgültig nicht

bauen, hat das Bundesministerium die dafür bereitgestellten Mittel von 153 Mio. Euro zurückzufordern.

Der Bundesrechnungshof hält seine Kritik aufrecht, dass die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für den Verzicht auf mindestens 37 Mio. Euro Kapitalbereitstellungskosten nicht vorlagen. Er fordert das Bundesministerium auf zu prüfen, ob die Mittel zurückgefordert werden können und welche weiteren rechtlichen Konsequenzen zu ziehen sind. Dies gilt insbesondere für die doppelte Finanzierung der Bahnsteigverlängerung in Wiesbaden.

23 Bund zahlt 60 Mio. Euro ohne Gegenleistung aus (Kapitel 1222)

23.0

Obwohl beim Ausbau der Bahnstrecke zwischen Ingolstadt und München noch Arbeiten im Wert von 60 Mio. Euro ausstehen, hat das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung bereits alle Mittel für dieses Projekt ausbezahlt. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hätte die Deutsche Bahn AG veranlassen müssen, den Ausbau fertigzustellen oder die zuviel gezahlten Bundesmittel zurückzuzahlen.

23.1

Der Bund finanziert Investitionen in die Schienenwege seiner Eisenbahnen. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Bundesministerium) und die Deutsche Bahn AG schlossen im Jahre 1996 eine Finanzierungsvereinbarung über den Ausbau der Bahnstrecke zwischen Ingolstadt und München. Ein Eisenbahninfrastrukturunternehmen (Unternehmen) sollte den Ausbau im Jahre 2003 fertigstellen.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Stuttgart das Verwaltungshandeln des Bundesministeriums bei der Durchführung des Streckenausbaus. Er stellte fest, dass die Deutsche Bahn AG zwar sämtliche Bundesmittel bis Ende 2003 abgerufen, das Unternehmen einen Teil des Ausbaus aber nicht abgeschlossen hatte.

Das Unternehmen hat den Ausbau bisher nicht vollständig durchgeführt. Beispielsweise baute es den Streckenabschnitt Ingolstadt-Petershausen nicht für höhere Geschwindigkeiten aus. Das Eisenbahn-Bundesamt (Bundesamt) schätzt den Wert der ausstehenden Arbeiten auf rund 60 Mio. Euro.

23.2

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, dass das Bundesministerium den Baufortschritt nicht ausreichend überwacht hat. Es hat sämtliche Bundesmittel ausgezahlt, obwohl das Unternehmen einen Teil der vereinbarten Bauleistung bisher nicht ausgeführt hat.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, die bisher nicht erbrachten Bauleistungen durchführen zu lassen und mit der Deutschen Bahn AG einen verbindlichen Termin zu vereinbaren, bis zu dem der gesamte Ausbau fertigzustellen ist. Sollte das Bundesministerium die Fertigstellung der Arbeiten nicht durchsetzen können, sind die dafür bereits ausgezahlten Bundesmittel mit Zinsen zurückzufordern.

23.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, das Unternehmen habe zugesichert, die zurückgestellten Ausbaumaßnahmen durchzuführen. Einen konkreten Fertigstellungstermin habe es nicht genannt. Das Bundesamt werde die genauen Kosten des noch fertigzustellenden Ausbaus ermitteln. Danach werde das Bundesministerium entscheiden, ob es Bundesmittel in entsprechender Höhe zurückfordern oder für den vorzeitig gezahlten Betrag Zinsen verlangen werde.

23.4

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Forderung fest, mit der Deutschen Bahn AG einen verbindlichen Termin zu vereinbaren, bis zu dem der Ausbau fertiggestellt sein muss. Sollte der Ausbau nicht fertiggestellt werden, hat das Bundesministerium die ausgezahlten Mittel für die noch ausstehenden Bauarbeiten einschließlich Verzinsung zurückzufordern.

Künftig sollte das Bundesministerium sicherstellen, dass Bundesmittel nur den Baufortschritt entsprechend ausgezahlt werden.

24 **Bund bewilligt ohne Rechtsgrund 5,9 Mio. Euro für Bahnhofsvorplätze**

24.0

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hat entgegen den gesetzlichen Bestimmungen für den Bau der Vorplätze des Bahnhofs Berlin Südkreuz 5,9 Mio. Euro bereitgestellt.

24.1

24.1.1

Der Bund darf grundsätzlich nur für die ihm auferlegten Aufgaben Bundesmittel ausgeben (Artikel 104a Abs. 1 Grundgesetz). Seit dem Jahre 1996 steht den Ländern für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) gemäß Artikel 106a Grundgesetz ein Betrag aus dem Steueraufkommen des Bundes zu. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Bundesministerium) stellte bereits im Jahre 1995 fest, dass bei Bahnhöfen der Bau von Vorplätzen dem ÖPNV zuzurechnen ist. Daher finanzierte das Bundesministerium bislang auch keine Bahnhofsvorplätze.

Beim Neubau des Bahnhofs Berlin Südkreuz (ehemals Papestraße) waren auch die dazugehörigen Vorplätze, bestehend aus Anlagen für Parkhäuser, Stellplätzen für Taxen und den Individualverkehr sowie Bushaltestellen (s. Abbildung), zu errichten. Der Senat von Berlin bestätigte, dass die Vorplätze dem ÖPNV dienen. Er wolle sich an der Finanzierung aber nicht beteiligen.



Westlicher Vorplatz des Bahnhofs Berlin Südkreuz

Die Gesamtkosten von rund 12,5 Mio. Euro sollte das zuständige Eisenbahninfrastrukturunternehmen (Unternehmen) finanzieren. Der Bund sollte lediglich rund 800 000 Euro für Zufahrtswege der Feuerwehr zahlen.

24.1.2

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Berlin die Finanzierung des Bahnhofs Berlin Südkreuz. Er stellte fest, dass der Bund den Bau der Vorplätze aus Mitteln für den Schienenwegeausbau finanzierte.

Das für den Bau des Bahnhofs zuständige Unternehmen hatte Geld für den Bau der Bahnhofsvorplätze beim Eisenbahn-Bundesamt (Bundesamt) beantragt. Das Bundesamt lehnte dies zunächst ab. Aufgrund der Entscheidung des Bundesministeriums aus dem Jahre 1995 könnten Vorplätze nicht aus Mitteln des Bundesschienenwegeausbaugesetzes (BSchwAG) finanziert werden, weil Bahnhofsvorplätze dem ÖPNV zuzurechnen seien. Das Bundesministerium wies das Bundesamt schriftlich an, dem Antrag des Unternehmens stattzugeben. Daraufhin teilte das Bundesamt dem Unternehmen mit, dass die Vorplätze für den Bahnhof Berlin Südkreuz nunmehr aus Bundesmitteln des BSchwAG finanziert werden können und gab dazu 5,9 Mio. Euro frei.

24.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass der Bund den Bau der Vorplätze des Bahnhofs Berlin Südkreuz aus Mitteln nach dem BSchwAG finanzierte. Diese Entscheidung widerspricht der Rechtslage. Danach haben die Län-

der den ÖPNV zu finanzieren. Das Bundesministerium durfte daher nicht das Bundesamt anweisen, Bundesmittel freizugeben, um den Bau der Vorplätze zu finanzieren.

24.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, „es sehe sich nicht in der Lage, eine sachgerechte Stellungnahme abzugeben“. Die getroffene Entscheidung zur Finanzierung der Erschließungsanlagen halte es weiterhin aufrecht. Eine Begründung für die Entscheidung gab es nicht.

24.4

Der Bundesrechnungshof hält an seinen Beanstandungen fest.

Der Bau von Bahnhofsvorplätzen, die dem ÖPNV dienen, mit Mitteln des Bundes, verstößt gegen die Rechtslage.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesministerium alle Möglichkeiten ausschöpft, um Bundesmittel zurückzufordern.

Der Bundesrechnungshof fordert das Bundesministerium auf, künftig nur solche Bahnanlagen zu fördern, für die der Bund die Finanzierungskompetenz besitzt.

25 Einsparpotenzial bei Kennzeichnung von Seeschifffahrtsstraßen noch immer nicht ausgeschöpft (Kapitel 1203)

25.0

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hat ein dem Parlament seit Jahren angekündigtes Konzept für die bedarfsgerechte Kennzeichnung von Seeschifffahrtsstraßen mit Tonnen noch immer nicht vorgelegt. Hierdurch lässt es Einsparpotenziale ungenutzt und erschwert die Bedarfsplanung für die Schiffe, die für die Unterhaltung der Tonnen notwendig sind.

25.1

Die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung wendet jährlich über 30 Mio. Euro für die Kennzeichnung der Seeschifffahrtsstraßen mit schwimmenden Schifffahrtszeichen (Tonnen) auf. Deren Bedeutung nimmt wegen der nahezu vollständigen Ausrüstung der Schifffahrt mit elektronischen Navigationshilfen seit langem ab. Der Bundesrechnungshof hatte daher dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Bundesministerium) bereits in seinen Bemerkungen 2001 (Bundestagsdrucksache 14/7018 Nr. 31) empfohlen, Art und Dichte der Kennzeichnung der Seeschifffahrtsstraßen flächendeckend zu prüfen. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) forderte das Bundesministerium daraufhin am 19. April 2002 auf, die Empfehlung

des Bundesrechnungshofes umzusetzen und den sich dabei ergebenden Rationalisierungsspielraum zu nutzen. Das Bundesministerium bestätigte in seinem Bericht an den Rechnungsprüfungsausschuss im Februar 2003, dass ein für die gesamte Küste geltendes Konzept für die bedarfsgerechte Kennzeichnung von Seeschifffahrtsstraßen mit Tonnen erarbeitet werde. Der Rechnungsprüfungsausschuss bat den Bundesrechnungshof, die Entwicklung zu beobachten und bei Bedarf zu berichten.

Im Juli 2006 legten die beiden Wasser- und Schifffahrtsdirektionen Nord und Nordwest (Küstendirektionen) ein Konzept vor, mit dem die Zahl der für Betrieb und Unterhaltung der Tonnen eingesetzten Schiffe von elf auf acht verringert werden könne. Die mit externer Hilfe optimierte Einsatzplanung und der Ersatz von drei Tonnenlegern durch neu konzipierte, flexibler einsetzbare Mehrzweckschiffe machten dies möglich. Die Küstendirektionen räumten aber ein, dass es in zehn Aufgabefeldern noch weitere Optimierungsmöglichkeiten gebe. Hierzu gehörten z. B.

- größere Wartungsintervalle für die ausgelegten Tonnen,
- die Positionierung der Tonnen und
- ein verstärkter Einsatz der Schadstoffunfallbekämpfungsschiffe für die Wartung der Tonnen.

Das Bundesministerium stimmte dem Konzept der Küstendirektionen grundsätzlich zu. Die Wirtschaftlichkeit müsse jedoch im Hinblick auf die genannten Aufgabefelder noch deutlich gesteigert werden. Der Einsatz der Mehrzweckschiffe für sonstige Aufgaben führe zu einer zusätzlichen Einsparung von Arbeitsschiffen, die in dem Konzept bislang noch nicht betrachtet worden sei. Nach Auslieferung der neuen Schiffe seien deshalb zusätzlich zu den drei geplanten vier weitere Schiffe still zu legen.

25.2

Der Bundesrechnungshof hat grundsätzlich begrüßt, dass die Küstendirektionen Betrieb und Unterhaltung der Tonnen wirtschaftlicher gestalten wollen. Er hat jedoch beanstandet, dass dies nicht umfassend und zudem in der falschen Reihenfolge geschieht. Es hätte nahe gelegen, zunächst das im Februar 2003 angekündigte Konzept für die bedarfsgerechte Ausstattung von Seeschifffahrtsstraßen mit Tonnen zu erarbeiten und dann die Frage der für deren Unterhaltung erforderlichen Schiffe zu klären. Die zahlreichen, von den Küstendirektionen aufgezeigten Rationalisierungsmöglichkeiten belegen, dass von einer durchgreifenden Optimierung noch keine Rede sein kann.

Der Bundesrechnungshof hat anerkannt, dass das Bundesministerium mit seiner Vorgabe, vier weitere Schiffe still zu legen, die Küstendirektionen zur Nutzung aller Rationalisierungsspielräume zwingen will. Diese Vorgabe ist allerdings nicht Ergebnis des Konzepts und sollte deshalb fundiert abgesichert werden.

25.3

Das Bundesministerium hat weitere Einsparmöglichkeiten bei den Tonnen nicht bestritten. Diese hätten jedoch keine Auswirkungen auf den in dem Konzept der Küstendirektionen ermittelten Bedarf an Schiffen, da sich dieser vorrangig aus den Anforderungen der Störfallbeseitigung ableite. Im Übrigen sei das Konzept mit der Einsparung von sieben Schiffen so knapp angelegt, dass aktuelle und zu erwartende Entwicklungen bei den Tonnen berücksichtigt seien.

Als Reaktion auf den Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses vom 19. Februar 2002 habe das Bundesministerium mit den Küstendirektionen eine Zielvereinbarung abgeschlossen, nach der das Projekt „Bedarfsgerechte und wirtschaftliche Ausgestaltung von Seeschifffahrtsstraßen“ parallel zu dem Konzept für den Schiffseinsatz zu bearbeiten sei. Letzteres sollte zuerst fertiggestellt werden. Mit der Umsetzung könne man nicht bis zur Optimierung der Ausgestaltung von Seeschifffahrtswegen mit verkehrstechnischen Systemen warten. Ansonsten träten die erheblichen Einspareffekte später ein und man trage dem dringend notwendigen Ersatz der rund 40 Jahre alten Tonnenleger keinerlei Rechnung.

25.4

Für den Bundesrechnungshof ist die Argumentation des Bundesministeriums in keinem Punkt plausibel. So ist es nicht sachgerecht, den zukünftigen Bedarf an Schiffen für den Unterhalt der Tonnen aus den heutigen Anforderungen der Störfallbeseitigung abzuleiten. Eine umfassende Optimierung des Systems der Tonnen wird u. a. zum Einsatz von robusterer Lichttechnik und weniger wartungsbedürftigen Tonnen sowie zu einer Reduzierung der Zahl der Tonnen führen. Es ist offensichtlich, dass dies direkte Auswirkungen auf den Gesamtaufwand für die Störungsbeseitigung und den Bedarf an Schiffen haben wird.

Der Bundesrechnungshof hat nicht empfohlen, jetzt noch mit der Umsetzung des Schiffskonzeptes zu warten. Er hält aber an seiner Auffassung fest, dass es wirtschaftlich gewesen wäre, zunächst das System der Tonnen an den Seeschifffahrtsstraßen zu optimieren und dann ein Konzept für deren Unterhaltung zu entwickeln.

Der Rechnungsprüfungsausschuss hat das Bundesministerium vor mehr als fünf Jahren aufgefordert, Art und Dichte der Kennzeichnung der Seeschifffahrtsstraßen zu untersuchen. Es ist nicht nachzuvollziehen, weshalb die Systemoptimierung bis heute nicht gelungen ist, obwohl sie erhebliche Einsparungen bewirken wird.

Das Bundesministerium wird sicherzustellen haben, dass die Küstendirektionen

- das im Jahre 2003 zugesagte Konzept für die bedarfsgerechte Kennzeichnung von Seeschifffahrtsstraßen nunmehr zum Abschluss bringen,
- das Ergebnis zügig umsetzen und
- auf dieser Grundlage das Konzept für den Schiffseinsatz überprüfen und ggf. korrigieren.

26

Bauftrag in Millionenhöhe regelwidrig ohne Ausschreibung vergeben (Kapitel 1210)

26.0

Um kurzfristig zur Verfügung gestellte Haushaltsmittel des Bundes auszunutzen, vergab die Straßenbauverwaltung Schleswig-Holstein Bauleistungen zur Sanierung einer Bundesautobahn im Gesamtwert von rund 4,9 Mio. Euro ohne öffentliche Ausschreibung. Damit erleichterte sie mögliche Preisabsprachen und verstieß gegen die einschlägige Korruptionsrichtlinie. Dass die fehlerhaften Entscheidungen von der Obersten Landesstraßenbaubehörde ausgingen, entfaltet eine negative Signalwirkung auf die nachgeordneten Straßenbaubehörden des Landes. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung nahm den Rechtsverstoß des im Auftrag des Bundes tätigen Landes und die damit verbundene Einschränkung des Wettbewerbs ohne weiteres hin.

26.1

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 2006 mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Hamburg die Sanierung eines Abschnitts der Bundesautobahn A 1 Lübeck–Hamburg bei Bad Oldesloe. In diesem Bereich war seit Oktober 1998 die zulässige Höchstgeschwindigkeit bei Nässe auf 80 km/h, ab Dezember 2004 teilweise auf 60 km/h begrenzt, weil Regenwasser auf der Fahrbahn unzureichend abfloss. Einen Unfallschwerpunkt stellte der Bereich nicht dar.

Die im Auftrage des Bundes handelnde Straßenbauverwaltung des Landes Schleswig-Holstein entwickelte Anfang 2005 eine Erhaltungsstrategie für die A 1. Hierbei sah sie u. a. vor, in dem vorgenannten Abschnitt die Betondecke der rechten Spur im Jahre 2007 zu erneuern. Für die anderen Fahrspuren plante sie keine Erhaltungsmaßnahmen.

Im August 2005 teilten Vertreter des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Bundesministerium) dem Land mit, der Bund könne im Jahre 2005 noch zusätzliche Finanzmittel für den Bundesfernstraßenbau bereitstellen. Mit diesen bis zum Jahresende 2005 verfügbaren zusätzlichen Mitteln solle u. a. der oben genannte Abschnitt der A 1 saniert werden. Die dortigen Geschwindigkeitsbegrenzungen entsprächen nicht dem „Standard einer deutschen Autobahn“.

Für die Bundesfernstraßen in Schleswig-Holstein ist das Landesministerium für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr (Landesministerium) als Oberste Landesstraßenbaubehörde zuständig. In dem Bestreben, die kurzfristig in Aussicht gestellten Haushaltsmittel zu nutzen, wies es den für die Vergabe der Bauleistungen zuständigen Landesbetrieb für Straßenbau und Verkehr Schleswig-Holstein (Landesbetrieb) am 6. September 2005 an, die Bau-

maßnahme bis zum 1. Dezember 2005 fertigzustellen. Diese umfasste nunmehr die Erneuerung der Betondecke der gesamten Richtungsfahrbahn Hamburg auf einer Länge von 3,5 Kilometern. Trotz vergaberechtlicher Bedenken des Landesbetriebs ordnete das Landesministerium eine freihändige Vergabe der auf 3,2 Mio. Euro Kosten geschätzten Baumaßnahme an. Das Landesministerium rechtfertigte dies vor allem mit der dringenden verkehrlichen Notwendigkeit, diesen angeblichen „Gefahrenpunkt“ im Autobahnnetz schnellstmöglich zu beseitigen. Die vorliegende Maßnahme sei auch „aus finanzpolitischer Sicht“ wegen der kurzfristig in Aussicht gestellten Haushaltsmittel dringlich gewesen. Hinsichtlich der Auswahl, der Dringlichkeit und der Randbedingungen dieser Maßnahme habe Übereinstimmung mit dem Bundesministerium bestanden.

Der Landesbetrieb vergab die Leistungen in Form eines „Global-Pauschalpreisvertrages“ ohne Ausschreibung im Verhandlungsverfahren. Dieses Verfahren entspricht einer freihändigen Vergabe, ist bei Bauaufträgen jedoch erst ab einem Auftragswert von 5 Mio. Euro vorgesehen. Das Landesministerium hatte dem Landesbetrieb vorgegeben, drei bis vier Bauunternehmen zur Abgabe eines Angebots aufzufordern. Der Landesbetrieb begründete die Auswahl der drei aufgeforderten Unternehmen nachträglich mit deren besonderer Fachkunde und Zuverlässigkeit. Bei öffentlichen Ausschreibungen des Landesbetriebes für ähnliche Bauvorhaben beteiligten sich üblicherweise sieben bis zehn Unternehmen.

Vor Abgabe der Angebote gingen Landesbetrieb, Landes- und Bundesministerium in allen aktenkundigen Kostenschätzungen von Gesamtkosten in Höhe von 3,2 Mio. Euro aus. Bei der Eröffnung der Angebote lag der günstigste Anbieter mit einem Gesamtpreis von 4,9 Mio. Euro um 1,7 Mio. Euro oder 53 % über dem Schätzwert. Die beiden anderen Unternehmen forderten Gesamtpreise von 5,2 Mio. Euro und 6,1 Mio. Euro. Im Vergabevermerk verglich der Landesbetrieb die Gebote mit einem hier erstmals genannten geschätzten Auftragswert von 4,2 Mio. Euro. Die Ermittlung dieses höheren Werts war aus den Akten nicht nachvollziehbar. Dem Bundesrechnungshof übergab der Landesbetrieb bei der Prüfung eine Kostenschätzung über diese Summe als EDV-Ausdruck mit Druckdatum vom Tag der Angebotsöffnung.

Das Landesministerium entschied am 27. September 2006, „die Vergabe soll nicht an den Haushaltsmitteln scheitern, auch wenn die Kosten höher liegen als die vorab veranschlagten 3,2 Mio. Euro“. Einen Tag später vergab der Landesbetrieb die Bauleistung an das Unternehmen, das den niedrigsten Preis forderte.

Der Landesbetrieb nahm die Bauleistung am 12. Dezember 2005 ab. Die von dem Bauunternehmen aufgebrachte vorläufige Fahrbahnmarkierung war wetterbedingt bereits bei der Abnahme in großem Umfang abgängig. Daher blieb die zulässige Höchstgeschwindigkeit auf dem frisch sanierten Autobahnabschnitt noch bis zur endgültigen,

mangelfreien Markierung im April 2006 auf 80 km/h beschränkt.

26.2

Der Bundesrechnungshof hat es für rechtswidrig gehalten, dass die Straßenbauverwaltung Schleswig-Holstein Bauleistungen im Gesamtwert von rund 4,9 Mio. Euro ohne Ausschreibung vergab. Damit erleichterte sie mögliche Absprachen der Bauunternehmen und verstieß gegen Vorschriften zur Korruptionsprävention. Eine solche Einschränkung des Wettbewerbs führt in der Regel zu einem unwirtschaftlichen Vergabeergebnis zulasten des Bundes.

Eine freihändige Vergabe oder ein Verhandlungsverfahren wäre nur bei Vorliegen einer besonderen „zwingenden Dringlichkeit“ gerechtfertigt gewesen (§ 3 und § 3a VOB/A). Die Geschwindigkeitsbegrenzungen bestanden schon seit dem Jahre 1998 und sollten ursprünglich erst im Jahre 2007 beseitigt werden. Die Straßenbauverwaltung zog die Sanierung lediglich vor, weil das Bundesministerium noch für das Haushaltsjahr 2005 kurzfristig zusätzliche Mittel bereitstellte. Ein drohender Verfall von Haushaltsmitteln erfüllt aber keinesfalls den eng auszulegenden Tatbestand der zwingenden Dringlichkeit. Das Ziel der Baumaßnahme, die Geschwindigkeitsbeschränkungen auf der A 1 noch im Jahre 2005 zu beseitigen, wurde zudem trotz der vom Landesministerium angeordneten kurzfristigen Bau durchführung verfehlt.

Das gewählte Verhandlungsverfahren trug nach Auffassung des Bundesrechnungshofes mit dazu bei, dass die im Verhältnis zur Kostenschätzung überteuerten Angebote zwischen 4,9 Mio. Euro und 6,1 Mio. Euro lagen. Da das Verhandlungsverfahren erst ab einer Auftragssumme von 5 Mio. Euro vorgeschrieben ist, konnten die Unternehmen davon ausgehen, dass der Landesbetrieb die Baukosten auf mindestens 5 Mio. Euro geschätzt hatte. Er hätte, als die Angebote die geschätzten Kosten um mehr als 50 % überschritten, das Verfahren abbrechen und nach der Ursache für die große Abweichung von der Kostenschätzung forschen müssen.

Der Bundesrechnungshof hat es als besonders kritikwürdig angesehen, dass das Landesministerium den klaren Verstoß gegen die Vergabevorschriften – den die nachgeordnete Behörde offensichtlich erkannte – selbst vorgab. Die vom Landesministerium angegebenen „finanzpolitischen Gründe“ setzen das Vergaberecht nicht außer Kraft. Besonders schwerwiegend ist, dass derartige Entscheidungen des Landesministeriums als Oberste Landesstraßenbaubehörde und Vergabeprüfstelle eine negative Signalwirkung auf die nachgeordneten Straßenbaubehörden des Landes entfalten.

Die bei einer kurzfristigen Umverteilung von Straßenbaumitteln entstehenden zeitlichen Zwänge rechtfertigen grundsätzlich keinen Verzicht auf öffentliche Ausschreibungen. Der Bundesrechnungshof hat daher das Bundesministerium aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass die im Auftrage des Bundes tätigen Straßenbauverwaltungen der Länder auch bei kurzfristiger Zuteilung von Haus-

haltsmitteln die haushalts- und vergaberechtlichen Vorschriften des Bundes uneingeschränkt befolgen.

26.3

Das Bundesministerium hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, dass es dem Land Schleswig-Holstein die zusätzlichen Mittel für den Bundesfernstraßenbau aus dem länderübergreifenden Mittelausgleich ohne eine Zweckbindung an einzelne Maßnahmen zur Verfügung gestellt habe.

Die Bauleistungen hätten nach Auffassung des Bundesministeriums öffentlich ausgeschrieben werden müssen. Die Kritik des Bundesrechnungshofes sei insoweit berechtigt.

26.4

Der Bundesrechnungshof hält es nicht für ausreichend, dass das Bundesministerium die freihändige Vergabe des Bauauftrags zwar ebenfalls für unzulässig hält, aber den Rechtsverstoß wie auch den rechtfertigenden Hinweis des Landesministeriums auf die Abstimmung mit dem Bundesministerium ohne weiteres hingenommen hat. Dies umso mehr, als der hier beschriebene schwerwiegende Verstoß gegen Haushalts- und Vergaberecht über den Einzelfall hinaus bedeutsam ist.

Der Bundesrechnungshof sieht die Gefahr, dass die auf Bundes- und Landesebene gleichermaßen eindeutigen Richtlinien zur Korruptionsprävention ins Leere laufen, wenn ein Landesministerium offenkundig unzureichende Entschuldigungsgründe für den Verzicht auf öffentliche Ausschreibung für sich in Anspruch nimmt und diese zudem gegen berechnete Einwände nachgeordneter Stellen durchsetzt.

Der Bundesrechnungshof hat bereits häufiger festgestellt, dass einzelne Straßenbauverwaltungen der Länder sich bei Verstößen gegen Rechtsvorschriften oder andere Vorgaben des Bundes auf eine tatsächliche oder vermeintliche Abstimmung mit dem Bundesministerium berufen. Daher bleibt es unbefriedigend, wenn das Bundesministerium diese Verstöße stillschweigend hinnimmt. Letztlich schwächt es dadurch den Anspruch des Bundes auf einen ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Straßenbau.

Der Bundesrechnungshof sieht unbeschadet der gesetzlichen Verantwortung der Obersten Straßenbauverwaltungen der Länder für ihre Straßenbauverwaltung das Bundesministerium in der Pflicht, dafür Sorge zu tragen, dass die Straßenbauverwaltungen der Länder auch bei kurzfristiger Mittelzuteilung die haushalts- und vergaberechtlichen Vorschriften des Bundes einhalten. Nur auf diesem Wege ist ein insgesamt ordnungsgemäßer und wirtschaftlicher Bundesfernstraßenbau sichergestellt. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesministerium insbesondere Rechtsverstöße keinesfalls stillschweigend hinnimmt, sondern gegenüber den Ländern auf einer rechtskonformen Verwaltungspraxis besteht.

27 Baunutzungskosten bei Planung und Betrieb von Gebäuden des Bundes vernachlässigt

27.0

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung kann ganz überwiegend nicht beurteilen, ob die Gebäude in seinem Verantwortungsbereich wirtschaftlich geplant und betrieben werden. Bereits in der Planungs- und Genehmigungsphase fehlt es an einer vollständigen Darstellung und Erläuterung der Baunutzungskosten. In der Betriebsphase überwacht die Bauverwaltung diese Kosten überwiegend nicht ordnungsgemäß. Daher bestehen nur wenige Möglichkeiten, z. B. den Energieverbrauch steuernd zu beeinflussen und „Energieschleudern“ zu identifizieren.

27.1

Zur ganzheitlichen Beurteilung der Wirtschaftlichkeit einer geplanten Baumaßnahme sind nach § 24 Abs. 1 letzter Satz der Bundeshaushaltsordnung (BHO) in den erläuternden Haushaltsunterlagen die nach Fertigstellung der Baumaßnahme voraussichtlich entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen darzustellen. Die Einzelheiten regeln die Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes (RBBau). Ebenso regeln die RBBau, dass Betriebsüberwachungsstellen der Bauverwaltungen den technischen Betrieb der Gebäudeanlagen nach der Inbetriebnahme zu überwachen haben. Ein Vergleich der geplanten mit den nach Inbetriebnahme tatsächlich entstandenen Baunutzungskosten und energiewirtschaftlichen Kenndaten könnte danach Aufschluss über mögliche Planungsdefizite geben. Nach DIN sind Baunutzungskosten im Hochbau alle in baulichen Anlagen und deren Grundstücken entstehenden regelmäßig wiederkehrenden Kosten von Beginn ihrer Nutzbarkeit bis zu ihrer Beseitigung.

Die Bundesregierung fördert seit dem Haushaltsjahr 2006 die energetische Sanierung von bundeseigenen Gebäuden, um die Betriebskosten und die CO₂-Emissionen zu senken. In den Bewilligungsverfahren zur Auswahl der Gebäude sind die Erkenntnisse der Betriebsüberwachungsstellen zu berücksichtigen.

27.1.1

Der Bundesrechnungshof prüfte bundesweit mit Unterstützung von fünf Prüfungsämtern des Bundes die geplanten Baunutzungskosten der 166 Baumaßnahmen, die die Bauverwaltungen in den Jahren 2000 bis 2002 im zivilen Bereich für den Bund durchgeführt und zur Nutzung übergeben hatten. Das Baukostenvolumen betrug rund 3,02 Mrd. Euro.

Die Bauverwaltungen legten dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Bundesministerium) insgesamt nur für 93 (56 %) der geprüften Baumaß-

nahmen die von den RBBau vorgeschriebenen Datenblätter mit geplanten Baunutzungskosten vor. Von diesen enthielten lediglich 29 (17 %) eine vollständige Planung der Baunutzungskosten. So fehlten bei 45 Maßnahmen Angaben zu den Reinigungskosten, bei 54 Maßnahmen zu den Bauunterhaltungskosten und bei 26 Maßnahmen zu den geplanten Verbrauchswerten. Bei knapp einem Drittel der geprüften Baumaßnahmen wiesen die Datenblätter in einzelnen Positionen Kostenwerte für die Baunutzung aus, die von Vergleichs- oder Erfahrungswerten auffällig abwichen. Eine Beanstandung oder Nachfrage zu diesen Auffälligkeiten seitens des Bundesministeriums konnte der Bundesrechnungshof nicht feststellen. So wies die Haushaltsunterlage für die Baumaßnahme zur Herrichtung und Erweiterung von Dienstgebäuden des Bundesministeriums in Berlin z. B. unbeanstandet einen weit überhöhten Jahresstrombedarf aus, der, fehlerfrei ermittelt, zu erwartende jährliche Stromkosten in Höhe von rund 29,8 Mio. Euro zur Folge gehabt hätte.

27.1.2

Bei 125 der 166 Liegenschaften lag die Betriebsüberwachung im Verantwortungsbereich der Bauverwaltungen. Die zuständigen Betriebsüberwachungsstellen konnten für 111 (89 %) dieser Liegenschaften Datenblätter mit den tatsächlich entstandenen Baunutzungskosten vorlegen. Davon wiesen lediglich 23 Datenblätter (18 %) vollständig erfasste Baunutzungskosten aus. Allerdings bezogen sich die Werte jeweils auf die gesamte Liegenschaft. Gebäudebezogene Werte lagen nur dann vor, wenn sich auf der geprüften Liegenschaft lediglich ein Gebäude befand. Die wichtigsten Gründe, die eine gebäudebezogene Datenerfassung verhinderten, waren fehlende Zähleinrichtungen je Gebäude und das verzögerte, fehlerhafte oder sogar unterlassene Melden von Baunutzungskosten seitens der nutzenden Verwaltungen.

27.1.3

Das Bundesministerium führte keinen Vergleich der geplanten mit den nach Inbetriebnahme tatsächlich entstandenen Baunutzungskosten durch. Allerdings wäre ein solcher vollständiger Vergleich aufgrund der Datenlage lediglich für zwei Gebäude und zwei Liegenschaften möglich gewesen. Für weitere 11 Gebäude und 18 Liegenschaften hätte es zumindest die tatsächlichen Verbrauchsdaten für Abwasser, Wasser, Wärme und Strom mit den geplanten vergleichen können.

Der Bundesrechnungshof verglich die geplanten mit den tatsächlich entstandenen Baunutzungskosten auf Basis der vorliegenden Daten der Betriebsüberwachung und unter vorsichtiger Hinzuschätzung der fehlenden Daten. Danach waren die Kosten um durchschnittlich 29,5 % höher als die in den Haushaltsunterlagen geplanten. Dies entspricht allein für die in die Vergleichsrechnung einbezogenen Baumaßnahmen einem Betrag von 5,3 Mio. Euro pro Jahr.

27.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Bauverwaltungen die Baunutzungskosten für die geprüften Baumaßnahmen unzulänglich ermittelt und in den Haushaltsunterlagen unvollständig ausgewiesen haben. Dadurch ist es ganz überwiegend nicht möglich gewesen, die durch die jeweiligen Baumaßnahmen entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen, den wirtschaftlichen Betrieb und damit auch die Mängel der Planung fachgerecht zu beurteilen. Da die zu erwartenden Baunutzungskosten den Bundeshaushalt während der gesamten Nutzungsdauer der Gebäude belasten, sind sie von wesentlicher Bedeutung, um zu beurteilen, ob Hochbaumaßnahmen wirtschaftlich geplant sind. So müssten z. B. hohe Reinigungskosten aufgrund großer Glasflächenanteile in der Fassade oder hohe Heizungs- und Stromkosten, verursacht durch großzügige Raumplanungen, ein gewichtiger Grund sein, die Pläne zukünftiger Baumaßnahmen zu optimieren. Die Abweichung der tatsächlichen von den geplanten Baunutzungskosten um wenigstens 29,5 % erklärt sich daraus, dass die an der Erstellung der Haushaltsunterlagen beteiligten Dienststellen der Ermittlung der Baunutzungskosten nur eine unzureichende oder gar keine Bedeutung beigemessen haben. Das Bundesministerium hätte die unvollständigen Haushaltsunterlagen nicht genehmigen dürfen.

Für den überwiegenden Teil der geprüften Bundesliegenschaften hat zudem keine ordnungsgemäße Betriebsüberwachung stattgefunden. Fehlende Zähleinrichtungen und mangelhafte Beachtung bestehender Regelungen zur Betriebsüberwachung seitens der nutzenden Verwaltungen haben eine gebäudebezogene Datenerfassung und -auswertung der Baunutzungskosten verhindert. Die liegenschaftsbezogene Erfassung von Baunutzungskosten lässt keine verwertbaren Rückschlüsse auf den tatsächlichen Energieverbrauch einzelner Gebäude zu. Die Betriebsüberwachungsstellen haben somit nur wenige Möglichkeiten, den Energieverbrauch steuernd zu beeinflussen und einen wirtschaftlichen Gebäudebetrieb zu sichern. Sie sind nicht in der Lage, „Energieschleudern“ zu identifizieren und damit entsprechenden Handlungsbedarf zu beschreiben. Nur mit Hilfe einer funktionierenden Betriebsüberwachung lässt sich eine sachgerechte Auswahl der zu sanierenden bundeseigenen Gebäude vornehmen, um Nutzungskosten und CO₂-Emissionen zu senken. Der Bundesrechnungshof rät davon ab, die derzeit vorliegenden mangelhaften Baunutzungsdaten für eine Auswahlentscheidung bei der derzeit anlaufenden energetischen Gebäudesanierung zu nutzen.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, bei der Genehmigung von Baumaßnahmen künftig die Bundeshaushaltsordnung zu beachten und die Bauverwaltungen auf das Einhalten der RBBau hinzuweisen. Dafür haben die Bauverwaltungen künftig die Baunutzungskosten vollständig sowie fachgerecht zu planen und in den Betriebsüberwachungsstellen die tatsächlichen Baunutzungskosten gebäudebezogen sowie

vollständig zu erfassen. Hierfür sollten möglichst alle Gebäude mit den notwendigen Erfassungsgeräten ausgestattet werden.

Das Bundesministerium muss einen regelmäßigen Vergleich der geplanten mit den tatsächlichen Baunutzungskosten und eine anschließende Abweichungsanalyse sicherstellen. So kann es die Baunutzungskosten senken und eine Qualitätsverbesserung im öffentlichen Bauen erreichen.

27.3

Das Bundesministerium hat eingeräumt, die Analyse von Baunutzungskosten habe in der Vergangenheit nicht die erforderliche Wertschätzung und Aufmerksamkeit erfahren. Um den Forderungen des Bundesrechnungshofes soweit wie möglich nachzukommen, habe es daher zwischenzeitlich u. a. eine Arbeitsgruppe beim Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung eingerichtet, die regelmäßig Auswertungen der bundesweit erhobenen Betriebsüberwachungsdaten (Benchmarks etc.) vorlegen solle. Es beabsichtige, künftig Baumaßnahmen mit unvollständigen baufachlichen Unterlagen grundsätzlich nicht mehr zu genehmigen. Auch wolle es die Bauverwaltungen anweisen, die Regelungen der RBBau zur Ermittlung der Baunutzungskosten und zur Betriebsüberwachung einzuhalten.

Das Bundesministerium hat ergänzend erklärt, dass die RBBau keinen Vergleich der geplanten mit den tatsächlich entstandenen Baunutzungskosten vorsähen. Zudem sei er nur bedingt geeignet, Aufschluss über Planungsdefizite zu geben. So lasse der zum Zeitpunkt der „Entscheidungsunterlage Bau“ vorhandene Erkenntnisstand über eine Baumaßnahme eine fundierte Sollwertbestimmung der Baunutzungskosten nicht zu, da diese lediglich nach überschlägiger Ermittlung geschätzt seien. Unabhängig davon setze sich das Bundesministerium mit Nachdruck dafür ein, Unterbringungs- und Bauentscheidungen künftig noch stärker unter Berücksichtigung aller denkbaren Beschaffungsformen (einschließlich öffentlich-privater Partnerschaften) und unter Betrachtung des gesamten Lebenszyklus eines Gebäudes zu treffen. Es sei keineswegs ungewöhnlich, wenn die tatsächlich entstandenen Baunutzungskosten, wie vom Bundesrechnungshof ermittelt, um 29,5 % von den geplanten abwichen, da eine Kommentierung zur einschlägigen DIN Abweichungen von +/- 40 % als normal ansehe.

Das Bundesministerium hat weiter ausgeführt, die personelle und finanzielle Ausstattung der in den Ländern für den Bund tätigen Betriebsüberwachungsstellen befinde sich, gemessen an den durchschnittlichen Energiekosten, auf einem teilweise sehr niedrigen Niveau. Es werde prüfen, inwieweit es möglich sei, diesen Bereich unter Einbeziehung von Lebenszyklusaspekten zu verstärken.

27.4

Der Bundesrechnungshof sieht in den zwischenzeitlich eingeleiteten Maßnahmen des Bundesministeriums erste Schritte, den Baunutzungskosten künftig sowohl während der Planung als auch im Betrieb die notwendige Beachtung zu schenken. Hierfür kommt es allerdings darauf an, dass das Bundesministerium hohe Anforderungen an die Qualität der in der Planungsphase erhobenen Daten u. a. zu den Baunutzungskosten stellt. Wenn auch die Zahlen in der Planungsphase teilweise nur geschätzt werden können, muss die Datenqualität hinreichend gut sein, um über die „Entscheidungsunterlage Bau“ die zu realisierende Variante der Bedarfsdeckung (Eigenbau, öffentlich-privater Partnerschaft, Anmietung etc.) auswählen zu können. Daher stimmt der Bundesrechnungshof nicht mit dem Bundesministerium überein, die Abweichungen der geplanten von den tatsächlichen Baunutzungskosten seien unbedenklich. Gerade bei sich wiederholenden Bauaufgaben mit durchschnittlichen Planungsanforderungen, wie z. B. bei Verwaltungsgebäuden, müssen und können die Baunutzungskosten wesentlich genauer geplant werden. Auch stellt sich danach die Frage, wie das Bundesministerium die Wirtschaftlichkeit der verschiedenen möglichen Formen einer Bedarfsdeckung zuverlässig beurteilen will, wenn es den Zahlen zu den Baunutzungskosten in der Planungsphase nur eine eingeschränkte Aussagekraft und Verlässlichkeit zubilligt. Da bei Betrachtung des gesamten Lebenszyklus eines Bauwerks die Baunutzungskosten eine entscheidende Rolle spielen, muss die Bauverwaltung alles tun, diese schon in der Planungsphase vollständig und verlässlich zu ermitteln.

Wenn auch die RBBau derzeit nicht den Vergleich der geplanten mit den tatsächlich ermittelten Baunutzungskosten vorschreiben, so hätte es doch nahegelegen, diese Möglichkeit angesichts des grundsätzlich hohen Detaillierungsgrades der Daten zu nutzen, um unwirtschaftliche Planungen zu vermeiden. Das Bundesministerium sollte kurzfristig derartige Vergleiche anstellen lassen und für die Bauverwaltungen nutzbar machen.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das Bundesministerium die Bauverwaltungen zu einer regelgerechten Betriebsüberwachung anhalten will, zugleich aber auch die niedrige personelle und finanzielle Ausstattung problematisiert. Zur Sicherung eines wirtschaftlichen Gebäudebetriebes ist eine gebäudebezogene Betriebsüberwachung erforderlich. Die zurzeit praktizierte Betriebsüberwachung ist weit von dem entfernt, was eine ordnungsgemäß funktionierende Betriebsüberwachung zu leisten im Stande ist und sie im Ergebnis erst rechtfertigt. Um die derzeit vernachlässigte Betriebsüberwachung in die Lage zu versetzen, fachgerecht arbeiten zu können, sind u. a. fehlende Zähleinrichtungen nachzurüsten, die Regeln zur Betriebsüberwachung einzuhalten sowie ggf. zu überarbeiten und das notwendige ausgebildete Personal bereitzustellen.

Bundesministerium der Verteidigung
(Einzelplan 14)

28 Schwere Versäumnisse bei der Planung einer Halle zur Zielsimulation
(Kapitel 1412)

28.0

Im Jahre 2004 hat die Bundeswehr eine Halle zur Zielsimulation fertiggestellt. Dort sollten komplexe Waffensysteme kostengünstiger als bisher getestet und weiterentwickelt werden. Durch die Zielsimulation sollten jährlich 4 Mio. Euro eingespart werden. Die Bundeswehr kann diese Erprobungshalle jedoch bis heute nicht nutzen, weil bei deren Planung schwere Fehler gemacht wurden. Für das Projekt hat sie bisher über 16 Mio. Euro ausgegeben und plant weitere Ausgaben, deren Erfolg zweifelhaft ist. Die nicht nutzbare Erprobungshalle verursacht Betriebskosten von 1,5 Mio. Euro pro Jahr.

28.1

Die Bundeswehr begann im Jahre 1998 den Bau einer Halle mit Zielsimulationsanlage. Dort sollten Waffensysteme und Waffenkomponenten getestet und weiterentwickelt werden. Der Kuppelbau hat einen Durchmesser von 46 m. Unverzichtbarer Bestandteil der Zielsimulationsanlage ist eine Projektionswand, die an der Kuppelinnen-seite befestigt ist. Auf ihr sollen u. a. mit Hilfe von Lasern wirklichkeitsnahe Szenarien dargestellt werden.

Der Bau ist auf die Bedarfsanmeldung einer Wehrtechnischen Dienststelle im Jahre 1987 zurückzuführen. Die Planungen setzte das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) nach mehrjähriger Unterbrechung im Jahre 1995 fort. Das Gebäude steht der Wehrtechnischen Dienststelle seit dem Jahre 2004 zur Verfügung. Es ist Bestandteil eines für 23 Mio. Euro erstellten Gebäudekomplexes und kostete allein 16 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes München die Projektplanungen und stellte fest:

Bei Baubeginn gab es keine Projektionsoberfläche, die den Anforderungen genügte. Eine geeignete Oberfläche entwickelte das Bundesministerium erst nachträglich zusammen mit einem Anbieter. Schon vor Baubeginn hatte ein beauftragtes Architekturbüro darauf hingewiesen, dass die Projektionsoberfläche durch Abgase der getesteten Waffensysteme verunreinigt werden kann. Solche Verunreinigungen beeinträchtigen die Zielsimulation. Das war dem Bundesministerium seit dem Jahre 1998 bekannt. Es zog seinerzeit jedoch keine Konsequenzen, indem es etwa Reinigungsverfahren beschaffte oder entwickelte. Bei der baulichen Abnahme der Projektionswand im Jahre 2004 fiel auf, dass sich bereits Staub- und Rußpartikel sowie ölhaltige Substanzen abgelagert hat-

ten. Diese Verunreinigungen können sich bei Laserbestrahlung in die Projektionsoberfläche einbrennen und diese irreparabel beschädigen.

Daraufhin beschaffte das Bundesministerium für rund 1 Mio. Euro eine vom Hersteller der Projektionsoberfläche entwickelte Reinigungsanlage, deren Bürsten mit Ohrenhaaren südamerikanischer Rinder bestückt sind. Bereits das Angebot des Herstellers machte deutlich, dass diese nur trockene, nicht aber öl- und fetthaltige Verunreinigungen entfernt. Deshalb kann die Wehrtechnische Dienststelle die Halle weiterhin nicht wie geplant für Testreihen nutzen. Nach wie vor finden stattdessen reale Flüge statt. Die mit der Zielsimulation angestrebten Einsparungen von jährlich rund 4 Mio. Euro bleiben aus. Für die nicht nutzbare Erprobungshalle fallen Betriebskosten von rund 1,5 Mio. Euro pro Jahr an.

Zuletzt forderte die Wehrtechnische Dienststelle, an die Erprobungshalle eine sogenannte Rüsthalle anzubauen, in der die Waffensysteme vor Einfahrt in die Erprobungshalle gereinigt werden sollen. Die geschätzten Baukosten betragen 2,4 Mio. Euro.

28.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die Erprobungshalle trotz des beträchtlichen zeitlichen Vorlaufs und erheblicher Ausgaben noch immer nicht zur Verfügung steht. Als Ursachen hierfür sieht er schwere Versäumnisse des Bundesministeriums und ein fehlendes Gesamtkonzept.

So hätte sich das Bundesministerium vor Baubeginn davon überzeugen müssen, dass die Erprobungshalle technisch und planerisch realisierbar ist. Bei der Auswahl der zwingend notwendigen Projektionsoberfläche hat es sich aber allein auf deren Reflexionsverhalten konzentriert. Die für den dauerhaften Betrieb gleichrangigen Fragen der Funktionserhaltung hat das Bundesministerium ignoriert, obwohl sie seit dem Jahre 1998 bekannt waren. Nachdem der Reinigungsbedarf der fertigen Projektionswand offenkundig geworden war, hat es zudem eine unzureichende Teillösung verfolgt. Darum sollen jetzt weitere Haushaltsmittel in Millionenhöhe für eine Rüsthalle ausgegeben werden.

Der Bundesrechnungshof bezweifelt, dass die Reinigung der Waffensysteme die Probleme mit öl- und fetthaltigen Rückständen auf der Projektionsoberfläche dauerhaft lösen kann. Er hat das Bundesministerium daher aufgefordert, kritisch zu hinterfragen, ob die geforderte Rüsthalle sinnvoll und notwendig ist. Dazu ist insbesondere zu klären, ob es ausreicht, die Verunreinigungen so weit möglich zu vermeiden – oder ob nicht zwingend eine Lösung zur Reinigung der Projektionsoberfläche gefunden werden muss.

28.3

Das Bundesministerium hat eingeräumt, dass ihm die Verschmutzungsproblematik seit dem Jahre 1998 bekannt war. Deshalb habe es jeweils als Teillösung eine Absauganlage, ein elektrobetriebenes Fahrgerät für die Waffensysteme sowie die Reinigungsanlage für trockenen Staub beschafft. Es sei auch richtig, dass es derzeit für die Projektionsoberfläche kein Reinigungsgerät für ölhaltige Verunreinigungen gibt. Deshalb beabsichtige das Bundesministerium, an die Erprobungshalle die geforderte Rüsthalle anzubauen, um Waffensysteme vor den Tests zu reinigen. Eine Untersuchung eines wehrwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr habe bestätigt, dass dieser Anbau notwendig sei. Insgesamt belege das Vorgehen des Bundesministeriums, dass es die technische und planerische Realisierbarkeit des Projektes ausreichend und zeitgerecht geprüft habe.

28.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Bewertung und Kritik.

Die vom Bundesministerium genannten Teillösungen sind kein Beleg für eine ausreichende und zeitgerechte konzeptionelle Vorarbeit. Sie sind vielmehr Ausdruck der Bemühungen, ein mit erheblichem Aufwand begonnenes Vorhaben mit immer neuen Haushaltsmitteln zu vollenden. Es spricht für sich, dass die Bundeswehr die Erprobungshalle auch mehr als drei Jahre nach Fertigstellung nicht in Betrieb nehmen konnte.

Eine Rüsthalle mag zwar dazu beitragen, neue öl- und fetthaltige Verunreinigungen der Projektionsoberfläche zu verhindern. Der Bericht des wehrwissenschaftlichen Instituts bestätigt jedoch, dass die Projektionsoberfläche bereits durch solche Rückstände verunreinigt ist. Der geplante Anbau kann dieses Problem nicht lösen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Bundesministerium, schnellstmöglich ein Gesamtkonzept für das weitere Vorgehen zu erarbeiten, indem es alle sinnvollen Handlungsalternativen abwägt. Die mit der Erprobungshalle verfolgten Ziele sind dabei ebenso zu berücksichtigen wie wirtschaftliche Gesichtspunkte. Vordringlich wird zu klären sein, ob und wie das Problem der schon vorhandenen öl- und fetthaltigen Verunreinigungen der Projektionsoberfläche gelöst werden kann. Erst danach kann beurteilt werden, ob es sinnvoll und notwendig ist, die geplante Rüsthalle zu bauen, um künftige Verunreinigungen zu vermeiden.

29 Bundeswehr plant Unterkünfte ohne ausreichende Bedarfsprüfung (Kapitel 1412)

29.0

Das Bundesministerium der Verteidigung hat für die Schülerinnen und Schüler der Bundeswehrfachschule München mehr Unterkünfte als benötigt geplant. Wenn es

sich bei der Planung dieser Unterkünfte am tatsächlichen Bedarf orientiert, kann es insgesamt rund 5,2 Mio. Euro einsparen. Dass die geplanten Überkapazitäten durch erhöhte Teilnehmerzahlen bei anderen Ausbildungsveranstaltungen ausgelastet werden, wies das Bundesministerium der Verteidigung nicht nach.

29.1

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) beabsichtigt, die Liegenschaft Fürst-Wrede-Kaserne in München sanieren zu lassen. Dort sollen u. a. Unterkünfte für die Schülerinnen und Schüler der Bundeswehrfachschule München entstehen. Das Vorhaben ist Teil eines Kooperationsprojekts mit der Privatwirtschaft. Danach sollen Sanierung und Betrieb der Liegenschaft für 20 Jahre an einen privaten Investor vergeben werden.

Den Unterkunftsbedarf der Bundeswehrfachschulen beziffert das Bundesministerium auf 70 % der für Schülerinnen und Schüler vorgehaltenen Plätze in den Schulen. Auf der Grundlage der im Nutzungskonzept der Fürst-Wrede-Kaserne für die Bundeswehrfachschule München ausgewiesenen 591 Plätze ermittelte es so einen Bedarf von 414 Unterkünften.

Anhand der Unterrichtsverteilungspläne stellte der Bundesrechnungshof fest, dass die tatsächliche Zahl der Schülerinnen und Schüler der Bundeswehrfachschule München seit dem Jahre 2002 unter 400 Personen liegt. Diese Zahl berücksichtigt bereits, dass das Bundesministerium in den Jahren 2001 und 2004 im süddeutschen Raum zwei Bundeswehrfachschulen geschlossen hatte und sich der Einzugsbereich der Bundeswehrfachschule München dadurch vergrößerte. Das Bundesministerium konnte nicht erklären, warum es mit einer deutlich höheren Anzahl an Plätzen für Schülerinnen und Schüler der Bundeswehrfachschule München kalkuliert. Ausgehend von durchschnittlich 400 Schülerinnen und Schülern ergibt die vom Bundesministerium angewandte 70-%-Rechnung für die Bundeswehrfachschule München einen Bedarf von lediglich 280 Unterkünften.

Das Nutzungskonzept für die Fürst-Wrede-Kaserne sieht darüber hinaus gesonderte Kapazitäten für 180 Teilnehmerinnen und Teilnehmer an Lehrgängen der sogenannten Zivilberuflichen Aus- und Weiterbildung vor. Diese dient der Qualifizierung von Bewerberinnen und Bewerbern für die Verwendung in der Bundeswehr. Für 70 % von ihnen sollen 126 Unterkünfte geschaffen werden.

Insgesamt ergibt sich demnach für die Fürst-Wrede-Kaserne

- nach den Planungen des Bundesministeriums eine Gesamtzahl von 540 Unterkünften (414 Bundeswehrfachschule und 126 Zivilberufliche Aus- und Weiterbildung), aber
- ein tatsächlicher Bedarf von lediglich 406 Unterkünften (280 Bundeswehrfachschule und 126 Zivilberufliche Aus- und Weiterbildung).

Bezogen auf die aus dem Kooperationsprojekt resultierende 20-jährige Nutzungszeit, könnten mindestens 5,2 Mio. Euro eingespart werden, wenn entsprechend weniger Unterkünfte geplant und hergerichtet würden. Dieser Betrag ergibt sich aus den Angaben des Bundesministeriums in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des Kooperationsprojekts.

29.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die derzeitige Planung den Bedarf der Bundeswehrfachschule München an Unterkünften deutlich übersteigt. Er hat das Bundesministerium aufgefordert, den Unterkunftsbedarf auf der Basis belastbarer Zahlen zu ermitteln. Dazu hat er empfohlen, die tatsächliche Zahl der Schülerinnen und Schüler aus den vergangenen Jahren und absehbare Entwicklungen im Zusammenhang mit der Reduzierung der Bundeswehr zu berücksichtigen.

29.3

Das Bundesministerium hat den Feststellungen des Bundesrechnungshofes zur Ermittlung des Unterkunftsbedarfs für die Bundeswehrfachschule München nicht widersprochen.

Es geht nunmehr jedoch davon aus, dass neben den bereits im Nutzungskonzept vorgesehenen Unterkunftsplätzen weitere Kapazitäten für Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Zivilberuflichen Aus- und Weiterbildung am Standort München erforderlich seien. Das Fehlen zusätzlicher Unterkünfte sei ursächlich dafür, dass angestrebte höhere Teilnehmerzahlen noch nicht erreicht wurden. München sei als Schwerpunktstandort der Zivilberuflichen Aus- und Weiterbildung vorgesehen, wodurch die geplanten 540 Unterkunftsplätze ausgelastet würden. Um den Bedarf zu decken, seien nach Planungen, die bis ins Jahr 2020 reichen, sogar weitere Unterkunftsplätze in der benachbarten Ernst-von-Bergmann-Kaserne vorgesehen.

29.4

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Kritik an der Berechnung des Unterkunftsbedarfs für die Bundeswehrfachschule fest. Es spricht für sich, dass das Bundesministerium erst jetzt erklärt, die Auslastung der geplanten Unterkünfte durch bislang nicht berücksichtigte Teilnehmerinnen und Teilnehmer an Lehrgängen der Zivilberuflichen Aus- und Weiterbildung sicherstellen zu wollen.

Der Bundesrechnungshof kann nicht erkennen, dass das Bundesministerium seine Entscheidungen zu den Schwerpunktstandorten der Zivilberuflichen Aus- und Weiterbildung bei seinen Planungen für die Unterkunftsplätze in der Fürst-Wrede-Kaserne tatsächlich einbezogen hat. Auch die Erklärung, bis zum Jahre 2020 noch weitere Unterkünfte für diesen Personenkreis in einer anderen Kaserne ausweisen zu wollen, überzeugt nicht. Sie ist vielmehr ein Indiz dafür, dass das Bundesministerium den

Gesamtbedarf an Unterkünften bei seiner Planung nicht sorgfältig erhoben hat.

Einen langfristig planbaren höheren Bedarf an Unterkunftsplätzen hätte das Bundesministerium bei der Konzeption des auf 20 Jahre angelegten Kooperationsprojekts Fürst-Wrede-Kaserne berücksichtigen müssen. Denn die Wirtschaftlichkeit solcher Projekte hängt sowohl von deren Volumen als auch von deren Laufzeit ab.

Das Bundesministerium ist nunmehr aufgefordert, zeitnah und vor Beginn baulicher Maßnahmen den tatsächlichen Bedarf an Unterkünften am Standort München zu ermitteln. Sollte sich dabei ein die bisherigen Annahmen übersteigender Bedarf ergeben und auf das Bauvolumen des Kooperationsprojekts auswirken, so müsste dessen Wirtschaftlichkeit unter den veränderten Bedingungen noch einmal überprüft werden.

30 **Wirtschaftlichkeit der Hard- und Softwarepflege bei Fregatten nicht ermittelt** (Kapitel 1418 Titel 553 01 und 554 01)

30.0

Die Marine hat ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchung entschieden, die Pflege und Änderung der Hard- und Software für Fregatten ausschließlich von der Industrie durchführen zu lassen. Wie sich dies auf die künftig notwendigen Haushaltsmittel auswirkt, ermittelte sie nicht hinreichend. In der Bundeswehrplanung sind die Ausgaben nur teilweise berücksichtigt. Auch prüfte die Marine nicht ausreichend, wie sie ihre technische und wirtschaftliche Beurteilungskompetenz erhalten kann.

30.1

Die Marine setzt drei Fregattenklassen mit unterschiedlichen Fähigkeiten ein. Dazu gehören acht Fregatten der Klasse 122, vier der Klasse 123 und drei der Klasse 124. Für eine weitere Fregattenklasse 125 leitete das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) im Jahre 2007 die Beschaffung ein. Zur Informationsaufbereitung, Befehlsübermittlung und Koordination des Waffeneinsatzes hat jede Fregattenklasse ein eigenes sogenanntes Führungs- und Waffeneinsatzsystem. Für die Fregattenklasse 124 ließ das Bundesministerium dieses System von der Industrie vollständig neu entwickeln. Bis zum Jahre 2010 sollen die Führungs- und Waffeneinsatzsysteme der Klassen 122 und 123 verbessert und der Architektur des neuen Systems angepasst werden (sog. Fähigkeitsanpassung).

Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Koblenz die Pflege und Änderung der Software für Fregatten untersucht und festgestellt:

Das Bundesministerium erließ im Jahre 1989 die „Rahmenweisung zur Softwarepflege und -änderung in der Bundeswehr“. Danach sollten diese Aufgaben grundsätz-

lich durch eigenes Personal und nur in Ausnahmefällen durch die Industrie wahrgenommen werden. Für die Führungs- und Waffeneinsatzsysteme der Fregattenklassen 122 und 123 führte die Marine demgemäß die Softwarepflege und -änderung überwiegend selbst durch. Die Ausgaben hierfür betrugen in den Jahren 2004 und 2005 jeweils rund 3,8 Mio. Euro.

Im Mai 2004 regelte die Marine für ihren Zuständigkeitsbereich, dass Pflege und Änderung der Hard- und Software, zusammenfassend als Systempflege und -änderung bezeichnet, grundsätzlich durch die Industrie zu leisten sind. Eigenes Personal will sie nur noch für Auftragsvergabe, Kostenschätzung, Qualitätssicherung und Abnahme der Software einsetzen. Diese Entscheidungen traf die Marine ohne Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

Das Bundesministerium schätzte die Ausgaben für die Systempflege und -änderung bei den Fregattenklassen 122 und 123 nach deren Fähigkeitsanpassung auf rund 21 Mio. Euro pro Jahr. Wie es für die geplante Betriebsdauer der Fregatten die notwendigen Haushaltsmittel bereitstellen will, konnte das Bundesministerium nicht nachweisen. Fregatten dieser Klassen sollen mindestens bis zum Jahre 2020 genutzt werden.

Das Führungs- und Waffeneinsatzsystem der Fregattenklasse 124 besteht aus zwei Teilsystemen. Für eines davon ging die Marine von einem jährlichen Finanzbedarf für die Systempflege und -änderung von rund 21 Mio. Euro aus. Im Bundeswehrplan veranschlagte das Bundesministerium jedoch für die Jahre 2008 bis 2018 nur Haushaltsmittel von maximal 10 Mio. Euro jährlich.

Die Gesamtausgaben für die Systempflege und -änderung bei allen Fregatten werden nach der geplanten Fähigkeitsanpassung auf mehr als 42 Mio. Euro jährlich anwachsen. Darin sind das zweite Teilsystem der Fregattenklasse 124 und die ab dem Jahre 2014 hinzukommenden Fregatten der Klasse 125 noch nicht berücksichtigt.

Nach Angaben des Bundesministeriums muss die Systempflege und -änderung etwa alle 18 Monate durchgeführt werden; andernfalls seien wesentliche Einschränkungen beim Einsatz der Fregatten die Folge. Diese könnten soweit reichen, dass den Schiffen die Funktionsbereitschaft und Betriebssicherheit für wichtige Funktionsbereiche aberkannt wird.

30.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Entscheidung der Marine, die Systempflege und -änderung von der Industrie vornehmen zu lassen, nicht im Einklang mit der gültigen Rahmenweisung stand. Außerdem hätte vorab eine ergebnisoffene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt werden müssen, die alle Lösungsalternativen einbezieht. Die Marine hat ferner unzureichend berücksichtigt, wie sie ihre technische und wirtschaftliche Beurteilungskompetenz erhalten kann. Personal, das über kein technisches Wissen hinsichtlich der einzelnen Komponenten der Führungs- und Waffeneinsatzsysteme verfügt, wird auch Auftragsvergabe, Kos-

tenschätzung, Qualitätssicherung und Abnahme der Software nicht selbstständig durchführen können. Die Abhängigkeit von der Industrie wird so vergrößert.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes war bei der Fregattenklasse 124 bereits vor Entwicklungsbeginn absehbar, dass die Ausgaben für die Systempflege und -änderung erheblich über denen für die bisher eingesetzten Systeme liegen würden. Denn das Führungs- und Waffeneinsatzsystem dieser Klasse ist besonders komplex. Auch bei der Entscheidung zur Fähigkeitsanpassung in den Klassen 122 und 123 war klar erkennbar, dass diese Ausgaben deutlich steigen würden. Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, dass das Bundesministerium trotzdem nicht nachweisen konnte, wie es die Haushaltsmittel für die Systempflege und -änderung dauerhaft bereitstellen will. Erschwerend kommt hinzu, dass die Ausgaben hierfür kaum aufzuschieben sind, ohne die Einsatzfähigkeit der Fregatten zu gefährden.

Weiter hat der Bundesrechnungshof aufgezeigt, dass sich die Schätzungen für die künftigen Ausgaben zur Systempflege und -änderung nicht im Bundeswehrplan niederschlagen. Die bisher eingeplanten Haushaltsmittel und der tatsächliche Bedarf weichen allein für ein Teilsystem der Fregattenklasse 124 um mindestens 11 Mio. Euro jährlich ab.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen,

- die „Rahmenweisung zur Softwarepflege und -änderung in der Bundeswehr“ aus dem Jahre 1989 zu aktualisieren,
- vor der Vergabe von Aufträgen zur Systempflege und -änderung bei den Fregatten die Lösungsalternativen – darunter z. B. der Einsatz gemischter Teams aus Bundeswehrangehörigen und Industriebediensteten – in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gegenüberzustellen und
- die notwendigen Haushaltsmittel korrekt im Bundeswehrplan sowie in der Finanzplanung abzubilden.

30.3

Das Bundesministerium hat im Dezember 2006 die „Rahmenweisung zur Softwarepflege und -änderung in der Bundeswehr“ neu gefasst. Diese Arbeiten soll künftig in der Regel die Industrie durchführen, wobei die Wirtschaftlichkeit beachtet und die Kernfähigkeit der Bundeswehr berücksichtigt werden sollen. Das Bundesministerium will ermitteln, welche Aufwendungen für Personal, Infrastruktur und Ausbildung notwendig sind, um eine kompetente Begleitung der Arbeiten durch die Bundeswehr sicherzustellen. Es hat zugestimmt, mögliche Formen der Zusammenarbeit in einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gegenüberzustellen.

Hinsichtlich der Systempflege und -änderung bei der Fregattenklasse 124 hat das Bundesministerium geltend gemacht, dass es verschiedene Varianten geprüft habe. Im Ergebnis sei die Vergabe der Arbeiten an die Industrie die einzig mögliche Alternative gewesen. Denn genügend eige-

nes qualifiziertes Personal habe nicht zeitgerecht zur Verfügung stehen können und bei gemischten Teams mit der Industrie sei eine komplizierte Verantwortungsabgrenzung zu befürchten gewesen.

Das Bundesministerium hat eingeräumt, dass entgegen seinen Erwartungen die Ausgaben für die Systempflege und -änderung durch die Industrie deutlich steigen werden. Welche Auswirkungen sich daraus auf künftige Investitionen der Marine ergäben, könne es derzeit nicht abschätzen. In die Finanzplanung könnten jedoch nur solche Ausgaben eingestellt werden, die durch bereits geschlossene Verträge tatsächlich anfielen.

Außerdem hat das Bundesministerium dargelegt, wie es die Ausgaben für die Systempflege und -änderung begrenzen will. So untersuche es die Möglichkeit, eine einheitliche Basis für die Führungs- und Waffeneinsatzsysteme der Marine einzusetzen, und beabsichtige hierzu eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu erstellen. Nach Erreichen der vollen Funktionsfähigkeit des Führungs- und Waffeneinsatzsystems der Fregattenklasse 124 wolle es neu bewerten, ob die Systempflege und -änderung zwingend alle 18 Monate notwendig sei. Auch prüfe es, ob auf die Fähigkeitsanpassung bei der Fregattenklasse 122 verzichtet werden könne.

30.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesministerium künftig Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführen will, bevor es sich auf eine Zusammenarbeit mit der Industrie festlegt. Er geht davon aus, dass es dies in der „Weisung zur Systempflege und -änderung von Waffensystemen in der Materialverantwortung des Inspektors der Marine“ klar zum Ausdruck bringen wird. Außerdem begrüßt er, dass das Bundesministerium ermitteln will, mit welchem Aufwand die Marine die Systempflege und -änderung zumindest kompetent begleiten kann.

Der Bundesrechnungshof hält an der Forderung fest, die notwendigen Ausgaben für die Systempflege und -änderung bei allen Fregatten korrekt zu ermitteln und in den Bundeswehrplan sowie in die Finanzplanung einzubringen. Darüber hinaus hält er es für erforderlich, dem Anstieg dieser Ausgaben entgegenzuwirken und möglichst bald über geeignete Maßnahmen zu entscheiden.

31 Führungsinformationssysteme der Bundeswehr können auch nach sechs Jahren Entwicklung nicht zusammenarbeiten

31.0

Die Bundeswehr will sicherstellen, dass die IT-gestützten Führungsinformationssysteme ihrer Teilstreitkräfte zusammenarbeiten können. Dieses Ziel hat sie auch nach sechs Jahren Entwicklung nicht erreicht. Der Bundesrechnungshof wies bereits zu Beginn des Projekts auf erhebliche Risiken hin. Mittlerweile hat das Bundesministe-

rium der Verteidigung diese ebenfalls erkannt und beabsichtigt, sein Vorgehen zu ändern. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, verbindliche inhaltliche und technische Detailvorgaben zu erstellen. Dies hat das Bundesministerium der Verteidigung bisher nicht umgesetzt.

31.1

Die Bundeswehr entwickelte für ihre Teilstreitkräfte Heer, Luftwaffe und Marine jeweils eigene, IT-gestützte Führungsinformationssysteme, um die militärischen Führungsprozesse zu unterstützen. Diese Systeme führen dezentral eingegebene Informationen zusammen, bereiten sie auf und stellen sie bedarfsgerecht bereit, um z. B. die Befehlsgebung zu vereinfachen oder eine Gesamtlage darzustellen (vgl. Abbildung). Durch die Teilnahme an internationalen Einsätzen sah die Bundeswehr den Bedarf, die Systeme zu harmonisieren.



(© Bundeswehr/IT-ZentrumBw Stab Feldversuch FüInfoSys H)

Lagedarstellung durch ein Führungsinformationssystem
(hier: Mithilfe hochauflösender Monitore)

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) begann im Jahre 2000 ein Pilotprojekt. Es hatte das mittelfristige Ziel, dass die vorhandenen Führungsinformationssysteme die Fähigkeit erlangen, durchgängig zusammenzuarbeiten (Interoperabilität). Bis zum Jahre 2012 sollten die Systeme harmonisiert und zu einem gemeinsamen Führungsinformationssystem zusammengeführt werden. Das Bundesministerium beendete das Pilotprojekt im Jahre 2006 und führt es als reguläres IT-Projekt fort.

Der Bundesrechnungshof prüfte das Pilotprojekt seit dem Jahre 2001 begleitend. Er hat zum Abschluss der Pilotphase untersucht, inwieweit das Bundesministerium seine Ziele erreicht hat, und dabei festgestellt:

Die Bundeswehr benötigte für internationale Einsätze ein Führungsinformationssystem, damit das Einsatzführungskommando streitkräftegemeinsame Operationen führen kann. Sie entschied, hierfür ein neues System („Führungsinformationssystem Streitkräfte“) zu entwickeln

und die vorhandenen Führungsinformationssysteme darin zu integrieren. So wollte sie gleichzeitig den Bedarf des Einsatzführungskommandos decken und die weiteren Ziele – Interoperabilität und Harmonisierung der vorhandenen Systeme – verwirklichen. In einer Studie ließ sie u. a. untersuchen, welche Funktionen und Strukturen ein streitkräftegemeinsames Führungsinformationssystem aufweisen müsste, sowie den Weg zu einem entsprechenden Verbund beschreiben.

Die Bundeswehr realisierte die Basisfunktionen des neuen Führungsinformationssystems. Mit 21 Monaten Verspätung richtete sie es beim Führungsstab der Streitkräfte im Bundesministerium und im Einsatzführungskommando ein. In der derzeitigen Ausbaustufe bietet dieses System keine Möglichkeit, Informationen mit den vorhandenen Führungsinformationssystemen der Teilstreitkräfte auszutauschen. Die Dienststellen müssen daher teilweise mehrere Führungsinformationssysteme parallel einsetzen.

31.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium bereits zu Beginn des Pilotprojektes auf die erheblichen Risiken hingewiesen, die bestehen, wenn das neue Führungsinformationssystem entwickelt wird, bevor die technischen und inhaltlichen Anforderungen an eine Harmonisierung der vorhandenen Systeme abschließend festgelegt sind. Er hat mehrfach beanstandet, dass das Pilotprojekt die Interoperabilität der Führungsinformationssysteme der Bundeswehr nicht verbessert hat. Dazu hat er empfohlen, die Entwicklung des neuen und die Harmonisierung der vorhandenen Führungsinformationssysteme in getrennten Projekten weiterzuführen.

Nach einer sechsjährigen Pilotphase hat die Bundeswehr das mittelfristige Ziel der Interoperabilität nicht erreicht. Auch dem langfristigen Ziel der Harmonisierung ist sie bislang nicht wesentlich näher gekommen. Sie hat vielmehr in erster Linie den Bedarf des Einsatzführungskommandos und des Führungsstabes der Streitkräfte nach einem neuen Führungsinformationssystem gedeckt.

31.3

Das Bundesministerium sieht jetzt das ursprüngliche Vorgehen ebenfalls aus technischer Sicht als kritisch und riskant an. Es sei zudem sehr problematisch, die Führungsprozesse von Heer, Luftwaffe und Marine zu harmonisieren und in einem gemeinsamen Führungsinformationssystem abzubilden. Das Bundesministerium habe sich daher auf ein geändertes Vorgehen festgelegt. Es beabsichtige nicht mehr, die vorhandenen Führungsinformationssysteme in das neue Führungsinformationssystem zu integrieren. Vielmehr plane es, die vorhandenen Systeme mittelfristig beizubehalten und in kleinen Schritten nach streitkräftegemeinsamen Vorgaben weiterzuentwickeln. Ziel sei es, zunächst die Interoperabilität des neuen Systems mit den vorhandenen Systemen

sowie mit den Führungsinformationssystemen anderer Nationen zu verbessern.

Das Bundesministerium hat weiter mitgeteilt, es strebe langfristig nach wie vor ein streitkräftegemeinsames Führungsinformationssystem und die Ablösung der vorhandenen Systeme der Teilstreitkräfte an. Das Bundesamt für Informationsmanagement und Informationstechnik der Bundeswehr (Bundesamt) habe detaillierte Anweisungen erhalten, hierfür Vorgaben zu erarbeiten. Einen Zeitpunkt, bis zu dem es das langfristige Ziel erreichen will, hat das Bundesministerium nicht genannt.

Das Bundesministerium sieht die Ziele des Pilotprojektes im Wesentlichen als erreicht an. Es habe mit der Studie nachweisen können, dass einheitliche Kernfunktionalitäten grundsätzlich machbar seien.

31.4

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Kritik fest, dass das Bundesministerium die Ziele des Pilotprojektes nicht erreicht hat. Denn es war nicht Ziel nachzuweisen, dass einheitliche Kernfunktionalitäten für die Führungsinformationssysteme der Bundeswehr machbar sind. Es ging vielmehr darum, dass die vorhandenen Systeme der Teilstreitkräfte die Fähigkeit erlangen, durchgängig zusammenzuarbeiten.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesministerium mittlerweile die Risiken erkannt hat und sie reduzieren will. Es fehlen aber nach wie vor eindeutige technische, inhaltliche und zeitliche Vorgaben. Derzeit ist noch offen, inwieweit die vom Bundesamt zu erarbeitenden Vorgaben die notwendigen detaillierten Festlegungen treffen. Eine schrittweise Entwicklung der vorhandenen Führungsinformationssysteme ohne detaillierte Vorgaben würde zu Abweichungen führen, die eine Harmonisierung ausschließen oder erheblich erschweren.

Der Bundesrechnungshof bekräftigt daher, dass die vorhandenen Führungsinformationssysteme erst weiterentwickelt werden sollten, nachdem das Bundesministerium die notwendigen Vorgaben für ihre vollständige Interoperabilität und Harmonisierung festgelegt hat. Hierzu zählt neben detaillierten technischen (Systemarchitektur) und inhaltlichen (Informationsversorgung) Festlegungen auch eine Zeit- und Kostenplanung. Darüber hinaus empfiehlt er, organisatorisch sicherzustellen, dass die Bundeswehr die Vorgaben vollständig beachtet, wenn sie die vorhandenen Führungsinformationssysteme weiterentwickelt.

32 Bundeswehr will die Ladeflächen von bis zu 30 Jahre alten Lastkraftwagen mit nahezu unbrauchbaren Sitzen ausstatten (Kapitel 1415 und 1417)

32.0

Die Bundeswehr beabsichtigt, die Ladeflächen von bis zu 30 Jahre alten Lastkraftwagen mit neuen Sitzen für den

Transport von Soldatinnen und Soldaten auszustatten. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass diese Sitze nahezu unbrauchbar sind. Im Inland werden die Lastkraftwagen zudem nicht benötigt und für Auslandseinsätze mit schlechter Sicherheitslage sind sie ungeeignet. Die Bundeswehr sollte deshalb auf die Sitze verzichten und die Lastkraftwagen aussondern. Hierdurch könnte sie 4,5 Mio. Euro sparen.

32.1

Bis zum Jahre 2004 beförderte die Bundeswehr Soldatinnen und Soldaten auch auf Lastkraftwagen (Lkw), auf deren Ladeflächen einfache Holzbänke montiert waren. Die bundeswehreigene Fahrzeugzulassungsstelle hatte aus Sicherheitsgründen entschieden, dass die Holzbänke danach nicht mehr zur Personenbeförderung verwendet werden durften. Die Bundeswehr ließ deshalb für ihre bis zu 30 Jahre alten Lkw Sitzmodule mit je acht Sitzen entwickeln, die den gestiegenen Sicherheitsanforderungen gerecht werden sollten. Bis heute beschaffte die Bundeswehr 375 dieser Sitzmodule. Sie wurden bei einer Instandsetzung der alten Lkw, die weitere zehn Jahre genutzt werden sollen, eingebaut. Einschließlich der Kosten für die Instandsetzung und den Einbau investierte die Bundeswehr 8,9 Mio. Euro. Die Bundeswehr beabsichtigt, bis Ende 2008 weitere 205 Sitzmodule zu beschaffen.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Berlin die Umrüstung der Lkw. Er stellte fest, dass die mit den neuen Sitzen ausgerüsteten Lkw nur sehr eingeschränkt verwendet werden können. So stufte die Infanterieschule der Bundeswehr die neuen Sitze für den Personentransport nur als „eingeschränkt geeignet“ ein. Mit vollständiger Einsatzbekleidung sei es den Soldatinnen und Soldaten nicht möglich, bequem zu sitzen. Erforderliche Ausrüstung könne von ihnen nicht mitgeführt werden. Zudem seien sie zu den Seiten und nach hinten zu gering gesichert. Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) beschränkte darauf hin die Nutzung der umgerüsteten Fahrzeuge auf den unmittelbaren militärischen Auftrag und die dafür erforderliche Ausbildung. Die Fahrzeugzulassungsstelle der Bundeswehr stellte fest, dass die Soldatinnen und Soldaten beim Umstürzen eines umgerüsteten Fahrzeuges größeren Gefahren als etwa in einem Bus ausgesetzt sind und schränkte die Nutzung der umgerüsteten Lkw weiter ein. Heute werden die umgerüsteten Lkw deshalb nicht mehr im öffentlichen Straßenverkehr zur Personenbeförderung eingesetzt. In der Praxis hat dies z. B. zur Folge, dass die Soldatinnen und Soldaten mit angemieteten Bussen zum Übungsplatz transportiert werden. Erst dort nutzen sie für die Ausbildung die umgerüsteten Lkw, die leer zum Übungsplatz gefahren werden. Somit entstehen zusätzliche Kosten. Die Beschaffung der 205 Sitzmodule, deren Einbau und die Instandsetzung der für den Personentransport vorgesehenen alten Lkw verursachen nach Berechnungen des Bundesrechnungshofes Kosten in Höhe von 4,5 Mio. Euro.

Mit den bereits umgerüsteten Lkw verfügt die Bundeswehr im Inland über ausreichende Personentransportkapazitäten.

Seit dem Jahre 2006 plant die Bundeswehr, grundsätzlich nur noch geschützte Fahrzeuge zu beschaffen. Im Auslandseinsatz wurden Fahrten in ungeschützten Fahrzeugen bereits untersagt, weil sich die Sicherheitslage verschlechtert hatte. Die umgerüsteten Fahrzeuge sind nicht vor Minen und ähnliche Bedrohungen geschützt.

32.2

Der Bundesrechnungshof hat die beabsichtigte Beschaffung weiterer Sitzmodule beanstandet, da die Sitze nahezu unbrauchbar sind und die umgerüsteten Lkw nur begrenzt eingesetzt werden können. Er hat die Beschaffung weiterer Sitzmodule nicht für notwendig gehalten, weil die Bundeswehr im Inland über ausreichende Transportkapazitäten verfügt. Bei schlechter Sicherheitslage können die bis zu 30 Jahre alten Lkw im Ausland nicht eingesetzt werden, weil sie nicht geschützt sind. Der Bundesrechnungshof hat deshalb empfohlen, keine weiteren Lkw mit Sitzmodulen auszustatten und die noch nicht umgerüsteten Lkw auszusondern.

32.3

Das Bundesministerium hat eingeräumt, dass die umgerüsteten Lkw nur im Rahmen des unmittelbaren militärischen Auftrages und der dafür erforderlichen Ausbildung verwendet werden dürfen. Auch die zusätzlichen Kosten für die Miete von Bussen hat es bestätigt. Die Hauptaufgabe der Sitzmodule, die das Bundesministerium als „sichere Beförderung von Soldatinnen und Soldaten auf der Ladefläche von Lkw“ beschreibt, werde aber erfüllt. Es will daher nicht darauf verzichten, weitere Sitzmodule zu beschaffen und die Lkw damit auszustatten. Sie seien unverändert erforderlich. Der Verzicht auf die Sitzmodule würde zu Qualitätseinbußen in der Ausbildung führen.

Zur Verwendung der umgerüsteten Lkw im Auslandseinsatz hat es geltend gemacht, derzeit käme auf dem Balkan eine hohe Anzahl ungeschützter Fahrzeuge zum Einsatz. Darunter seien auch 33 Lkw mit den neuen Sitzen. Auf die Transportkapazität dieser Fahrzeuge könne auf absehbare Zeit nicht verzichtet werden.

Der finanzielle Aufwand für die Ausstattung der Lkw mit Sitzmodulen beläuft sich aus Sicht des Bundesministeriums auf rund 1,1 Mio. Euro. Die Kosten der Instandsetzung der Lkw sind hierin nicht enthalten.

32.4

Der Bundesrechnungshof hält die Einwände des Bundesministeriums nicht für überzeugend. Die geltend gemachten Qualitätseinbußen in der Ausbildung sieht er nicht. Schließlich stehen im Inland ausreichende Transportkapazitäten zur Verfügung. Weiterhin decken die 375 bereits mit Sitzmodulen ausgestatteten Lkw aus seiner Sicht den Bedarf für den unmittelbaren militärischen Auftrag, z. B.

für die Ausbildung an Truppschulen und Übungsfahrten auf Truppenübungsplätzen.

Der Bundesrechnungshof sieht sich in seiner Auffassung bestätigt, dass keine weiteren ungeschützten Lkw für Auslandseinsätze umgerüstet werden sollen. Schließlich setzt die Bundeswehr im Ausland nur 33 von 375 bereits umgerüsteten Lkw ein und benötigt dort auch keine weiteren.

Der Bundesrechnungshof hält es weiterhin für sachgerecht, die Kosten für die Instandsetzung der alten Lkw bei der Berechnung des gesamten finanziellen Aufwandes der Umrüstung auf Sitzmodule zu berücksichtigen. Ohne die Umrüstung besteht kein Anlass, die Lkw weiter zu nutzen.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest, keine weiteren Sitzmodule zu beschaffen und die Lkw auszusondern.

33 Planungsmängel führen zu unzweckmäßiger Ersatzteilbevorratung bei der Luftwaffe (Kapitel 1419)

33.0

Seit 20 Jahren ist es der Luftwaffe nicht gelungen, ein standardisiertes Verfahren zur Ermittlung des sogenannten Ersatzteilerstbedarfs einzuführen. Mit einem solchen Verfahren könnte sie kostengünstig die Einsatzbereitschaft von Waffensystemen in der ersten Zeit der Nutzung sichern. Stattdessen erhöhten unterschiedliche Verfahren das Risiko von Fehlentscheidungen bei der Beschaffung der Ersatzteilverräte. Dennoch verzichtete die Luftwaffe selbst bei besonders teuren Ersatzteilen auf eine Evaluierung ihrer Planungen. Zudem zog sie keinen erkennbaren Nutzen aus einer im Jahre 1991 eingeführten Software zur Festlegung des Ersatzteilerstbedarfs, obwohl deren Einführung und Pflege bisher Ausgaben von rund 5,5 Mio. Euro verursachten.

33.1

Werden neue Waffensysteme in Betrieb genommen, so ist ein bestimmter Erstvorrat an Ersatzteilen notwendig, um ihre Einsatzbereitschaft in der ersten Zeit sicherzustellen. Umfang und Zusammensetzung dieses Vorrats sind von taktischen, logistischen, wirtschaftlichen und technischen Gesichtspunkten abhängig. Da zu Beginn der Nutzung häufig nur lückenhafte Informationen über die neu eingeführten Waffensysteme vorliegen, enthält die Festlegung des Bedarfs an Ersatzteilen für den Erstvorrat (Ersatzteilerstbedarf) Risiken. Diese können auf unterschiedliche Weise gemindert werden, z. B. durch vorheriges Festschreiben des Konstruktionsstandes. Dies sichert die gleichbleibende Ausführung der Waffensysteme und der zugehörigen Ersatzteile für die vorgesehene Nutzungsdauer.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Köln im Jahre 2006 die Festlegung des Ersatzteilerstbedarfs durch die Luftwaffe. Die Prüfung ergab:

Im Jahre 1987 hatte die Luftwaffe festgestellt, dass ein dokumentiertes und für alle Beteiligten verbindliches Verfahren zur Festlegung des Ersatzteilerstbedarfs fehlte. Seitdem plante und versuchte sie, ein solches Verfahren einzuführen.

Die punktuellen Regelungen, auf deren Grundlage die Luftwaffe den Ersatzteilerstbedarf berechnete, variierten je nach Waffensystem. Eine detaillierte Anweisung, wie bei der Festlegung des Ersatzteilerstbedarfs grundsätzlich vorzugehen ist, gab es nicht. So unterschied die Luftwaffe nicht die jeweilige Bedeutung der taktischen, logistischen, wirtschaftlichen und technischen Gesichtspunkte. Die Gründe für ihre Entscheidungen über Art und Menge der voraussichtlich benötigten Ersatzteile dokumentierte sie nicht. Weiterhin legte die Luftwaffe den Ersatzteilerstbedarf fest, obwohl der Konstruktionsstand der Waffensysteme noch nicht festgeschrieben war. Sie bevorratete so Ersatzteile, für die mehr als zehn Jahre kein Bedarf entstand, und gab die für die Ersatzteilbeschaffung erforderlichen Haushaltsmittel unnötig früh aus. Auf der anderen Seite konnte die Luftwaffe nicht ausschließen, dass zu wenige Ersatzteile für den Erstvorrat beschafft wurden. Selbst bei besonders teuren Ersatzteilen verzichtete sie darauf, ihre Planungen zu evaluieren und so die aus der Einführung von Waffensystemen gewonnenen Erfahrungen für künftige Projekte zu nutzen.

Seit dem Jahre 1991 stand der Luftwaffe eine handelsübliche Software zur Verfügung, mit der die Festlegung des Ersatzteilerstbedarfs unterstützt werden sollte. Der Kauf, die Einführung und die ständige Aktualisierung der Software sowie das Personal der hierfür eingerichteten Projektgruppe verursachten bisher Ausgaben von rund 5,5 Mio. Euro. Die Luftwaffe setzte jedoch die Software nur in Einzelfällen ein und zog hieraus keinen erkennbaren Nutzen.

33.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Festlegung des Ersatzteilerstbedarfs ohne ein standardisiertes Verfahren nachteilige Auswirkungen hatte. So waren die zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gezwungen, durch persönliche Erfahrungen und subjektive Annahmen geprägte, individuelle Entscheidungen zu treffen. Diese waren zudem nicht mehr nachvollziehbar, da sie nicht dokumentiert waren. Mögliches Verbesserungspotenzial für zukünftige Entscheidungsverfahren war weder zu erkennen noch zu erschließen.

Weiterhin hat der Bundesrechnungshof kritisiert, dass die Luftwaffe mit der Festlegung des Ersatzteilerstbedarfs vor der Festschreibung des Konstruktionsstandes die vermeidbaren Risiken der Beschaffung falscher Ersatzteile oder falscher Mengen in Kauf genommen hat.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes konnte der Versuch der Luftwaffe, mit Hilfe einer Software die Festlegung des Ersatzteilerstbedarfs zu optimieren, bisher nicht überzeugen. Mit einer eher zufälligen Anwendung der Software, deren Ergebnisse bei der Bedarfsfestlegung dann unberücksichtigt bleiben, sind die bislang angefallenen Ausgaben von rund 5,5 Mio. Euro nicht zu rechtfertigen.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen,

- ein standardisiertes Verfahren zur Festlegung des Ersatzteilerstbedarfs zeitnah einzuführen,
- das Risiko von Fehlentscheidungen aufgrund eines nicht festgeschriebenen Konstruktionsstandes zu vermeiden,
- die Nutzung der Software dann umfassend zu regeln, wenn es sich nachweisbar um ein geeignetes Unterstützungsmedium innerhalb des standardisierten Verfahrens handelt.

33.3

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) hat die Mängel eingeräumt und sein Vorgehen damit gerechtfertigt, dass es den Ersatzteilerstbedarf schon wegen der teilweise langen Lieferzeiten frühzeitig festlegen müsse. Das Risiko von Fehlentscheidungen in dieser frühen Phase werde durch gezielte Auswahl der Ersatzteile und Festlegung der Stückzahlen minimiert. Vor allem bei besonders teuren Ersatzteilen würden die Risiken sorgfältig abgewogen. Die Festlegung des Ersatzteilerstbedarfs vor Festschreibung des Konstruktionsstandes sei insbesondere dann erforderlich, wenn es sich um internationale Projekte handle.

Das Bundesministerium hat zugesagt, künftig umfassend zu regeln, wie die im Jahre 1991 eingeführte Software in einem standardisierten Verfahren zur Festlegung des Ersatzteilerstbedarfs zu nutzen ist.

33.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesministerium die Nutzung der Software als Unterstützungsmedium verbindlich regeln will. Die Software kann aber nur ein Baustein in einem standardisierten Verfahren zur Ermittlung des Ersatzteilerstbedarfs sein. Erst stabile Prozesse mit klaren Handlungsvorgaben sind geeignet, die mit der Festlegung des Ersatzteilerstbedarfs beauftragten Organisationseinheiten zu entlasten. Anhand einer einheitlichen Dokumentation der Entscheidungen könnte die Luftwaffe diese nachvollziehbar machen. Mit der so erreichten Transparenz würde sie über eine Grundlage für die Erfolgskontrolle verfügen, um Planungsfehler erkennen und analysieren zu können. Das Risiko von Fehlentscheidungen könnte verringert werden.

Inwieweit die vom Bundesministerium angekündigte Maßnahme in der Praxis Erfolg haben wird, bleibt abzuwarten.

34 Geplante Organisation der Eurofighter-Geschwader ist rund 1,2 Mrd. Euro zu teuer

34.0

Die Bundeswehr beabsichtigt, bis zur Mitte des nächsten Jahrzehnts 180 Kampfflugzeuge des Typs Eurofighter zu beschaffen. Sie plant, die Flugzeuge in fünf Luftwaffengeschwadern zu organisieren und sieht dafür rund 5 800 Dienstposten vor. Erfahrungen der Marine mit dem Kampfflugzeug Tornado haben gezeigt, dass in einem Geschwader eine weit höhere als die von der Luftwaffe geplante Anzahl derartiger Kampfflugzeuge betrieben werden kann. Daher wären drei Eurofighter-Geschwader ausreichend. Würde zudem das jährliche Aufkommen an Flugstunden realistisch geplant, könnten insgesamt rund 70 Mio. Euro Personalausgaben pro Jahr eingespart werden. Über die geplante Nutzungszeit des Eurofighter von 25 Jahren ergeben sich so abgezinst Einsparmöglichkeiten von rund 1,2 Mrd. Euro.

34.1

Die Bundeswehr beabsichtigt, bis zur Mitte des nächsten Jahrzehnts 180 Kampfflugzeuge des Typs Eurofighter zu beschaffen und diese in fünf Geschwadern der Luftwaffe zu betreiben. Hierzu sieht sie rund 5 800 Dienstposten für Soldatinnen und Soldaten sowie für Zivilbeschäftigte vor. Für zwei Geschwader sind ausschließlich Aufgaben im Rahmen der Luftverteidigung der NATO vorgesehen. In den drei übrigen Geschwadern soll der Eurofighter neben den Luftverteidigungsaufgaben auch Luftangriffsaufgaben übernehmen, die heute noch Kampfflugzeugen des Typs Tornado obliegen. Zu jedem der fünf Geschwader soll ein Flugplatz gehören. Auf diesen Flugplätzen betreibt die Luftwaffe zurzeit ebenfalls fünf Geschwader, die noch überwiegend mit anderen Kampfflugzeugen ausgerüstet sind.

Der Bundesrechnungshof untersuchte im Jahre 2006 die Planungen zur Aufbauorganisation und die Personalbedarfsermittlung für den Betrieb des Eurofighter und stellte fest:

34.1.1

Für jedes Eurofighter-Geschwader sind rund 1 130 Dienstposten geplant. Darüber hinaus sieht die Bundeswehr für alle Geschwader gemeinsam eine Planungsreserve von 180 Dienstposten vor.

Jedes Geschwader soll aus einem Stab sowie einer Fliegenden und einer Technischen Gruppe bestehen. Zur Fliegenden Gruppe gehören ein Stab für Koordinations- und Spezialaufgaben, zwei Fliegende Staffeln mit den Pilotinnen und Piloten sowie eine Flugbetriebsstaffel, die den Betrieb des Flugplatzes sicherstellt. Die Technische Gruppe besteht aus einem Stab, einer Wartungs- und Waffenstaffel, einer Elektronik- und Instandsetzungsstaffel sowie aus einer Nachschub- und Transportstaffel. Etwa 400 Dienstposten für fliegendes und technisches Personal

sind von den jährlich geleisteten Flugstunden abhängig. Rund 200 Dienstposten sind für den Betrieb des Flugplatzes vorgesehen. Die übrigen rund 530 Dienstposten eines Geschwaders sind für Koordinations- und Spezialaufgaben erforderlich.

In Diepholz, Jever, Trolenhagen und Erding betreibt die Luftwaffe bereits jetzt Flugplätze ohne eine Geschwaderorganisation. Dort sind sogenannte Fliegerhorststaffeln mit durchschnittlich knapp 200 Dienstposten eingerichtet.

Nach den bisherigen Planungen soll jedes der fünf Eurofighter-Geschwader mit 35 Flugzeugen ausgestattet werden. Die verbleibenden fünf der 180 Eurofighter sind für die technische Ausbildung und Erprobung vorgesehen. Die Eurofighter-Flotte soll jährlich zusammen 30 450 Flugstunden erbringen. Auf jedes Geschwader entfallen damit im Durchschnitt 6 090 Flugstunden pro Jahr.

Im Gegensatz dazu waren die Marinefliegergeschwader mit bis zu 60 Kampfflugzeugen des Typs Tornado ausgestattet, der dem Eurofighter an fliegerischem Anspruch und technischer Komplexität nicht nachsteht. Das Marinefliegergeschwader 2 flog damit im Jahre 1997 rund 10 500 Flugstunden.

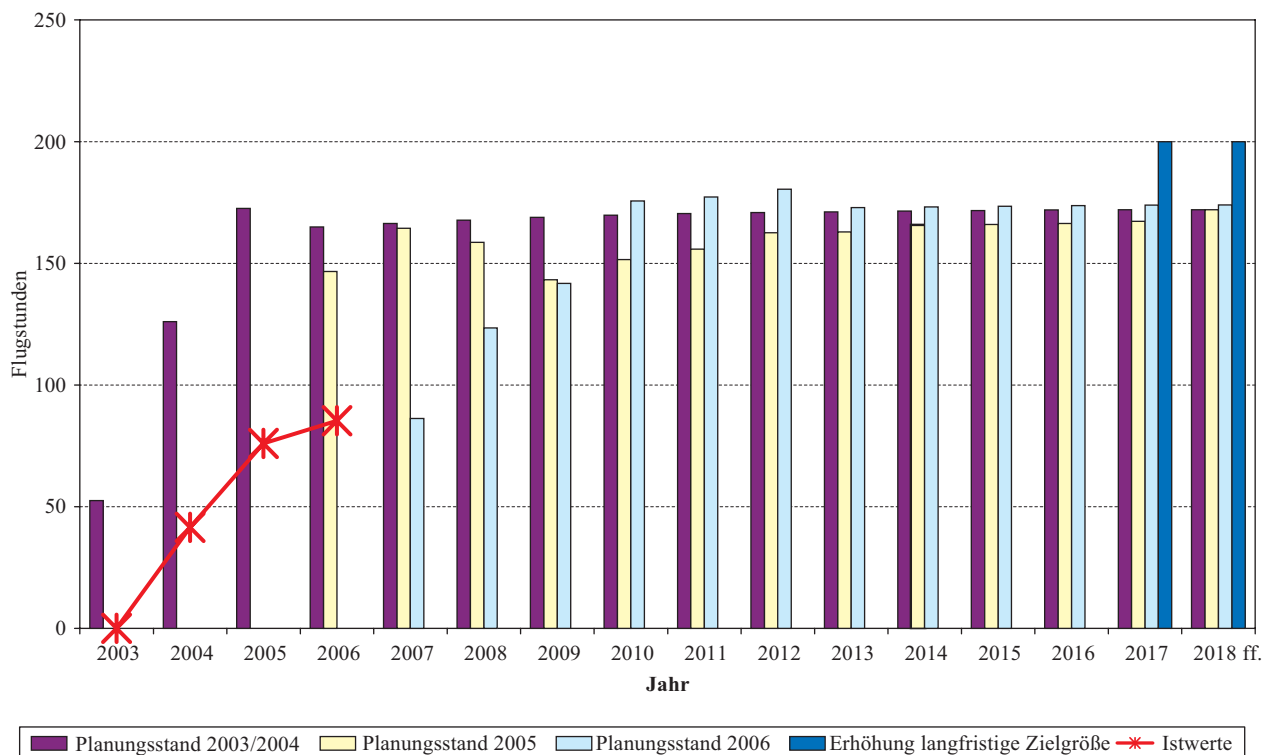
34.1.2

Das Jahressoll von 30 450 Flugstunden, das für die Eurofighter-Flotte ab dem Jahre 2018 geplant ist, leitete die Luftwaffe aus technisch-logistischen Vorgaben ab. Diese sind seit über zehn Jahren gültig und waren Grundlage für die Entwicklung und Beschaffung des Eurofighter. Personell plante die Luftwaffe jedoch für ein Jahressoll von 36 845 Flugstunden. Die Ausbildungskapazität und die Anzahl des fliegenden Personals sowie der Berufssoldatinnen und Berufssoldaten orientierten sich an dieser Größe.

Um schon anhand weniger Flugzeuge abschätzen zu können, ob das Jahresflugstunden-Soll langfristig erreicht wird, definierte die Luftwaffe Kennzahlen. Entscheidend ist die Kennzahl „Flugstunden pro Luftfahrzeug des Buchbestandes und Jahr“. Für diese Kennzahl gab die Luftwaffe Sollwerte für 15 Jahre vor. Diese Sollwertplanung korrigiert sie jährlich, bislang in der Regel nach unten. Gleichwohl wurden die mittelfristigen Sollwerte der letzten Jahre höchstens zu 50 % erreicht. Den im Jahre 2005 für das Jahr 2006 festgelegten Sollwert erreichte die Luftwaffe zu weniger als 60 % (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1

Flugstunden pro Eurofighter (des Buchbestandes) und Jahr



34.2

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sind für den Einsatz und den Betrieb der geplanten 180 Eurofighter drei Geschwader ausreichend. Wie die Luftwaffe selbst bereits zeigt, erfordert nicht jeder Flugplatz eine ganze Geschwaderorganisation, sondern es kann auch eine Fliegerhorststaffel ausreichen. Ferner ist die scharfe Abgrenzung zwischen Luftverteidigungs- und Luftangriffsge- schwadern nicht mehr notwendig, da die Eurofighter mehrrollenfähig sein werden.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) daher empfohlen, nur noch auf drei der fünf Flugplätze eine Geschwaderorganisa- tion für den gemeinsamen Betrieb der Eurofighter im Luft- angriff und in der Luftverteidigung vorzusehen. Die übrigen beiden Flugplätze sollten mit einer Fliegerhorststaffel aus- gestattet werden. So könnten rund 1 000 Dienstposten ein-

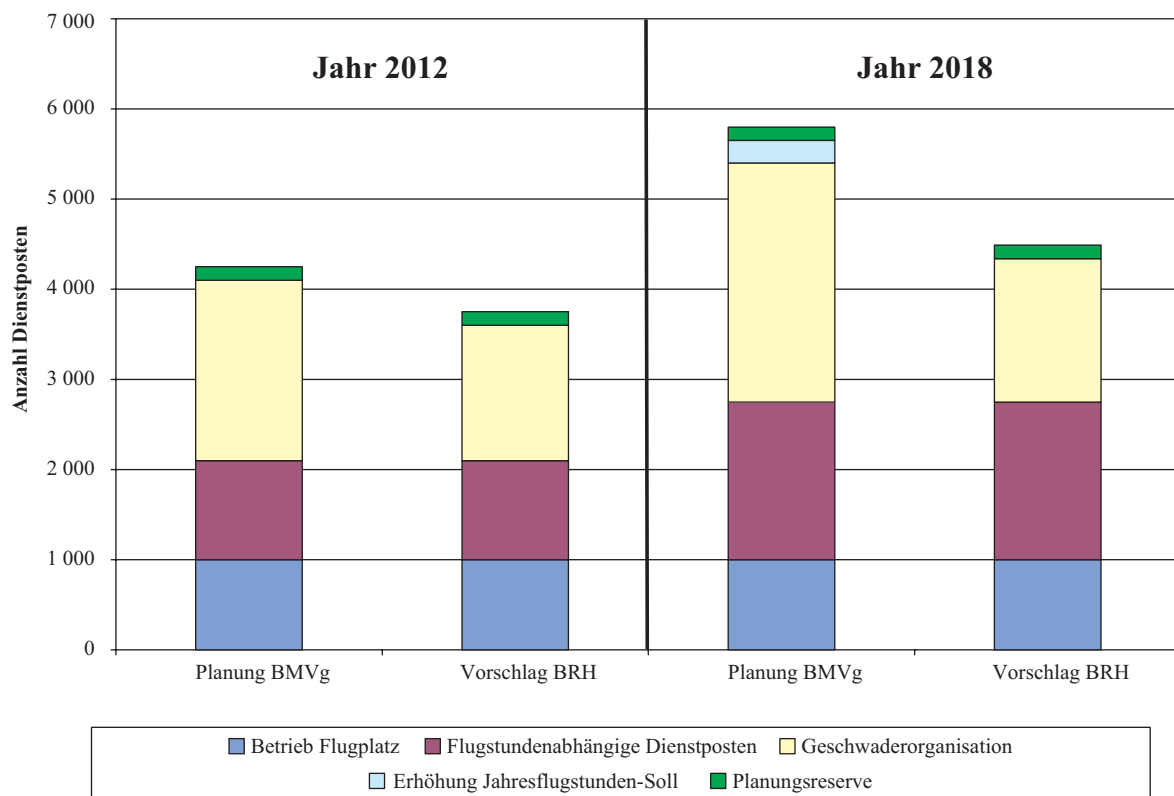
gespart werden. Ab dem Jahre 2018 entfielen bei drei Geschwadern jährlich 10 150 Flugstunden auf jedes Ge- schwader. Dies wären immer noch weniger als die vom Marinefliegergeschwader 2 im Jahre 1997 geflogenen 10 500 Flugstunden.

Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof empfohlen, die personelle Ausstattung der Eurofighter-Geschwader an das Jahressoll von 30 450 Flugstunden anzupassen und hierdurch weitere 350 Dienstposten einzusparen. Die langfristigen Planungen zur Ausbildungskapazität sowie zur Personalstärke sollten sich an dieser Obergrenze aus- richten.

Wird die Personalstruktur entsprechend angepasst (vgl. Abbildung 2), können jährlich rund 70 Mio. Euro Perso- nalausgaben eingespart werden. Über eine Nutzungsdauer des Eurofighter von 25 Jahren summiert sich die Ausgabensparnis abgezinst auf rund 1,2 Mrd. Euro.

Abbildung 2

Personalbedarf für den Betrieb des Eurofighter



34.3

Das Bundesministerium hat eingeräumt, dass Synergien insbesondere beim Personal zu erzielen wären, wenn Einsatzverbände zusammengefasst würden. Würde die geplante Anzahl der Eurofighter-Geschwader reduziert, so beeinträchtigte dies aber die Einsatzbereitschaft. Genügend Führungs- und Funktionspersonal mit hinreichender Durchhaltefähigkeit könne nur gestellt werden, wenn auf fünf Geschwader zurückgegriffen werde. Nur dann könnten zudem alle Lufträume verzugsarm erreicht und eine übermäßige regionale Konzentration der Umweltbelastung durch Flugbetrieb vermieden werden. Eine solch konzentrierte Umweltbelastung sei beim Marinefliegergeschwader 2 nur wegen der Ost-West-Konfrontation in Mitteleuropa hinnehmbar gewesen. Ferner verfügten nicht alle Fliegerhorststaffeln über ausreichend Dienstposten, um den Schichtbetrieb eines Einsatzverbandes in vollem Umfang zu unterstützen.

Der Empfehlung des Bundesrechnungshofes, die geplante personelle Ausstattung an das Jahresflugstunden-Soll anzupassen, will das Bundesministerium im Grundsatz folgen. Es hat aber gleichzeitig angekündigt, dieses Jahressoll ab dem Jahre 2018 von 30 450 Flugstunden auf 35 200 Flugstunden zu erhöhen. Dass die bisherigen Planwerte bis heute in keinem Fall erreicht worden sind, sei hierbei unerheblich, da dies durch die verminderte Anzahl von Flugzeugen im Geschwader und Ersatzteilprobleme begründet sei. Im Juni 2007 hat das Bundesministerium nachträglich mitgeteilt, dass es das Jahressoll nunmehr sogar auf 35 904 Flugstunden erhöhen werde, und zwar schon ab dem Jahre 2017.

34.4

Auch wenn bei drei verbleibenden Geschwadern das Führungs- und Funktionspersonal für mögliche Auslandseinsätze verstärkt werden müsste, erwartet der Bundesrechnungshof bei diesem Organisationsmodell erhebliche Einsparungen. Im Übrigen steht für solche Verstärkungen auch die Planungsreserve zur Verfügung. An der Luftraumnutzung und der Verteilung der Umweltbelastung ändert sich grundsätzlich nichts, weil alle fünf Flugplätze weiter genutzt werden. Auch die durchschnittliche Stärke der Fliegerhorststaffeln hat der Bundesrechnungshof bei seinem Kostenvergleich mit 200 Dienstposten ausreichend hoch angesetzt. Denn dies entspricht der Zahl, die in den Eurofighter-Geschwadern für die entsprechenden Aufgaben vorgesehen ist. Die derzeit kleinste Fliegerhorststaffel in Diepholz verfügt dagegen nur über 122 Dienstposten.

Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Empfehlung, nur noch auf drei der fünf Flugplätze eine Geschwaderorganisation für den Betrieb des Eurofighter vorzusehen und den Personalumfang der Luftwaffe entsprechend zu reduzieren.

Soweit das Bundesministerium Verfügbarkeits- und Ersatzteilprobleme als Begründung dafür anführt, dass die tatsächlichen Jahresflugstunden bislang weit hinter den Planwerten zurückbleiben, überzeugt dies den Bundesrechnungshof nicht. Eine fiktive Korrektur der maßgeblichen Kennzahl unter diesem Gesichtspunkt wirkte sich nur unerheblich aus. Der kurzfristige Planungswert würde

dann nicht zu knapp 60 %, sondern zu 65 % erreicht. Ob angesichts der bisherigen Flugleistungen überhaupt das langfristige Jahressoll von 30 450 Flugstunden erreicht werden kann, ist fraglich. Es ist deshalb nicht nachvollziehbar, dass das Bundesministerium dieses offenbar ohnehin zu hoch angesetzte Soll noch weiter erhöhen will.

Der Bundesrechnungshof hält daher auch seine Empfehlung aufrecht, die langfristigen Planungen zur Ausbildungskapazität sowie zur Anzahl des fliegenden Personals sowie der Berufssoldatinnen und Berufssoldaten an dem bisherigen Jahressoll von 30 450 Flugstunden auszurichten. Die personelle Ausstattung der Geschwader sollte entsprechend reduziert werden.

35 **Trotz freier militärischer Kapazitäten 2 Mio. Euro für gewerbliche Luftab- fertigung ausgegeben** (Kapitel 1403)

35.0

Die Bundeswehr hat bislang weder ihren Bedarf an Luftumschlagleistungen umfassend ermittelt noch konzeptionell festgelegt, wie er durch eigene oder gewerbliche Kapazitäten zu decken ist. Obwohl die Luftumschlagkräfte der Luftwaffe pro Jahr rund 10 Mio. Euro kosten, lastet die Bundeswehr sie seit Jahren nicht aus. Sie beauftragte vielmehr in den Jahren 2005 und 2006 gewerbliche Anbieter mit der Abfertigung von Lufttransporten nach Afghanistan. Dafür gab sie insgesamt rund 2 Mio. Euro aus, einen Betrag, der wegen überhöhter Pauschalen zudem vermeidbare Mehrausgaben von etwa 600 000 Euro enthielt.

35.1

In den letzten Jahren stiegen mit zunehmender Beteiligung der Bundeswehr an Auslandseinsätzen die Bedeutung und die Kosten des Lufttransports. Dies gilt auch für den sogenannten Luftumschlag, worunter die Bundeswehr das Vorbereiten und Abfertigen eines Luftfahrzeuges und seiner Ladung (einschließlich des Be- und Entladens mit Personen oder Fracht) versteht (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1



(© Bundeswehr/PrInfoZLW)

Militärischer Luftumschlag

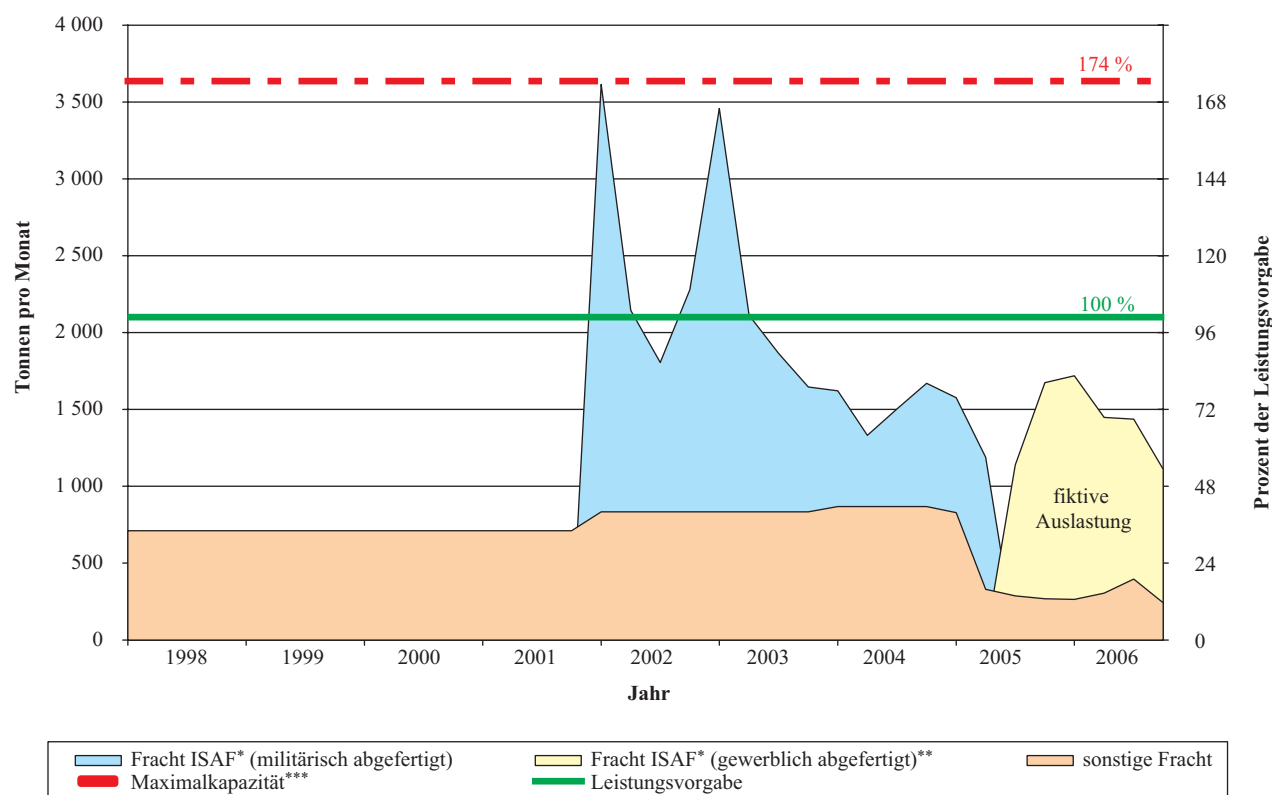
Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Köln im Jahre 2006 den militärischen Luftumschlag und stellte fest:

Die Bundeswehr ermittelte im Jahre 2002, wie viel Personal und Material sie in Einsatzgebiete verlegen können muss. Anhand dieser Daten bestimmte sie zwar die für den Seetransport notwendigen Umschlagdaten und -leistungen. Entsprechende Daten für den Lufttransport ermittelte sie aber nicht. Gleichwohl wies sie in ihren Organisationsbereichen „Luftwaffe“ und „Streitkräftebasis“ Kräfte und Mittel für den Luftumschlag im Detail aus. Allein bei der Luftwaffe sind hierfür insgesamt 268 Personen vorgesehen, die auf vier Lufttransportverbände aufgeteilt sind. Die Personalkosten betragen rund 10 Mio. Euro pro Jahr.

Die meisten Luftumschlagkräfte der Luftwaffe sind bei der Flugbereitschaft des Bundesministeriums der Verteidigung (Bundesministerium) in Köln-Wahn eingesetzt. Die Auslastung im Bereich Frachtschlag lag dort in den Jahren 1998 bis 2006 bei durchschnittlich 54 % der Leistungsvorgabe, wobei sie in sechs Jahren dieses Zeitraums unter 40 % lag (vgl. Abbildung 2). Für die anderen drei Lufttransportverbände stellte die Luftwaffe keine Leistungsvorgaben auf. Verglichen mit der Leistungsvorgabe der Flugbereitschaft des Bundesministeriums lag die Jahresumschlagleistung je Dienstposten in diesen Lufttransportverbänden in den Jahren 2001 bis 2005 im Durchschnitt bei etwa einem Fünftel. Ungeachtet dieser Auslastungsgrade bei der Luftwaffe begann die Streitkräftebasis, zusätzliche Luftumschlagkräfte aufzustellen.

Abbildung 2

Auslastung Frachtschlag bei der Flugbereitschaft des Bundesministeriums



* International Security Assistance Force (Einsatz in Afghanistan).

** Fiktive Auslastung, da gewerblich abgefertigt.

*** Einschließlich Personalverstärkung und angeordneter Überstunden.

Seit Jahren beauftragt die Streitkräftebasis zivile Unternehmen mit dem Lufttransport von Material nach Afghanistan. Von Januar 2002 bis Mitte 2005 übernahm die Luftwaffe den Luftumschlag bei den gewerblichen Flugzeugen. Sie lastete so ihre Kapazitäten besser aus; die Bundeswehr sparte dadurch (nach Angaben der Streitkräftebasis) Ausgaben von rund 2,3 Mio. Euro ein. Trotz unveränderter Auslastung entschied die Luftwaffe, danach grundsätzlich keine gewerblichen Flugzeuge mehr abzufertigen, weil dies nicht zu ihrem Auftrag gehöre. Daraufhin nutzte die Streitkräftebasis neben ihren eigenen auch gewerbliche Luftumschlagkräfte. Insgesamt kam es so bis Ende 2006 zu Mehrausgaben von rund 2 Mio. Euro.

Ein Teil dieser Mehrausgaben entstand dadurch, dass die Bundeswehr von der Einzel- zur Pauschalabrechnung wechselte. Bis Februar 2006 bezahlte sie nach tatsächlichem Aufwand. Das Be- und Entladepersonal für die Fremfabfertigung eines Flugzeugs kostete demnach im Durchschnitt etwa 1 000 Euro. Ohne dies auszuwerten, vereinbarte die Bundeswehr im Anschlussvertrag für jede Abfertigung eine Pauschale von 2 000 Euro. Die Mehrausgaben beliefen sich im Jahre 2006 auf rund 600 000 Euro.

35.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Bundeswehr seit Jahren den Luftumschlagbedarf nicht ermittelt und so nicht in der Lage ist, die militärischen Luftumschlagkräfte ausreichend auszulasten. Er hat Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zum optimalen Mix von bundeswehreigenen Luftumschlagkräften und gewerblichen Luftumschlagleistungen vermisst. Dagegen hat er anerkannt, dass die Luftwaffe bei der Flugbereitschaft des Bundesministeriums Leistungsvorgaben für den Luftumschlag gemacht hat.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, den Luftumschlagbedarf umgehend zu ermitteln, auch bei den anderen Lufttransportverbänden Leistungsvorgaben einzuführen und die Leistungsvorgaben bei der Flugbereitschaft an den tatsächlichen Bedarf anzupassen. Dabei sollte sich der Personalumfang aus einem wirtschaftlichen Mix von eigenen und kurzfristig verfügbaren gewerblichen Kapazitäten ergeben. Durch eine angemessene Reduzierung der eigenen Kapazitäten, die sich an der Auslastung der letzten Jahre orientiert, könnten Personalkosten von rund 1 Mio. Euro pro Jahr eingespart werden.

Weiterhin hat der Bundesrechnungshof bemängelt, dass die Bundeswehr in den Jahren 2005 und 2006 Haushaltsmittel für gewerbliche Luftumschlagleistungen aufgewandt hat, obwohl die militärischen Kapazitäten nach wie vor nicht ausgelastet waren. Dabei kannte die Bundeswehr durch frühere Berechnungen das beachtliche Einsparpotenzial. Ursächlich für die mangelhafte Auslastung sind nach Auffassung des Bundesrechnungshofes die geteilten Zuständigkeiten von Luftwaffe (Kapazitätsauslastung) und Streitkräftebasis (Sicherstellung des Transpor-

tes) sowie der fehlende Auftrag für die militärischen Luftumschlagkräfte, auch gewerbliche Transportflüge abzufertigen.

Der Bundesrechnungshof hat deswegen empfohlen, die Zuständigkeiten auf eine Dienststelle zu konzentrieren. Des Weiteren sollte der Auftrag militärischer Luftumschlagkräfte so ergänzt werden, dass sie bei freien Kapazitäten auch gewerbliche Flugzeuge abfertigen.

Schließlich hat der Bundesrechnungshof kritisiert, dass die Bundeswehr eine überhöhte Pauschale für gewerbliches Be- und Entladepersonal vereinbart hat, ohne die vorliegenden Abrechnungsdaten ausgewertet zu haben. Er hat bereits Mitte 2006 empfohlen, umgehend eine Reduzierung der Pauschale anzustreben und außerdem sofort wieder auf freie Kapazitäten der Flugbereitschaft des Bundesministeriums zurückzugreifen.

35.3

Das Bundesministerium hat bestätigt, dass der Bedarf an militärischer Luftumschlagkapazität errechnet werden kann, und die geringe Auslastung der Luftumschlagkräfte der Luftwaffe eingeräumt. Es hat deshalb zugesichert, Bedarf und Kapazitäten zu untersuchen und dabei die konzeptionellen Vorgaben und die Wirtschaftlichkeit zu berücksichtigen. Anhand der Ergebnisse solle anschließend der optimale Mix von militärischen und gewerblichen Kapazitäten festgelegt werden. Ob personelle Einsparungen in der vom Bundesrechnungshof empfohlenen Höhe möglich seien, könne es aber noch nicht absehen.

Eine Änderung der Zuständigkeiten beim Luftumschlag hält das Bundesministerium nicht für geboten. Um Wirtschaftlichkeitsaspekten Rechnung zu tragen, könne die Streitkräftebasis bei der Luftwaffe nach freien militärischen Luftumschlagkräften fragen, bevor sie gewerbliche Kräfte beauftragt. Auch könne der Auftrag der Luftwaffe nicht generell um die Abfertigung gewerblicher Lufttransporte ergänzt werden, da daraus zusätzliche Personal- und Materialforderungen ableitbar wären. Das Bundesministerium hat gleichwohl zugesagt, freie militärische Kapazitäten umgehend auszulasten, um unnötige Ausgaben für gewerblichen Luftumschlag zu vermeiden.

Zum laufenden Vertrag über gewerbliche Luftumschlagleistungen hat das Bundesministerium ausgeführt, die Bundeswehr habe nach Auswertung mehrerer Angebote sowohl den günstigsten Gesamtpreis als auch die günstigste Pauschale für die Be- und Entladung vereinbart. Vor Erteilung des Zuschlags habe sie die Angemessenheit der Preise geprüft und festgestellt, dass es sich um Marktpreise handele. Das Bundesministerium habe durch Nachverhandlungen erreicht, dass die Pauschale zum 1. September 2006 von 2 000 Euro auf 1 750 Euro reduziert wurde. Eigene Abrechnungsdaten habe es aber nicht ausgewertet und werde dies auch künftig nicht tun, weil die Pauschale das Ergebnis eines am Markt durchgeführten wettbewerblichen Vergabeverfahrens sei.

35.4

Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Empfehlung, den Bedarf an Luftumschlagleistungen umgehend zu ermitteln und anschließend den optimalen Mix von militärischen und gewerblichen Kapazitäten festzulegen. Obwohl die Notwendigkeit seit dem Jahre 2002 anerkannt ist und ein Einsparpotenzial in Millionenhöhe besteht, liegt bis heute kein Ergebnis vor.

Der Bundesrechnungshof sieht seine Bewertung bestätigt, dass Zuständigkeit, Verfahren und Auftrag für den Luftumschlag unzureichend geregelt sind. Trotz seiner Empfehlungen und weiterhin freier Kapazitäten bei der Luftwaffe sind auch im zweiten Halbjahr 2006 vermeidbare Ausgaben von 500 000 Euro entstanden. Er empfiehlt, dafür die Ursachen und Verantwortlichkeiten zu klären. Die Befürchtung des Bundesministeriums, dass ein ergänzter Auftrag für die militärischen Luftumschlagkräfte zu zusätzlichen Forderungen führe, teilt der Bundesrechnungshof nicht. Dies ist zu verhindern, indem festgelegt wird, dass gewerbliche Lufttransporte nur bei freien Kapazitäten abzufertigen sind.

In der Reduzierung der Pauschale für die gewerblichen Luftumschlagleistungen von 200 % auf 175 % der durchschnittlichen Kosten bei Einzelabrechnung sieht der Bundesrechnungshof lediglich einen ersten Schritt in die richtige Richtung. Eigene Abrechnungsdaten auszuwerten ist der geeignete Weg zu prüfen, ob eine Pauschale angemessen ist. Der Durchschnittspreis aus den Einzelabrechnungen stellt dann die Obergrenze für die Pauschale dar, weil sonst die Einzelabrechnung die günstigere Variante ist. Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher, bei künftigen Verträgen die Pauschale angemessen zu reduzieren oder wieder die Einzelabrechnung zu vereinbaren.

36 Konzentration der Objektschutzkräfte in der Streitkräftebasis notwendig

36.0

Das Bundesministerium der Verteidigung hat die Objektschutzkräfte der Luftwaffe in einem neu eingerichteten Regiment zusammengefasst, jedoch vollständig im Organisationsbereich „Luftwaffe“ belassen. Wirksamer und wirtschaftlicher sowie in Übereinstimmung mit wesentlichen Prinzipien und Vorgaben der Konzeption der Bundeswehr wäre es, auch die Objektschutzkräfte der Luftwaffe im Organisationsbereich „Streitkräftebasis“ zu konzentrieren. Dorthin wurden bereits Aufgaben des Objektschutzes verlagert, die streitkräftegemeinsam wahrgenommen werden können.

36.1

Alle Objektschutzkräfte der Bundeswehr haben gleichermaßen in erster Linie folgende Aufgaben:

- Infanteristischer Objektschutz, d. h. vor allem Bewachen und Sichern militärischer Anlagen am Boden,

- Flugabwehr im Objektschutz, z. B. mit dem Flugabwehr-Raketensystem Stinger,
- Abwehr atomarer, biologischer und chemischer Bedrohungen,
- Brandschutz,
- Schadensbeseitigung und Kampfmittelbeseitigung.

Für diese Aufgaben werden sie überwiegend gemeinsam ausgebildet.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Hannover die Wirtschaftlichkeit des Objektschutzes bei der Luftwaffe und stellte fest:

Innerhalb der Bundeswehr wurde im Jahre 2000 der Organisationsbereich „Streitkräftebasis“ eingerichtet, um Aufgaben und Fähigkeiten zu konzentrieren, die vorher bei Heer, Luftwaffe und Marine durch eigene Arbeitsbereiche mit gleichen Tätigkeitsfeldern geleistet wurden. Dadurch sollten unter anderem die Teilstreitkräfte von Unterstützungstätigkeiten entlastet, Synergien gewonnen und die Flexibilität der Bundeswehr insgesamt erhöht werden.

Die Aufgaben des Objektschutzes erfüllen überwiegend die Kriterien, um in der Streitkräftebasis zusammengefasst wahrgenommen zu werden. So wurden dorthin inzwischen z. B. Teile der Kräfte zur Abwehr atomarer, biologischer und chemischer Bedrohungen sowie Kampfmittelbeseitigungskräfte des Heeres verlagert.

Abweichend davon beließ das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) alle Objektschutzkräfte der Luftwaffe in deren Bereich. Als luftwaffenspezifische Einheiten wertete es sie organisatorisch auf, indem es Anfang Juli 2006 die zuvor in einem Bataillon und mehreren Geschwadern verteilten Kräfte in einem neu aufgestellten Objektschutzregiment mit drei Bataillonen zusammenfasste.

Die Objektschutzkräfte der Luftwaffe sind derzeit nur stark vermindert einsatzfähig. Denn ihnen stehen nicht alle benötigten Großgeräte (z. B. Bau- und Räumfahrzeuge) zur Verfügung, für den Brandschutz haben sie zu wenig Personal und das Hauptwaffensystem zur Flugabwehr ist nur eingeschränkt einsetzbar.

36.2

Der Bundesrechnungshof hat aufgezeigt, dass die Aufgaben und Fähigkeiten der Objektschutzkräfte der Luftwaffe im Wesentlichen nicht luftwaffenspezifisch sind. Dies bestätigen auch die Erfahrungen aus den bisherigen Einsätzen. Nach seiner Auffassung benötigt die Luftwaffe daher keine eigenen Objektschutzkräfte, zumal wenn diese weder personell noch materiell hinreichend ausgestattet werden können. Für wirksamer und wegen weiterer Konzentrationsmöglichkeiten auch wirtschaftlich hält er es, diese Kräfte der Streitkräftebasis zuzuordnen. Entsprechend deren Aufgabenstellung sollten dort alle übergreifend einsetzbaren Objektschutzkräfte, ausgestattet mit dem notwendigen Personal und Material, für den ge-

samen Objektschutz der Bundeswehr als Unterstützungsaufgabe vorgehalten werden.

Der Bundesrechnungshof hat dazu auf die wesentlichen Prinzipien und Vorgaben der Konzeption der Bundeswehr verwiesen. Eine zentrale Forderung dieser Konzeption ist ein uneingeschränkt bundeswehrgemeinsames Denken und Handeln. Nicht die Fähigkeiten der einzelnen Organisationsbereiche sollen im Vordergrund stehen, sondern die Fähigkeit der Bundeswehr als Ganzes. Dieser Gesamtansatz soll auch dazu dienen, wirtschaftliches Handeln zu fördern.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Objektschutzkräfte der Luftwaffe – wie bei vergleichbaren Kräften des Heeres bereits geschehen – der Streitkräftebasis zuzuordnen.

36.3

Das Bundesministerium hat die Zuordnung der derzeit von der Luftwaffe wahrgenommenen Objektschutzaufgaben zur Streitkräftebasis abgelehnt. Es hat ausgeführt, die Objektschutzkräfte der Luftwaffe seien hoch spezialisierte, luftwaffenspezifische Kräfte. Sie nähmen nicht die gleichen wie die in der Streitkräftebasis konzentrierten Schutzaufgaben wahr. Vielmehr stellten sie das gesamte Aufgabenspektrum der Luftwaffe im Objektschutz sicher und gewährleisteten den Eigenschutz der von den Luftstreitkräften genutzten Anlagen, auch im Einsatzgebiet. In diesem Zusammenhang hat das Bundesministerium auf luftwaffenbezogene Anteile an der Objektschutzausbildung verwiesen, die in erheblichem Umfang zwingend erforderlich seien.

Weiterhin hat das Bundesministerium die Ansicht vertreten, ohne umfassende eigene Objektschutzkräfte der Luftwaffe entstehe ein zu großer Koordinierungsaufwand mit der Streitkräftebasis bei Einsätzen der Luftstreitkräfte. Diese seien als „Mittel der ersten Stunde“ auf kurzfristigste Reaktionszeiten angewiesen. Eventuellen geringfügigen Personaleinsparungen bei der Zentralisierung von Schutzaufgaben stehe ein erhöhter Personalbedarf für Koordinierungsaufgaben gegenüber; das könne insgesamt sogar zu Mehraufwand führen.

Schließlich hat das Bundesministerium auf die aus der Konzeption der Bundeswehr abgeleitete Neuausrichtung der Luftwaffe hingewiesen. Danach bleibe die organisatorische Zusammenfassung von Sicherung, Flugabwehr im niederen Luftraum, Kampfmittelabwehr und -beseitigung, Abwehr atomarer, biologischer und chemischer Bedrohungen, Brandschutz und Startbahnschnellinstandsetzung in den Objektschutzkräften erhalten. Sie sei auf die Bedürfnisse von Luftstreitkräften optimiert und werde in einem Objektschutzregiment realisiert.

36.4

Die Argumente des Bundesministeriums überzeugen den Bundesrechnungshof nicht.

Die behauptete hohe Spezialisierung der Objektschutzkräfte der Luftwaffe stimmt mit den Prüfungsfeststellungen zu den tatsächlich anfallenden Aufgaben nicht überein. Dabei handelt es sich eher um Heeresaufgaben, wie z. B. infanteristische Sicherung, Flugabwehr im niederen Luftraum, Kampfmittelabwehr und -beseitigung, Abwehr atomarer, biologischer und chemischer Bedrohungen, Brandschutz und Pionierarbeiten. Dieses Aufgabenspektrum kann ohne Qualitätsverluste von der Streitkräftebasis wahrgenommen werden. Soweit für spezielle Bereiche luftwaffenspezifische Anteile an der Objektschutzausbildung erforderlich sind, können diese ebenfalls innerhalb der Streitkräftebasis vermittelt werden. Eigene Objektschutzkräfte der Luftwaffe sind hierfür nicht notwendig.

Der Bundesrechnungshof sieht durchaus, dass eine Koordinierung zwischen Luftwaffe und Streitkräftebasis notwendig ist, wenn die Objektschutzaufgaben bei letzterer konzentriert werden. Er kann allerdings nicht erkennen, dass dies zu nennenswertem zusätzlichem Aufwand führen soll, der die wirtschaftlichen Vorteile einer Konzentration in Frage stellen könnte. Denn schon jetzt ist bei jedem Einsatz der Luftwaffe die enge Zusammenarbeit mit dem Einsatzführungskommando der Streitkräftebasis – auch wegen weiterer Unterstützungsfunktionen – von Anfang an unerlässlich.

Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Empfehlung, alle Objektschutzkräfte, die derzeit noch der Luftwaffe zugeordnet sind, in der Streitkräftebasis zu konzentrieren. Nur so ist sicherzustellen, dass der Objektschutz wirksam und zugleich wirtschaftlich wahrgenommen wird. Nur so wird auch den wesentlichen Forderungen der Konzeption der Bundeswehr Rechnung getragen, uneingeschränkt bundeswehrgemeinsam zu denken und auf dieser Grundlage wirtschaftlich zu handeln. Die Aussagen der Konzeption zur Neuausrichtung der Luftwaffe, die in der Grobstruktur noch ein Objektschutzregiment der Luftwaffe vorsehen, stehen der Empfehlung in der Sache nicht entgegen. Denn die Konzeption ist ausdrücklich ein „lebendes Dokument“, das kontinuierlich anzupassen ist, wenn dynamische Entwicklungsprozesse es erfordern.

37 **Angebliche Privatisierungsvorteile behindern interne Optimierung einer Luftwaffenschule** (Kapitel 1403)

37.0

Die Bundeswehr verspricht sich Vorteile von der Privatisierung einer Luftwaffenschule. In ihrem Auftrag entwickelte ein externer Berater hierfür ein „Kooperationsmodell“ und führte einen Wirtschaftlichkeitsvergleich mit einem „Optimierten Eigenmodell“ durch. Danach wies das Kooperationsmodell über einen Zeitraum von zehn Jahren einen Kostenvorteil von rund 110 Mio. Euro auf. Der Wirtschaftlichkeitsvergleich enthielt jedoch Mängel, z. B. vernachlässigte er verschiedene Kostenarten und ging von weit überhöhten Gewinnen aus Ge-

schäften mit Dritten aus. Bei vollständiger Korrektur der Mängel kehrt sich der Kostenvorteil um und liegt mit rund 105 Mio. Euro beim „Optimierten Eigenmodell“. Damit ist die geplante Privatisierung der Luftwaffenschule unwirtschaftlich. Trotzdem nutzte das Bundesministerium der Verteidigung die erheblichen Einsparmöglichkeiten des „Optimierten Eigenmodells“ bisher nicht, sondern hofft noch auf unrealistisch günstige Angebote privater Kooperationspartner.

37.1

Die Bundeswehr beabsichtigt seit dem Jahre 2000, eine Luftwaffenschule zu privatisieren – zunächst für einen Zeitraum von zehn Jahren. Zuerst versuchte sie in zwei Interessenbekundungsverfahren erfolglos, einen geeigneten Anbieter zu finden. In einem solchen Verfahren wird privaten Anbietern die Möglichkeit gegeben darzulegen, ob und inwieweit sie staatliche Aufgaben ebenso gut oder besser erbringen können als die öffentliche Hand. Im Jahre 2004 entwickelte dann ein externer Berater im Auftrag der Bundeswehr ein sogenanntes Kooperationsmodell und führte einen Wirtschaftlichkeitsvergleich mit einem sogenannten Optimierten Eigenmodell durch. Der Wirtschaftlichkeitsvergleich umfasste einen Zeitraum von zehn Jahren. Das Kooperationsmodell fällt nach Auffassung des Beraters und der Bundeswehr unter die Öffentlich-Privaten-Partnerschaften (auch genannt: Public-Private-Partnership) und wurde der interessierten Öffentlichkeit bereits mehrfach als Vorzeigeprojekt vorgestellt.

Der Bundesrechnungshof untersuchte u. a. den Wirtschaftlichkeitsvergleich und stellte fest:

Die Bundeswehr legte beim Optimierten Eigenmodell weitgehend die bisherige, kaum verbesserte Organisation der Luftwaffenschule sowie deren personelle und materielle Ausstattung zugrunde. Gegenüber den erwarteten Kosten von 546 Mio. Euro für die Schule in ihrer bestehenden Form errechnete sie so eine Einsparung von knapp 2 Mio. Euro. Beim Kooperationsmodell ging der externe Berater dagegen von einer umfassend optimierten Organisation aus. Danach sollten Aufgabenbereiche ausgelagert, die Zahl der in der Schule tätigen Soldatinnen und Soldaten erheblich reduziert sowie die Lehrverpflichtung pro Lehrerin und Lehrer deutlich erhöht werden. Darüber hinaus sollten beim Kooperationsmodell Personal und Material der Schule durch Kunden außerhalb der Bundeswehr besser ausgelastet und damit Umsatzerlöse von rund 100 Mio. Euro erzielt werden (sog. Drittmarktgeschäft). Insgesamt sah der externe Berater beim Kooperationsmodell einen Kostenvorteil von 110 Mio. Euro.

Die Prüfung des Wirtschaftlichkeitsvergleichs ergab im Einzelnen:

- Das Kooperationsmodell bezog organisatorische und personelle Rationalisierungspotenziale von 40 Mio. Euro ein. Inwieweit diese Rationalisierungspotenziale auch beim Optimierten Eigenmodell zu erzielen wären, untersuchte die Bundeswehr nicht.
- Beim Optimierten Eigenmodell war der Anteil der Soldatinnen und Soldaten zu hoch angesetzt und

führte zu Mehrkosten von 49 Mio. Euro. Außerdem wurde dort die langjährige Besetzungsquote militärischer Dienstposten nicht berücksichtigt, sondern stets mit einer Vollbesetzung gerechnet.

- Remanenzkosten wurden nur für ziviles, nicht aber für militärisches Personal berechnet. Remanenzkosten entstehen, wenn Personal weiter bezahlt werden muss, dessen Aufgaben durch Rationalisierung weggefallen sind. Für Soldatinnen und Soldaten fallen sie vor allem beim Kooperationsmodell an.
- Die Kosten für die Ausbildung der Lehrerinnen und Lehrer wurden beim Kooperationsmodell nicht eingerechnet.
- Nachträglich wurde eine Sachkostenpauschale eingeführt, obwohl die Sachkosten bereits erfasst waren. Diese Pauschale verteuerte das Optimierte Eigenmodell einseitig um 44 Mio. Euro.
- Die Kosten des Kooperationsmodells verringerten sich dadurch, dass hohe Gewinne (70 % der Umsatzerlöse) und Nutzungsentgelte aus dem Drittmarktgeschäft anteilig verrechnet wurden.
- Eine Risikobetrachtung, wie sie § 7 Abs. 2 der Bundeshaushaltsordnung seit September 2005 bei allen finanzwirksamen Maßnahmen des Bundes vorschreibt, fehlte.

37.2

Der Bundesrechnungshof hat Mitte 2006 auf die Mängel des Wirtschaftlichkeitsvergleichs hingewiesen und dem Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) empfohlen, sie zu korrigieren. Insbesondere sollte nicht von einer Beteiligung am Drittmarktgeschäft ausgegangen werden, weil bisher weder eine bessere Auslastung der Schule noch die hohen Gewinnerwartungen nachgewiesen sind. Folglich sollten die Erlöserwartungen aus dem Wirtschaftlichkeitsvergleich gestrichen werden. Ferner kann die Anzahl der erforderlichen Soldatinnen und Soldaten nicht vom Betriebsmodell der Luftwaffenschule abhängen. Sie hängt vielmehr allein von dem soldatischen Aufgabenumfang nach der Definition militärischer Kernaufgaben ab und ist daher für beide Modelle gleich.

Der Bundesrechnungshof hat weiter angeregt, nach der Korrektur des Wirtschaftlichkeitsvergleichs zu prüfen, ob günstigere Preise der anbietenden Unternehmen erreichbar sind, sodass das Kooperationsmodell gegenüber dem Optimierten Eigenmodell wirtschaftlich wäre. Für den Fall, dass dies nicht möglich erscheint, hat er empfohlen, die Kooperationsbemühungen umgehend einzustellen. Vor allem sollte dann auf eine Ausschreibung verzichtet werden, um mögliche Schadensersatzansprüche der Bieter zu vermeiden. Stattdessen sollte in diesem Fall der Ist-Zustand kurzfristig verbessert werden. Rationalisierungspotenziale, die im Kooperationsmodell aufgezeigt wurden, sollten dann soweit möglich mit dem Optimierten Eigenmodell erschlossen werden.

37.3

Das Bundesministerium hat Mängel beim Wirtschaftlichkeitsvergleich eingeräumt. Um diesen zu überarbeiten, hat es einen Arbeitsstab eingerichtet und auch den externen Berater hinzugezogen.

Bei dieser Überarbeitung hat das Bundesministerium

- unrealistisch erscheinende Annahmen zu Rationalisierungspotenzialen beim Kooperationsmodell herausgerechnet,
- die bei diesem Modell noch berücksichtigten Rationalisierungspotenziale auch beim Optimierten Eigenmodell eingerechnet und so dessen Kosten um 140 Mio. Euro gesenkt sowie
- die Sachkostenpauschale gestrichen.

Der externe Berater hat seinerseits errechnet, dass sich auch die Kosten des Kooperationsmodells um 58 Mio. Euro reduzierten. Er hat dies u. a. damit begründet, dass die Sachkostenpauschale gestrichen und außerdem erhebliche Kosten nunmehr dem Drittmarktgeschäft zugeordnet worden seien. Im Übrigen ist er nach wie vor von erheblichen Gewinnen aus dem Drittmarktgeschäft ausgegangen.

Im Saldo hat sich der behauptete Kostenvorteil des Kooperationsmodells von rund 110 Mio. Euro auf rund 28 Mio. Euro verringert, nachdem der Wirtschaftlichkeitsvergleich überarbeitet wurde.

Das Bundesministerium hat seine Entscheidung über das weitere Vorgehen zunächst zurückgestellt, bis die Finanzplanung 2008 geklärt ist. Die Bundeswehr soll bis dahin die Vorbereitung einer Ausschreibung für das Kooperationsmodell fortsetzen.

37.4

Der Bundesrechnungshof hält die Überarbeitung des Wirtschaftlichkeitsvergleichs nicht für ausreichend. Das Bundesministerium hat zwei wesentliche Kostenfaktoren noch nicht berücksichtigt: die Risikozuschläge und die Remanenzkosten für Soldatinnen und Soldaten. Zwar hat es diese Kosten für beide Alternativen ermittelt, aber nicht wie vorgegeben in den Kostenvergleich aufgenommen. Unter Berücksichtigung der beiden Positionen wäre nicht mehr das Kooperationsmodell, sondern mit einem Kostenvorteil von rund 69 Mio. Euro das Optimierte Eigenmodell günstiger.

Insgesamt sieht sich der Bundesrechnungshof in seiner Auffassung bestätigt, dass das Optimierte Eigenmodell nach allen bekannten Daten die wirtschaftliche Variante ist. Der aufgezeigte Kostenvorteil dieses Modells erhöht sich sogar auf rund 105 Mio. Euro, wenn die Erlöse aus dem Drittmarktgeschäft aus dem Wirtschaftlichkeitsvergleich gestrichen und die weiteren Mängel korrigiert werden.

Der Bundesrechnungshof erwartet nicht, dass dieser Kostenvorteil durch günstigere Angebote privater Koopera-

tionspartner ausgeglichen werden kann. Er fordert das Bundesministerium deshalb auf, umgehend das Optimierte Eigenmodell zu realisieren und die Arbeiten am Kooperationsmodell einzustellen, bevor diese weitere Kosten verursachen.

38 Nutzlose Bunkeranlage kostet die Bundeswehr jährlich rund 1,7 Mio. Euro (Kapitel 1412)

38.0

Bis Ende 2009 wollte die Bundeswehr eine unterirdische Bunkeranlage weiter betreiben, obwohl diese seit dem Jahre 2004 militärisch nicht mehr notwendig ist. Aus der Anlage sollten andere Gebäude mit Strom und Fernmeldedaten versorgt werden. Trotz eines mehrjährigen Planungsverfahrens, an dem zahlreiche Stellen beteiligt waren, wurden keine Möglichkeiten gesucht, die Abhängigkeit von der teuren Anlage eher zu beenden. Die jährlichen Betriebskosten von rund 1,7 Mio. Euro waren schon ab dem Jahre 2004 vermeidbar.

38.1

Die Bundeswehr überwacht im Rahmen der Luftverteidigung der NATO den Luftraum über Deutschland mittels Radareinrichtungen, deren Radarbilder in Luftlagezentren ausgewertet werden. Diese Luftlagezentren sind gegen Beschuss und Bombenabwurf besonders geschützt in unterirdischen Bunkeranlagen (Bunkeranlagen) untergebracht. Durch die geänderte Sicherheitslage und die Einführung neuer Technik konnte auf einen Teil der Luftlagezentren verzichtet werden, so auch auf das Zentrum in Lauda-Königshofen. Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) hatte daher im Jahre 2001 entschieden, den Einsatzbetrieb so umzustellen, dass die dortige Bunkeranlage ab Anfang 2004 nicht mehr benötigt wurde.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes München die Planungen für den Standort Lauda-Königshofen und stellte fest:

Die Bunkeranlage ist Teil eines Gesamtkomplexes, der auch mehrere oberirdische Bauwerke umfasst. Diese Bauwerke wurden bisher aus der Bunkeranlage mit Strom und Fernmeldedaten versorgt. Zur Umstellung des Einsatzbetriebes waren umfangreiche Baumaßnahmen vorgesehen, die 2,8 Mio. Euro kosten und Ende 2009 abgeschlossen sein sollten. Dabei sollte auch sichergestellt werden, dass der Gesamtkomplex unabhängig von der Bunkeranlage mit Strom und Fernmeldedaten versorgt werden kann. Die Planungen waren im Jahre 2006 abgeschlossen; die Bauarbeiten sollten im Jahre 2007 mit einem Teilbetrag von 200 000 Euro beginnen.

Solange die Bunkeranlage zur Strom- und Fernmeldeversorgung weiter betrieben werden muss, verursacht sie

Kosten von jährlich rund 1,7 Mio. Euro. Die Betriebskosten summieren sich daher ab dem Jahre 2004 bis zum Jahre 2009 auf rund 10 Mio. Euro. Ein Teil dieser Kosten ist durch Personal (14 Feuerwehrleute, 7 Techniker) bedingt, das für den Betrieb der Anlage benötigt wird.

Mit einem erhöhten Teilbetrag von rund 400 000 Euro zu Beginn der Bauarbeiten wäre es möglich, zuerst und kurzfristig die Strom- und Fernmeldeversorgung des Gesamtkomplexes von der Bunkeranlage unabhängig zu machen. So könnte letztere frühzeitig stillgelegt und die mehr als viermal höheren, jährlich anfallenden Betriebskosten könnten eingespart werden. Obwohl das Bundesministerium und ihm nachgeordnete Behörden die Angelegenheit seit sechs Jahren bearbeiten, wurde diese Möglichkeit nicht erkannt. Die fachliche Abstimmung zwischen Betrieb und Bau unterblieb.

38.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesministerium und seine nachgeordneten Behörden nach der Grundentscheidung im Jahre 2001 fünf Jahre lang Baumaßnahmen planen, ohne nach Möglichkeiten zu suchen, wie weitere Betriebskosten der Bunkeranlage vermieden werden können. Er hat dies u. a. auf mangelhafte Fachaufsicht durch das Bundesministerium und fehlende Abstimmung zwischen den einzelnen Stellen zurückgeführt.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen,

- den Teilbetrag für den Baubeginn im Jahre 2007 so zu erhöhen, dass eine unabhängige Strom- und Fernmeldeversorgung des Gesamtkomplexes und damit die Stilllegung der Bunkeranlage so schnell wie möglich erreicht werden, sowie
- die Ursachen für das überlange Planungsverfahren und dessen unwirtschaftliches Ergebnis zu klären und für Abhilfe zu sorgen.

38.3

Das Bundesministerium ist der Auffassung, dass die Planungen für den Standort Lauda-Königshofen insgesamt sachgerecht und verzugsfrei durchgeführt worden seien. Dabei seien insbesondere die knappen Ressourcen für Infrastrukturprojekte, der erhebliche Bedarf der Streitkräfte für einsatzwichtige Vorhaben sowie die rechtlichen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. Vor diesem Hintergrund sei die Planung nicht überlang gewesen. Die beabsichtigte Stilllegung der Bunkeranlage mit Gesamtkosten von 2,8 Mio. Euro habe zu einer Planungs-, Genehmigungs- und Durchführungsphase von mehreren Jahren geführt. Ein früherer Stilllegungstermin als Ende 2009 sei daher nicht möglich gewesen.

Allerdings hat das Bundesministerium die Anregung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen, den Teilbetrag für den Baubeginn so zu erhöhen, dass eine von der Bunker-

anlage unabhängige Strom- und Fernmeldeversorgung des Gesamtkomplexes schneller erreicht wird.

38.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Bewertung und sieht sich durch die Erhöhung des Teilbetrages für den Baubeginn bestätigt. So werden die Voraussetzungen dafür geschaffen, die Bunkeranlage eher stillzulegen und deren Betriebskosten einzusparen. Diese Schritte sind schon seit Jahren überfällig.

Der Bundesrechnungshof hält auch an seiner Empfehlung fest, die Ursachen für das überlange Verfahren und das unwirtschaftliche Planungsergebnis zu klären. Nur so können künftig die zuständigen Stellen der Bundeswehr angehalten werden, schnell und gezielt die jeweils wirtschaftlichen Lösungen zu suchen.

39 Interessenkonflikt bei der Zulassung militärischer Flugzeuge kann Flugsicherheit gefährden (Kapitel 1404)

39.0

Bei der Entwicklung und Zulassung von Flugzeugen der Bundeswehr kann ein und dieselbe Person sowohl die Aufgaben des vorhabenbegleitenden Ingenieurs als auch diejenigen des Musterprüfers wahrnehmen. Die bundeswehrinternen Regelungen für das Prüf- und Zulassungswesen schließen den daraus entstehenden Interessenkonflikt nicht aus. Die für die Flugsicherheit notwendige Unabhängigkeit der Musterprüfung ist so nicht sichergestellt.

39.1

Zweck einer Musterprüfung ist es festzustellen, ob ein bestimmter Typ eines Luftfahrzeugs unter vorgegebenen Betriebs- und Umweltbedingungen verkehrssicher und luftfahrttauglich ist. Dazu muss der Hersteller während der Entwicklung und Erprobung eine Reihe von Nachweisen erbringen, die ein Ingenieur mit Musterprüferlaubnis abschließend zu prüfen hat. Diese Aufgabe obliegt in Deutschland dem Luftfahrtbundesamt. Abweichend davon ist für die Musterprüfung von Luftfahrzeugen der Bundeswehr die Wehrtechnische Dienststelle 61/Musterprüfwesen der Bundeswehr für Luftfahrtgerät (Wehrtechnische Dienststelle) in Manching zuständig. Sie verfügt über entsprechend ausgebildetes Personal, das seine Musterprüferlaubnis vom Leiter der Dienststelle erhält. Musterprüfer haben ihre Aufgabe weisungsunabhängig zu erfüllen. Nach geltendem Recht dürfen sie auch nicht an der Erstellung der von ihnen zu prüfenden Nachweise mitwirken. Auf Anfrage hat das Luftfahrtbundesamt bestätigt, dass diese Unabhängigkeit und die strikte Trennung zwischen Erstellen und Prüfen der Nachweise wichtige Säulen der Musterprüfung von Luftfahrtgerät sind.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes München das Verfahren der Wehrtechnischen Dienststelle bei der Musterprüfung und Zulassung unbemannter militärischer Luftfahrzeuge und stellte fest:

Musterprüfer nahmen zugleich Aufgaben eines Vorhabeningenieurs wahr. Beide Aufgabenkomplexe beanspruchten jeweils etwa die Hälfte ihrer Arbeitszeit. Sie begleiteten von Anfang an die Entwicklung der unbemannten Luftfahrzeuge und arbeiteten mit den Technikverantwortlichen des Herstellers zusammen. Dabei vertraten sie u. a. die Anforderungen der Bundeswehr an die Luftfahrzeuge gegenüber dem Hersteller, indem sie Entwicklungsfortschritte bewerteten und Änderungen einforderten.

Die bundeswehrinternen Regelungen schlossen die Möglichkeit, Vorhabenbetreuung und Musterprüfung in Personalunion wahrzunehmen, nicht aus.

39.2

Der Bundesrechnungshof hat auf den Interessenkonflikt hingewiesen, der entsteht, wenn Vorhabenbetreuung und Musterprüfung von ein und derselben Person wahrgenommen werden. Er hat bemängelt, dass die bundeswehrinternen Regelungen die Zuständigkeiten für beide Aufgaben nicht trennen und in der Praxis zu einer unzulässigen Vermischung der Verantwortlichkeiten führen. Prüfpersonal, das an der Entwicklung eines Luftfahrzeugs beteiligt ist, überprüft so auch das Ergebnis dieser Entwicklung, letztlich also sich selbst. Die notwendige unvoreingenommene und unabhängige Kontrolle des Entwicklungsergebnisses ist auf diese Weise nicht zu gewährleisten. Dies kann sich nachteilig auf die Flugsicherheit auswirken.

Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen,

- die Vorhabenbetreuung und Erstellung der erforderlichen Nachweise von der Kontrolle dieser Nachweise strikt zu trennen sowie
- die jeweiligen Zuständigkeiten in den Regelungen der Bundeswehr für die Musterprüfung und Verkehrszulassung eindeutig festzulegen.

39.3

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) hat zwar die Notwendigkeit einer unabhängigen Musterprüfung im Prinzip anerkannt. Nach seiner Auffassung ist jedoch ein Interessenkonflikt bei der Musterprüfung von Luftfahrzeugen durch die Wehrtechnische Dienststelle nicht gegeben. Luftfahrtgerät zu entwickeln und die erforderlichen Nachweise zu führen, sei alleinige Aufgabe der Hersteller. Deren vertraglich geschuldete Leistung werde von der Projektleitung im Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung und damit von einer anderen Dienststelle abgenommen. Die Projektleitung überprüfe lediglich mit Hilfe des jeweiligen Musterprüfers, ob

die vereinbarte Leistung ordnungsgemäß erbracht wurde. Zu diesem Zweck werde das Prüfpersonal bei der Entwicklungsarbeit begleitend tätig.

Weiterhin hat das Bundesministerium geltend gemacht, die militärischen Bestimmungen gewährleisteten „ein einheitliches und hohes Schutzniveau für die europäischen Bürger“. Die Regelungen des Prüf- und Zulassungswesens hätten sich in langjähriger Praxis bewährt. Auch habe das Verwaltungsgericht München mit Beschluss vom 8. August 1995 festgestellt, dass die Unabhängigkeit des Musterprüfwesens ausreichend sichergestellt sei.

39.4

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Bewertung fest. Das angeführte verwaltungsgerichtliche Verfahren betraf einen Eilantrag gegen die Verlagerung des Musterprüfwesens der Bundeswehr für Luftfahrtgerät in die Wehrtechnische Dienststelle vor zwölf Jahren. Das Gericht ging damals entsprechend der Einlassung der Bundeswehr davon aus, es sei organisatorisch geregelt, dass trotz dieser Verlagerung die Musterprüfer auf ihrem Gebiet völlig unabhängig vom Bereich der Erprobung tätig sein könnten. Dies ist aber nicht mehr der Fall, wenn – wie nunmehr festgestellt – Angehörige der Wehrtechnischen Dienststelle in Personalunion bei demselben Entwicklungsprojekt sowohl Aufgaben eines Vorhabeningenieurs als auch solche eines Musterprüfers wahrnehmen.

Wenn Musterprüfer im Auftrag der Projektleitung überprüfen, ob ein Hersteller die vereinbarte Leistung ordnungsgemäß erbracht hat, so zeigt sich dies in der Praxis als typische Aufgabe eines Vorhabeningenieurs. Dessen Ziel ist jedoch im Wesentlichen der Fortschritt des Vorhabens. Der Interessenkonflikt mit den ausschließlich sicherheitsorientierten Zielen der Musterprüfung liegt auf der Hand.

Der Bundesrechnungshof bekräftigt daher seine Empfehlung, dass das Bundesministerium in den Regelungen des Prüf- und Zulassungswesens eine eindeutige und strikte Trennung zwischen den Tätigkeiten eines Vorhabeningenieurs und denjenigen eines Musterprüfers verankern und dafür sorgen soll, dass dies in der Praxis auch eingehalten wird.

40 Unklare Vorschriftenlage führt zu nicht gerechtfertigten Zulagen an Beschäftigte der Bundeswehr (Titel 422)

40.0

Die Bundeswehr hat im Bereich der Fernmeldeaufklärung und Elektronischen Aufklärung unberechtigt Stellenzulagen gezahlt. Entgegen den zulagerechtlichen Vorschriften des Bundesministeriums der Verteidigung erhielten auch Beschäftigte aus Dienststellen und Auf-

gabengebieten, die nicht zulageberechtigt waren, die Zulage. Die Vorschriften wurden unterschiedlich ausgelegt und waren nicht an neue Entwicklungen angepasst.

40.1

Beschäftigte der Bundeswehr, die mit mindestens 80 % ihrer Gesamttätigkeit in der Nachrichtengewinnung durch Fernmeldeaufklärung und Elektronische Aufklärung eingesetzt werden, erhalten eine Stellenzulage. Diese Zulage soll die besondere Qualifikation und Verantwortung abgelden, die mit der Aufgabenstellung, den Arbeitsmethoden und der Art der Nachrichtengewinnung verbunden sind. Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) hat den zulagenberechtigten Personenkreis im Jahre 2002 in seinen Durchführungshinweisen näher bestimmt. Danach kann die Zulage in bestimmten Dienststellen (sog. Katalogdienststellen) oder für bestimmte Dienstposten nach vorheriger Zustimmung des Bundesministeriums gewährt werden. Bedienstete, die in einem Spezialgebiet der Aufklärung, der Optronik, verwendet werden, dürfen nach den Vorschriften keine Zulage erhalten.

40.2

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung durch das Prüfungsamt des Bundes Frankfurt am Main im Geschäftsbereich des Bundesministeriums die Gewährung der Stellenzulage und stellte dabei fest:

- Mehr als 30 Dienststellen gewährten die Zulage, obwohl sie keine Katalogdienststellen waren.
- Beschäftigte erhielten die Zulage auf Dienstposten, obwohl die erforderliche Zustimmung des Bundesministeriums fehlte.
- Im Bereich der Optronik gewährte die Bundeswehr die Stellenzulage ohne rechtliche Grundlage.
- Die Dienststellen legten die Durchführungshinweise unterschiedlich aus und bewilligten die Zulagen uneinheitlich. So erhielten Beschäftigte der Datenverarbeitung und das Sicherheitspersonal die Zulage, auch wenn sie mit deutlich weniger als 80 % der Gesamttätigkeit in der Nachrichtengewinnung tätig waren.
- Die Durchführungshinweise wurden nicht regelmäßig auf aktuelle Entwicklungen hin untersucht.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium aufgefordert, die beanstandeten Zulagenzahlungen zu überprüfen und zu korrigieren. Soweit im Bereich der

Optronik unberechtigte Zahlungen geleistet wurden, hat er das Bundesministerium gebeten, den entstandenen Schaden zu beziffern. Ferner hat er das Bundesministerium gebeten, die Durchführungshinweise deutlicher zu fassen sowie den aktuellen Entwicklungen laufend anzupassen.

40.3

In seiner Stellungnahme aus dem Jahre 2006 hat das Bundesministerium eingeräumt, dass die Dienststellen die Zulage teilweise noch auf der Grundlage eines veralteten, nicht mehr gültigen Erlasses bewilligt hätten. Es habe die zuständigen Stellen angewiesen, unrechtmäßige Zahlungen sofort einzustellen und die Möglichkeit der Rückforderung zu prüfen. In vielen Fällen habe es auf die Einstellung der Zahlung der Stellenzulage bereits hingewirkt. Die Stellenzulage habe nicht in allen Fällen zurückgefordert werden können. Auch habe es nicht alle beanstandeten Zahlungsfälle abschließen können. Für den Bereich der Optronik hat das Bundesministerium mitgeteilt, dass es auf eine unverzügliche Einstellung der Zahlungen hinwirken werde. Es ermittle zurzeit noch die mögliche Schadenshöhe.

Das Bundesministerium hat zudem bestätigt, dass die Durchführungshinweise in den genannten Bereichen die Voraussetzungen für die Gewährung der Stellenzulage nicht ausreichend darstellen. Es hat mitgeteilt, dass es die Durchführungshinweise um weitere Dienststellen ergänzt und darüber hinaus für bestimmte Dienstposten die fehlende Zustimmung nachträglich erteilt habe. Es werde die Prüfung des Bundesrechnungshofes zum Anlass nehmen, seine Durchführungshinweise weiter zu evaluieren und zu optimieren. Dabei wolle es auch prüfen, ob die Regelungen nach dem Stand der Technik noch ausreichend und angemessen seien.

40.4

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte die im Jahre 2006 angekündigte Überprüfung der unrechtmäßigen Zahlungen zügig abgeschlossen werden, damit weitere Überzahlungen vermieden werden. Das Bundesministerium sollte ferner seine Durchführungshinweise deutlicher fassen, sodass der zulagenberechtigte Personenkreis im Bereich der Datenverarbeitung und des Sicherheitspersonals alsbald abgegrenzt werden kann.

Das Bundesministerium sollte die Regelungen regelmäßig evaluieren und aktualisieren. Dadurch kann die Anwendung der Regelungen erleichtert und die Qualität der Bearbeitung der Zulage verbessert werden.

Bundesministerium für Gesundheit
(Einzelplan 15)

41 Verwaltungsverfahren bei der Erstattung von Zuschüssen zum Mutterschaftsgeld aufwendig und fehleranfällig
(Kapitel 1502 Titel 636 05)

41.0

Das Verfahren zur Erstattung der von den gesetzlichen Krankenkassen gezahlten Zuschüsse zum Mutterschaftsgeld durch den Bund ist verwaltungsaufwendig. Es sollte aufgegeben werden. Die Zuschüsse sollten pauschal vom Bund abgegolten werden.

41.1

Frauen erhalten während der Schutzfristen und für den Entbindungstag Mutterschaftsgeld. Es beträgt höchstens 13 Euro für den Kalendertag. Zahlungspflichtig ist die gesetzliche Krankenkasse, bei der die Frau Mitglied ist. Für diese – und andere – versicherungsfremde Leistungen erhalten die Krankenkassen aus dem Bundeshaushalt eine pauschale Erstattung nach § 221 Fünftes Buch Sozialgesetzbuch (SGB V). Dafür zahlte der Bund über das Bundesversicherungsamt (BVA) für das Jahr 2004 1 Mrd. Euro, für das Jahr 2005 2,5 Mrd. Euro und für das Jahr 2006 4,2 Mrd. Euro an die Krankenkassen. In den Jahren 2007 und 2008 wird der Bund den Krankenkassen jeweils 2,5 Mrd. Euro zahlen. Eine Einzelabrechnung der Aufwendungen der gesetzlichen Krankenkassen für das Mutterschaftsgeld findet nicht statt.

Befinden sich Frauen, die Mutterschaftsgeld erhalten, in einem ungekündigten Arbeitsverhältnis, hat der Arbeitgeber einen Zuschuss zum Mutterschaftsgeld (§ 14 Abs. 1 Satz 1 Mutterschutzgesetz) zu zahlen. Der Zuschuss deckt den Unterschied zwischen Mutterschaftsgeld (13 Euro) und kalendertäglichem Nettoarbeitsentgelt ab. Wird das Arbeitsverhältnis während der Schwangerschaft oder während der Schutzfrist nach der Geburt zulässig gekündigt oder kann der Arbeitgeber den Zuschuss wegen Insolvenz nicht zahlen, zahlt bei Frauen, die Mitglied einer gesetzlichen Krankenkasse sind, die Kasse den Zuschuss, und zwar „zulasten des Bundes“ (§ 14 Abs. 2 und 3 Mutterschutzgesetz). Auf Antrag der Krankenkasse erstattet das BVA die geleisteten Zahlungen.

Frauen, die nicht Mitglied einer gesetzlichen Krankenkasse sind, erhalten das Mutterschaftsgeld und den Zuschuss zum Mutterschaftsgeld unmittelbar vom BVA.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 2007 das Verfahren der Erstattung der von den gesetzlichen Krankenkassen gezahlten Zuschüsse zum Mutterschaftsgeld. Er stellte fest, dass es im Jahre 2005 353 Erstattungsfälle mit einem Ausgabevolumen von 598 000 Euro und im Jahre 2006 199 Erstattungsfälle mit einem Ausgabevolumen von 325 000 Euro gab. Die Landesverbände der Kranken-

kassen bzw. die Krankenkassen selbst, wenn sie keinem Landesverband angehörten, beantragten die Erstattung beim BVA. Soweit sie prüfungsgerechte Unterlagen beigefügt hatten, stellte das Amt wiederholt fehlerhafte Bewilligungen fest. Häufig lagen diese Unterlagen dem Amt jedoch nicht vor, denn nach der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift über die Erstattung der Mutterschaftsgeldleistungen sind die Krankenkassen zur Vorlage nicht verpflichtet. In diesen Fällen teilten die Krankenkassen dem BVA nur die Zahl der Erstattungsfälle und den Erstattungsbetrag mit. Das Amt musste die Zuschüsse auch ohne Prüfung erstatten.

41.2

Das Verfahren zur Erstattung der von den gesetzlichen Krankenkassen gezahlten Zuschüsse zum Mutterschaftsgeld ist verwaltungsaufwendig. Fehler der Krankenkassen bei der teilweise komplizierten Anspruchsprüfung und Leistungsfeststellung bleiben oft unerkannt, weil die Krankenkassen auch ohne Vorlage prüfungsgerechter Unterlagen einen Anspruch auf Erstattung haben. Folglich müsste das Verfahren zur Erstattung der Zuschüsse zum Mutterschaftsgeld so geregelt werden, dass das BVA die Erstattungsforderungen der Krankenkassen verlässlich prüfen kann. Dies würde die vollständige Vorlage der für die Anspruchsprüfung und Leistungsfeststellung notwendigen Nachweise erfordern. Eine solche die Ordnungsmäßigkeit der Entscheidungen sicherstellende Neuordnung des Erstattungsverfahrens wäre mit einem zusätzlichen Arbeitsaufwand für die Krankenkassen und das BVA verbunden.

Deshalb hat der Bundesrechnungshof das Bundesministerium für Gesundheit (Bundesministerium) aufgefordert, eine einfache Lösung zu suchen. Er hat darauf hingewiesen, dass derzeit die gesetzlichen Krankenkassen vom Bund zwar eine pauschale Erstattung ihrer Aufwendungen für das Mutterschaftsgeld (und für andere versicherungsfremde Leistungen) erhalten, die Aufwendungen der Krankenkassen für den Zuschuss zum Mutterschaftsgeld jedoch einzelfallbezogen mit dem BVA abgerechnet werden. Er hat angeregt, die Trennung aufzugeben und die Erstattung der Aufwendungen der Krankenkassen für den Zuschuss zum Mutterschaftsgeld in die pauschale Abgeltung der Aufwendungen für das Mutterschaftsgeld nach § 221 SGB V einzubeziehen.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes würde dadurch die Qualität der Bearbeitung durch die Krankenkassen verbessert, denn im Gegensatz zu dem Einzelerstattungsverfahren ginge jede Fehlentscheidung der Krankenkassen zu ihren eigenen Lasten. Auch die geringe Zahl der Erstattungsfälle und das geringe Finanzvolumen sprechen dafür, das gesonderte Erstattungsverfahren aufzugeben. Würde der Bund die pauschale Erstattung der Aufwendungen für versicherungsfremde Leistungen nicht

erhöhen, ginge der für den Zuschuss zum Mutterschaftsgeld aufzuwendende Betrag (im Jahre 2005: 598 000 Euro und im Jahre 2006: 325 000 Euro) zwar zulasten der Krankenkassen. Er fiel jedoch angesichts der Höhe der pauschalen Erstattung durch den Bund (in den Jahren 2007 und 2008: jeweils 2,5 Mrd. Euro) nicht ins Gewicht. Ferner würde sich der Betrag auf alle (derzeit noch mehr als 200) Krankenkassen verteilen, wäre also im Haushalt der einzelnen Krankenkasse unbedeutend (im Durchschnitt unter 2 000 Euro). Schließlich wäre auch der Wegfall des Verwaltungsaufwands der Krankenkassen für das Einzelerstattungsverfahren zu berücksichtigen. Aus diesen Gründen hält der Bundesrechnungshof es für vertretbar, das derzeitige Erstattungsverfahren für den Zuschuss zum Mutterschaftsgeld abzuschaffen, ohne die pauschale Erstattung der Aufwendungen für versicherungsfremde Leistungen zu erhöhen.

41.3

Das Bundesministerium hat den Feststellungen des Bundesrechnungshofes nicht widersprochen. Es hat jedoch erklärt, allein die Minderung des Verwaltungsaufwands könne nicht dazu führen, die in gesetzlich eng definierten Ausnahmefällen (Auflösung des Arbeitsverhältnisses oder Insolvenz des Arbeitgebers) vom Bund übernommenen familienpolitischen Leistungen ohne finanziellen Ausgleich den Krankenkassen zu übertragen. Zudem könnten die gesetzlichen Krankenkassen die Leistung nur für gesetzlich krankenversicherte Frauen übernehmen. Für privat oder nicht versicherte Frauen bleibe der Bund weiter zuständig.

41.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, das nicht zwingend erforderliche, aufwendige und fehleranfällige Verwaltungsverfahren abzuschaffen. Es gibt keinen Grund, die Erstattung des Mutterschaftsgeldes einerseits und des Zuschusses zum Mutterschaftsgeld andererseits für Mitglieder gesetzlicher Krankenkassen unterschiedlich zu behandeln. Mutterschaftsgeld und Zuschuss zum Mutterschaftsgeld haben denselben familienpolitischen Zweck und werden von den gesetzlichen Krankenkassen für ihre Mitglieder erbracht. Für das Mutterschaftsgeld erhalten die Krankenkassen jedoch einen pauschalen und für den Zuschuss zum Mutterschaftsgeld erhalten sie einen gesonderten, einzelfallbezogenen Ausgleich aus dem Bundeshaushalt.

Es trifft zu, dass der Bund für die Zahlung des Zuschusses zum Mutterschaftsgeld an Frauen, die nicht Mitglied einer gesetzlichen Krankenkasse sind, weiterhin zuständig bliebe. Diese Fälle berühren jedoch nicht das vom Bundesrechnungshof kritisierte Erstattungsverfahren zwischen dem BVA und den Krankenkassen, denn Frauen, die nicht Mitglied einer gesetzlichen Krankenkasse sind, erhalten das Mutterschaftsgeld und den Zuschuss zum Mutterschaftsgeld ohnehin unmittelbar vom BVA. Und daran will der Bundesrechnungshof auch nichts ändern.

Das Bundesministerium hat keine Gründe vorgetragen, die dem Vorschlag des Bundesrechnungshofes entgegenstehen. Es sollte die erforderlichen Rechtsänderungen auf den Weg bringen.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Einzelplan 17)

42 Einnahmeausfälle bei Bund und Ländern durch unzureichende Heranziehung von Unterhaltspflichtigen im Ausland (Kapitel 1710 Titel 232 07 und 632 07)

42.0

Die Unterhaltsvorschussstellen bei den Jugendämtern haben Unterhaltspflichtige, die im Ausland leben, nicht zur Zahlung von Unterhalt herangezogen, weil sie der schwierigen Rechtsverfolgung nicht gewachsen sind. Bund und Ländern gehen dadurch erhebliche Einnahmen verloren. Durch Konzentration der Fallbearbeitung in den Ländern könnte die Rückgriffsquote deutlich verbessert werden.

42.1

42.1.1

Kinder unter zwölf Jahren erhalten Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz, wenn sie bei einem allein er-

ziehenden Elternteil leben und der andere Elternteil keinen oder keinen ausreichenden Unterhalt an das Kind zahlt. In diesen Fällen geht der Unterhaltsanspruch des Kindes auf den Staat über, der dann den Unterhalt gegenüber dem Unterhaltspflichtigen geltend macht. Dafür zuständig sind die Unterhaltsvorschussstellen bei den kommunalen Jugendämtern.

Die Ausgaben nach dem Unterhaltsvorschussgesetz werden zu einem Drittel vom Bund, im Übrigen von den Ländern getragen. Der Bund erhält ebenfalls ein Drittel der Einnahmen, die die Länder von den Unterhaltspflichtigen einziehen.

In den letzten Jahren ist der Anteil der Unterhaltspflichtigen gestiegen, die im Ausland leben. Anhand der statistischen Angaben des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Bundesministerium) schätzt der Bundesrechnungshof die Zahl der Auslandsfälle auf rund 50 000, das sind rund 5 % aller Unterhaltsvorschussfälle. Die Forderungen an Unterhaltspflichtige im Ausland schätzt der Bundesrechnungshof auf 250 Mio. Euro.

In mindestens der Hälfte der Auslandsfälle hat der Unterhaltspflichtige seinen Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder anderen westlichen Ländern. Zahlenmäßig ins Gewicht fallen auch Unterhaltspflichtige in osteuropäischen Staaten und in der Türkei.

Um einen Unterhaltsanspruch im Ausland geltend zu machen, sind die Vorschriften des internationalen Zivil- und Zivilprozessrechts, des EU-Gemeinschaftsrechts sowie besondere Regelungen in internationalen Übereinkommen zu beachten. Anhand dieser Vorschriften ist zu prüfen, welches Unterhaltsrecht überhaupt anwendbar ist. Liegt ein deutscher Unterhaltstitel bereits vor, ist zu prüfen, ob ein solcher Unterhaltstitel im Ausland anerkannt wird und vollstreckt werden kann. Andernfalls muss ein solcher Unterhaltstitel im Ausland erst erwirkt werden. Daneben sind weitere Kenntnisse, wie z. B. über die Zustellung von Schriftstücken im Ausland oder über die Aufenthaltsermittlung des Unterhaltspflichtigen im Ausland, erforderlich.

Die vom Bundesministerium im Einvernehmen mit den Ländern erlassenen Richtlinien zum Unterhaltsvorschußgesetz enthalten in ihrem Anhang eine Liste internationaler und gemeinschaftsrechtlicher Rechtsgrundlagen mit Fundstellen. Eine konkrete Handlungsanleitung, welche nationalen oder internationalen Vorschriften in welchen Fallkonstellationen überhaupt zur Anwendung kommen oder welche Schritte im Einzelnen in der Fallbearbeitung zu vollziehen sind, enthalten die Richtlinien bisher nicht.

42.1.2

Der Bundesrechnungshof stellte mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes München, Köln und Frankfurt am Main im Jahre 2004 fest, dass die Hälfte der geprüften Unterhaltsvorschußstellen Unterhaltsforderungen im Ausland grundsätzlich nicht geltend machte. Die Stellen gaben an, der Rückgriff gegenüber den Unterhaltspflichtigen im Ausland sei zu aufwendig und lohne sich im Vergleich zu den möglicherweise zu erzielenden Einnahmen auch nicht. Weder kannten die Stellen alle anzuwendenden Vorschriften, so z. B. über die Zustellung von amtlichen deutschen Schriftstücken im Ausland, noch besaßen sie Informationen, wie der Aufenthalt des Unterhaltspflichtigen im Ausland ermittelt werden kann. Die Titulierung eines Unterhaltsanspruchs im Ausland oder eine Zwangsvollstreckung gelang den Unterhaltsvorschußstellen nur mit Hilfe von Rechtsanwälten, die als Vertreter der Kinder tätig wurden, oder mit Unterstützung einer nichtstaatlichen Organisation.

42.1.3

Nach den Ergebnissen einer erneuten Prüfung im Jahre 2007 hat sich die Bearbeitung des Rückgriffs nicht verbessert. Die geprüften Unterhaltsvorschußstellen hatten bei Auslandsfällen keinerlei Einnahmen. Ihre Bemühungen beschränkten sich darauf, den im Ausland lebenden Unterhaltspflichtigen in einem in deutscher Sprache abgefassten Standardschreiben mitzuteilen, dass der An-

spruch des Kindes auf den Staat übergegangen sei und sie Auskunft über ihre wirtschaftlichen Verhältnisse geben müssten. Auf diese Schreiben antworteten nur 2 % der Unterhaltspflichtigen, wobei sie angaben, sie seien mittellos. Die Unterhaltsvorschußstellen schlossen ihre Fallbearbeitung damit ab. Einige von ihnen erwirkten einen Suchvermerk im Ausländerzentralregister. Erfolg versprachen sie sich davon nicht.

Nur wenn die Unterhaltsvorschußstellen die deutsche Vertretung im Ausland um Amtshilfe ersuchten, gelang es, in Einzelfällen Kontakt mit den Unterhaltspflichtigen aufzunehmen. Das Auswärtige Amt wies diese Amtshilfeersuchen jedoch häufig zurück, weil z. B. für die Aushändigung von Urkunden oder Zustellungen je nach Land nicht die deutschen Auslandsvertretungen, sondern dafür extra eingerichtete ausländische Verbindungsstellen zuständig sind.

Ein Bundesland ergriff bereits in der Vergangenheit Initiativen, um den Auslandsrückgriff zu verbessern. Es betraute in begrenztem Umfang juristisches Fachpersonal in einer zentralen Landesbehörde mit dem Rückgriff im Ausland. Dabei zeigte sich, dass die Einnahmen aus Auslandsrückgriffen höher waren als die Sach- und Personalausgaben.

42.2

Der Bundesrechnungshof hat die Rückgriffsquote von im Ausland lebenden Unterhaltspflichtigen als nicht zufriedenstellend angesehen. Die Unterhaltsvorschußstellen sehen von vornherein von dem Auslandsrückgriff ab oder setzen untaugliche Mittel ein. Für ein erfolgreiches Verwaltungshandeln benötigen sie erhebliches Spezialwissen, insbesondere des internationalen Zivil- und Zivilprozessrechts, um Unterhaltsforderungen im Ausland zu verfolgen, durchzusetzen und zu vollstrecken. Über diese Kenntnisse verfügen selbst die Unterhaltsvorschußstellen in Großstädten allenfalls in geringem Umfang, die kleineren Unterhaltsvorschußstellen nicht.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass sich eine wirkungsvolle Bearbeitungsroutine nicht bilden kann, wenn Auslandsfälle weiterhin dezentral in den kommunalen Jugendämtern bearbeitet werden. Er hat deshalb das Bundesministerium aufgefordert, gemeinsam mit den Ländern Anstrengungen zu unternehmen, die Bearbeitung der Auslandsfälle auf wenige Stellen in den Ländern zu konzentrieren. In diesen „Zentralstellen“ könnte die notwendige Sachkunde entwickelt und vorgehalten werden. Der Personal- und Sachaufwand würde sich durch die zu erwartenden höheren Einnahmen aus Rückgriffen refinanzieren. Der Bundesrechnungshof hat auch angeregt, die Richtlinien für den Auslandsrückgriff so zu fassen, dass sie als Handlungsanleitung für die Praxis taugen.

Im Übrigen hat es der Bundesrechnungshof für rechtspolitisch bedenklich gehalten, wenn es den im Ausland lebenden Unterhaltsschuldnern ohne Schwierigkeiten gelingt, sich ihren Verpflichtungen zu entziehen, weil die

Unterhaltsvorschussstellen nicht wissen, wie sie Auslandsfälle zu bearbeiten haben.

42.3

Das Bundesministerium hatte in einer ersten Stellungnahme mitgeteilt, dass sich der Rückgriff gegenüber Unterhaltsschuldern im Ausland zum Teil – wie im Inland – problematisch gestalte. Es beabsichtige, sich in Gesprächen mit den Ländern für eine Verbesserung des Rückgriffs einzusetzen und den Informationsaustausch zwischen den Ländern zu fördern. Zentralisierungen könnten angesichts der komplizierten Materie zu besseren Ergebnissen führen. Es hat insoweit aber auf die Organisationshoheit der Länder für den Verwaltungsvollzug des Unterhaltsvorschussgesetzes verwiesen. Zentralstellen hätten die Länder bisher abgelehnt. Die für die Bearbeitung erforderliche Sachkompetenz sei in den kommunalen Dienststellen vorhanden.

Inzwischen hat das Bundesministerium mitgeteilt, es habe die vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Mängel mit den Ländern erörtert. Nunmehr hielten die Länder eine Handlungsanleitung mit Informationsmöglichkeiten für die Durchsetzung von Unterhaltsansprüchen im Ausland für wünschenswert. Das Bundesministerium habe eine Arbeitsgruppe einberufen, die nach Erledigung von Vorarbeiten in den Ländern zur Erarbeitung der Handlungsanleitung zusammenkommen werde.

42.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesministerium die Bearbeitung von Auslandsfällen mit den Ländern erörtert hat. Alleine mit der Einberufung der Ar-

beitsgruppe, die die Handlungsanleitung erarbeiten soll, können die grundlegenden Probleme bei Auslandsrückgriff aber nicht gelöst werden. Die Unterhaltsvorschussstellen werden nur dann in der Lage sein, diese Fälle sachgerecht zu bearbeiten, wenn die Länder die organisatorischen Voraussetzungen für eine zentrale Bearbeitung in ihrem Bereich schaffen. In diesen Zentralstellen kann dann spezialisiertes und fachlich hoch qualifiziertes Personal eingesetzt werden. Dass diese Sachkompetenz und dieses Fachwissen bereits in den Unterhaltsvorschussstellen vorhanden sein sollen, kann der Bundesrechnungshof nicht bestätigen. Die Stellen räumen selbst ein, dass der Auslandsrückgriff ihre fachlichen Möglichkeiten übersteigt.

Die Unterhaltspflichtigen im Ausland werden nicht belangt, weil der Verwaltungsvollzug unzureichend ist und Forderungen in Millionenhöhe nicht geltend gemacht werden. Bestreben des Gesetzes ist es, Unterhaltspflichtige gerade nicht aus ihrer Zahlungsverpflichtung zu entlassen. Dieses wesentliche Ziel wird nicht erreicht. Das Bundesministerium bleibt deshalb aufgefordert, gemeinsam mit den Ländern – neben der Erarbeitung einer Handlungsanleitung für den Rückgriff in Auslandsfällen – Lösungsvorschläge für die zentrale Bearbeitung der Auslandsrückgriffe bei einer vom Land zu bestimmenden Stelle zu erarbeiten.

Sollten die Länder bei ihrer ablehnenden Haltung bleiben, sollte das Bundesministerium prüfen, ob die staatliche Unterstützung Alleinerziehender völlig neu geregelt werden muss. Das Unterhaltsvorschussgesetz, das in wesentlichen Teilen wegen Mängeln im Vollzug nicht umgesetzt werden kann, bedarf dann, nicht zuletzt mit Blick auf die finanzielle Beteiligung des Bundes, einer grundlegenden Neuorientierung.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Einzelpart 23)

43 Zinszuschüsse korrekt veranschlagen und zielorientiert verwenden (Kapitel 2302 Titel 866 01)

43.0

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung verbilligt mit Zinszuschüssen Darlehen der KfW Entwicklungsbank. Die Bank gewährt die Kredite an Darlehensnehmer in Partnerländern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Die Zinszuschüsse sind keine Investitionen, werden aber trotzdem als solche veranschlagt. Die Bank erzielte aus der Verwaltung der Zinszuschüsse zusätzliche Erträge, die sie an den Bundeshaushalt abführen sollte. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sollte außerdem Projekte nur dann mit Zinszuschüssen fördern,

wenn sie mit dem entwicklungspolitischen Ziel der Armutsbekämpfung vereinbar sind.

43.1

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Bundesministerium) gewährt seit dem Jahre 2000 Partnerländern der Entwicklungszusammenarbeit Zinszuschüsse. Damit verbilligt es Darlehen, die die KfW Entwicklungsbank (KfW) aus eigenen Mitteln finanziert. Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung des Prüfungsamtes Koblenz die Zuschüsse geprüft und dabei Folgendes festgestellt:

43.1.1

Das Bundesministerium veranschlagt die Zinszuschüsse zusammen mit den Haushaltsmitteln für Darlehen und

Zuschüsse der bilateralen finanziellen Zusammenarbeit (FZ) als Investitionen (Kapitel 2302 Titel 866 01). Bei der Haushaltsaufstellung 2008 beantragte das Bundesministerium für diesen Titel einen Ansatz von 1,45 Mrd. Euro; daraus will es 145 Mio. Euro Zinszuschüsse gewähren. Mittelfristig beabsichtigt es, deutlich mehr Zinszuschüsse zu bewilligen.

Die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen stellt grundsätzlich die Obergrenze für die Nettokreditaufnahme des Bundes dar (Artikel 115 Abs. 1 Grundgesetz). Unter Ausgaben für Investitionen sind öffentliche Ausgaben für Maßnahmen zu verstehen, die bei makroökonomischer Betrachtung die Produktionsmittel der Volkswirtschaft erhalten, mehrten oder verbessern. Der Gesetzgeber hat Investitionen abschließend in der Bundeshaushaltsordnung (§ 13 Abs. 3 BHO) definiert. Investitionen sind demnach u. a. Ausgaben für Darlehen sowie Zuweisungen und Zuschüsse zur Finanzierung von Ausgaben für bestimmte investive Zwecke. Zinszuschüsse dagegen werden als konsumtive Ausgaben erfasst.

43.1.2

Das Bundesministerium zahlt aus wirtschaftlichen Gründen den abgezinsten Betrag der für die gesamte Laufzeit benötigten Zinszuschüsse in einer Summe an die KfW aus (Barwertmethode), sobald der Darlehensvertrag unterzeichnet ist. Dabei zinst es die Zuschüsse mit dem Zinssatz ab, den die KfW für die Zwischenanlage der vorübergehend nicht benötigten Zuschüsse voraussichtlich erzielt. Die KfW verwaltet die Zinszuschüsse auf gesonderten Konten. Sie schreibt diesen Konten die Erträge aus den Zwischenanlagen zu und entnimmt ihnen die anteiligen Zinszuschüsse, sobald Zinsen fällig werden.

Das Bundesministerium hat an die KfW bisher Zinszuschüsse von 87 Mio. Euro für 19 Vorhaben ausgezahlt. Bei mehreren Projekten riefen die Darlehensnehmer die Kredite deutlich später oder in erheblich geringerem Umfang als vorgesehen ab. Die KfW erzielte deshalb zusätzliche Erträge aus der Zwischenanlage der abgerufenen Bundesmittel. Diese Erträge werden für die Zinsbezuschussung nicht benötigt. Eine Regelung über ihre Verwendung steht bisher aus. Bei den anderen Finanzierungsinstrumenten der FZ darf der geförderte Projektträger im Partnerland nicht mehr benötigte Mittel innerhalb bestimmter Höchstgrenzen für sinnvolle Ergänzungs- oder Erweiterungsvorhaben einsetzen. Dafür ist die Zustimmung der KfW, teilweise auch des Bundesministeriums erforderlich.

43.1.3

Die Bundesregierung bekennt sich zum Ziel der weltweiten Armutsbekämpfung. Dabei sollen Arme auch einen besseren Zugang zu Einrichtungen der Gesundheitsversorgung erhalten. Allein in Indien leben 375 Millionen Menschen unterhalb der Armutsgrenze. Ihre täglichen Einkünfte liegen unter einem US-Dollar.

Nach einem Erdbeben gewährte die KfW im Jahre 2002 einer Bausparkasse in Indien ein Darlehen von 15,3 Mio. Euro. Das Bundesministerium bewilligte dazu einen Zinszuschuss von 4,1 Mio. Euro. Die Bausparkasse sollte das KfW-Darlehen u. a. für Kredite zur Schaffung öffentlicher sozialer Infrastruktur verwenden. Sie gewährte dem größten privaten asiatischen Gesundheitskonzern einen Kredit von 4,5 Mio. Euro. Der Konzern finanzierte damit anteilig den Bau eines neuen Krankenhauses mit 400 Betten. Der KfW war bekannt, dass dieses Krankenhaus internationalen medizinischen Standards entspricht und für Patienten mit mittlerem und hohem Einkommen vorgesehen ist. Sie unterrichtete darüber das Bundesministerium nicht.

Das Krankenhaus gewährt Armen in Einzelfällen Nachlässe auf die offiziellen Behandlungspreise. Die Gebühr für eine Beratung in der Ambulanz beträgt rund neun US-Dollar.

43.2

43.2.1

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass Zinszuschüsse keine Investitionen im Sinne der Bundeshaushaltsordnung sind. Ein Vermögenserhalt, ein Vermögenszuwachs oder eine Vermögensverbesserung wird ausschließlich mit den Darlehen aus eigenen Mitteln der KfW finanziert. Die Zinszuschüsse dagegen werden eingesetzt, um den Preis des Darlehens zu verbilligen. Sie werden dabei verbraucht. Sie sind daher als konsumtive Ausgaben zu veranschlagen – ebenso wie Zinsausgaben für kreditfinanzierte Investitionen des Bundes.

43.2.2

Außerdem hat der Bundesrechnungshof kritisiert, dass das Bundesministerium in einigen Fällen den Bedarf für die Darlehen nicht ausreichend hat prüfen lassen. Er hat angemahnt zu regeln, wie die von der KfW erwirtschafteten zusätzlichen Erträge aus den ausgezahlten Zinszuschüssen des Bundes verwendet werden sollen.

43.2.3

Der Bundesrechnungshof hat schließlich beanstandet, dass das Bundesministerium mit Zinszuschüssen den Bau eines Krankenhauses in Indien förderte, obwohl der private Betreiber ausreichend Möglichkeiten hatte, Kredite aufzunehmen. Die Nutzer des Krankenhauses entsprechen nicht den Zielgruppen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Die KfW hat das Bundesministerium nur unzureichend über dieses Vorhaben informiert.

43.3

43.3.1

Das Bundesministerium hat erwidert, die derzeitige Veranschlagung der Zinszuschüsse als Investitionen sei korrekt. Die Veranschlagung im Bundeshaushalt solle nicht

die äußere Form, sondern den inneren Zweck einer Ausgabe abbilden. Die Zinszuschüsse sollten dem Partnerland nicht nur einen Finanzierungsvorteil verschaffen, sondern dazu beitragen, dass das vereinbarte Investitionsvorhaben tatsächlich verwirklicht werde.

Das Bundesministerium der Finanzen hat dem Bundesrechnungshof zugestimmt, dass Zinszuschüsse keine Investitionen seien. Es sei jedoch zulässig, sie zusammen mit den FZ-Darlehen und FZ-Zuschüssen zu veranschlagen. Die allgemeinen Hinweise zum Gruppierungs- und Funktionenplan des Bundeshaushalts sähen eine gemeinsame Veranschlagung verschiedener Ausgaben nach dem Schwerpunkt vor, wenn eine Aufteilung nicht vertretbar sei. Der Bund-Länder-Ausschuss „Haushaltsrecht und Haushaltssystematik“ habe diese Möglichkeit gebilligt, sofern auch die Zweckbestimmung des Titels dies zulasse. Die FZ-Mittel seien zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung nicht eindeutig den verschiedenen FZ-Instrumenten (Darlehen, Zuschüsse und Zinszuschüsse) zuzuordnen, da die einzelnen FZ-Vorhaben noch nicht feststünden. Eine getrennte Veranschlagung würde zu einem unverhältnismäßigen Aufwand bei der Titelbewirtschaftung führen. Die verschiedenen FZ-Instrumente müssten je nach Erfordernis austauschbar sein. Außerdem entfielen auf Zinszuschüsse nur ein vergleichsweise geringer Anteil der FZ-Mittel.

43.3.2

Zum Verbrauch der Zinszuschüsse hat das Bundesministerium ausgeführt, dass dieses Finanzierungsinstrument vergleichsweise neu sei. Die Verzögerungen beim Abruf einzelner KfW-Darlehen seien unvorhersehbar gewesen. Nicht benötigte Zuschussmittel stünden dem Bund zu. Das Bundesministerium werde eine Regelung zur Verwendung dieser Mittel erarbeiten.

Das Bundesministerium der Finanzen hat sich dafür ausgesprochen, die Restmittel an den Bundeshaushalt zurückzuerstatten. Andernfalls würden sich die Vorteile des Bundes aus der Barwertmethode in ihr Gegenteil verkehren.

43.3.3

Schließlich hat das Bundesministerium mitgeteilt, mit dem Vorhaben in Indien habe es Schäden in der sozialen Infrastruktur nach einer Naturkatastrophe beseitigen wollen. Es handle sich um kein spezielles Armutsprogramm. Private Dienstleistungen im Gesundheitssektor seien in Indien auch für ärmere Bevölkerungsschichten sehr wichtig. Indische Familien würden ihre Angehörigen im Krankheitsfall finanziell unterstützen, damit sie eine bessere als die staatliche Versorgung erhalten. Das Krankenhaus spiele nach eigenen Angaben eine wichtige Rolle als Ambulanz. Der überwiegende Teil der Patientinnen und Patienten stamme aus ländlichen Gegenden mehrerer Bundesstaaten. Das Bundesministerium teile allerdings die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass die KfW es nicht ausreichend über das Vorhaben unterrichtet habe.

43.4

43.4.1

Die Auffassung des Bundesministeriums zur Veranschlagung der Zinszuschüsse kann nicht überzeugen, denn sie lässt die finanzwirtschaftlichen Überlegungen unberücksichtigt, die der verfassungsrechtlichen Kreditobergrenze (Artikel 115 Abs. 1 Grundgesetz) zugrunde liegen. Diese Regelung verpflichtet den Haushaltsgesetzgeber, nicht mehr an Krediten aufzunehmen, als für Investitionen ausgegeben wird. Damit soll der haushaltswirtschaftliche Vorgriff auf künftige Einnahmen „jedenfalls dadurch begrenzt werden, dass der Kredit nur im Umfang der Ausgaben mit zukunftsbegünstigendem Charakter in Anspruch genommen werden darf“. Auf dieses „Grundelement der alten Deckungsregel“ hat das Bundesverfassungsgericht bereits in einem Urteil vom 18. April 1989 ausdrücklich hingewiesen (vgl. BVerfGE 79, 311 ff., 334). Eine klare Begrenzung des Investitionsbegriffs hat damit entscheidende Bedeutung für die Wirksamkeit der Kreditobergrenze. Zuschüsse zu den Zinszahlungen für ein Darlehen tragen nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht unmittelbar dazu bei, das Bundesvermögen zu erhalten, zu verbessern oder es anwachsen zu lassen; dies gilt unabhängig davon, zu welchem Zweck das Darlehen eingesetzt wird. Solchen Zuschüssen fehlt der notwendige „zukunftsbegünstigende Charakter“, denn sie führen nicht zu einer Entlastung zukünftiger Haushalte des Bundes.

Vor diesem Hintergrund sind Zuschüsse zu Zinszahlungen Dritter – auch nach Auffassung des Bundesministeriums der Finanzen – keine Investitionen im haushaltsrechtlichen Sinn.

Entgegen der Einlassung des Bundesministeriums der Finanzen hält der Bundesrechnungshof an seiner Forderung fest, die Zinszuschüsse gesondert als konsumtive Ausgaben zu veranschlagen. Unter Berücksichtigung der Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts sind bei der Entscheidung über die Mitveranschlagung konsumtiver Ausgaben als Investitionen besonders strenge Maßstäbe anzulegen. Die gesonderte Veranschlagung der Zinszuschüsse ist ohne unangemessenen Aufwand möglich, denn das Bundesministerium hat bei den Haushaltsverhandlungen den voraussichtlichen künftigen Umfang der Zinszuschüsse offen gelegt. Für erforderliche Umwidmungen zwischen den Zinszuschüssen und den übrigen FZ-Mitteln im Haushaltsvollzug könnten Deckungsvermerke ausgebracht werden. Da das Bundesministerium in Zukunft von einem erheblichen Anstieg der Zinszuschüsse ausgeht, würde eine Mitveranschlagung als Investition den Handlungsspielraum der Bundesregierung für eine Neuverschuldung nach der derzeit noch geltenden Verschuldungsregelung deutlich erhöhen.

43.4.2

Das Bundesministerium sollte auf die KfW einwirken, den Bedarf für die Darlehen genauer als bisher zu prüfen.

Die für die Bezuschussung der Zinsen nicht benötigten Erträge sollten auf jeden Fall dem Bundeshaushalt zugeführt werden.

43.4.3

Schließlich ist es aus Sicht des Bundesrechnungshofes mit der Armutsorientierung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit unvereinbar, den Bau eines Krankenhauses zu fördern, das in erster Linie den indischen Bevölke-

rungsschichten mit mittlerem und hohem Einkommen zugute kommen dürfte. Dem Bundesministerium und der KfW ist es nicht gelungen, einen Nachweis zu erbringen, dass dieses Krankenhaus für die Versorgung der Armen von wesentlicher Bedeutung ist. Die Gebühren für eine einzige Beratung übersteigen ihre täglichen Einkünfte um ein Vielfaches. Das Bundesministerium sollte Projekte nur dann mit Zinszuschüssen fördern, wenn sie mit dem entwicklungspolitischen Ziel der Armutsbekämpfung vereinbar sind.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (Einzelplan 30)

44 **Bauvorhaben der Fraunhofer-Gesellschaft unwirtschaftlich geplant und ausgeführt** (Kapitel 3007 Titel 894 12)

44.0

Die Fraunhofer-Gesellschaft hat ihre Bauvorhaben unwirtschaftlich geplant und ausgeführt. Sie bemaß den Raumbedarf ihrer Gebäude zu groß und baute diese unnötig repräsentativ und gestalterisch zu aufwendig. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung stimmte den Planungen dennoch weitgehend zu und verfolgte nicht, ob die Fraunhofer-Gesellschaft die Zuwendungen sparsam verwendete. Es beanstandete nicht, dass die Fraunhofer-Gesellschaft gegen vergaberechtliche und der Korruption vorbeugende Regelungen verstieß.

44.1

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (Bundesministerium) bewilligt der Fraunhofer-Gesellschaft zur Förderung der angewandten Forschung e. V. (FhG) jährlich fast 400 Mio. Euro Zuwendungen, davon rund 120 Mio. Euro für Investitionen. Die Kosten für die Baumaßnahmen der FhG tragen in der Regel je zur Hälfte der Bund und das Bundesland, in dem das jeweilige Institut der FhG seinen Sitz hat. Einige Bauvorhaben finanziert die Europäische Union mit.

Das Bundesministerium hat die von der FhG beantragten Bauvorhaben mit Hilfe der staatlichen Bauverwaltung zu prüfen und sicherzustellen, dass die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit eingehalten werden.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 2006 mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Berlin zwei Bauvorhaben der FhG mit Gesamtkosten von rund 42 Mio. Euro.

44.1.1

Bevor ein Bauvorhaben geplant werden kann, muss der Nutzer seinen Raumbedarf festlegen, den die Planer wirt-

schaftlich umzusetzen haben. Bei einem der vom Bundesrechnungshof geprüften Bauvorhaben genehmigte das Bundesministerium planerische Abweichungen von den ursprünglichen Flächenanforderungen als zusätzlichen Raumbedarf. Die FhG wies zudem genehmigungspflichtige Hauptnutzflächen teilweise als Nebennutzflächen und Verkehrsflächen aus. Diese unterliegen nicht der Genehmigung durch das Bundesministerium.

Die FhG plante Räume, die den genehmigten Raumbedarf erheblich überschritten. So erweiterte sie bei einem Institut eine mit 60 m² genehmigte Bibliothek auf 110 m². Sie sah hierfür einen dreigeschossigen gewölbten Hallenraum mit Galerien und Wendeltreppe sowie einer 130 m² großen Dachterrasse vor. Die FhG wollte damit einen Bezug „zu den schönen Bibliotheksräumen klassischer Gebäude“ herstellen. Die Flächen für die Institutsleitung dieses Hauses lagen 57 % über dem genehmigten Bedarf. Insgesamt überstiegen die hergestellten Flächen den funktional begründeten Raumbedarf um 8 %.

Bei diesem Institutsgebäude sah die FhG trotz schwieriger Bodenverhältnisse eine aufwendige Unterkellerung vor, um „wertvolle Fläche im Erdgeschoss“ anderweitig nutzen zu können. Die im Kellergeschoss vorgesehenen Nutzungen hätten auch in den oberirdischen Geschossen oder einem Nebengebäude untergebracht werden können. Bei dem anderen Bauvorhaben nahm allein das Atrium mit dem Haupttreppenhaus rund 11 % des gesamten Gebäudevolumens ein.

Das Bundesministerium genehmigte die Vorhaben der FhG im Einvernehmen mit der Bauverwaltung, ohne die Planungen zu beanstanden. Bei einem Bauvorhaben wies es die FhG aufgrund der Kritik des Bundesrechnungshofes nachträglich an, die Flächen auf die genehmigte Größe zu begrenzen. Daraufhin nahm die FhG an diesem fast abgeschlossenen Vorhaben kleinere Änderungen vor: So ließ sie das Büro des Institutsleiters durch Einbau einer Registratur verkleinern. In eine Teeküche integrierte sie eine Archivfläche für den stellvertretenden Institutsleiter. Beiden neuen Nutzungen lag kein genehmigter Raumbedarf zu Grunde.

Im Vorfeld der Zuwendungsbewilligung wies das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung auf die anhaltend angespannte Finanzlage der öffentlichen Hand hin. Bei Zweckbauten für die Forschung sollte die FhG daher gestalterische Aspekte nicht überbewerten. Das Bundesministerium bewilligte die Zuwendungen mit der Auflage, bei der Bauausführung sämtliche Möglichkeiten zur Kostensenkung zu nutzen. Dies entspricht dem für die Ausführung des Haushaltsplanes vorgesehenen Sparsamkeitsprinzip, wonach ein bestimmtes Ergebnis mit möglichst geringem Mitteleinsatz zu erzielen ist. Die FhG strebte jedoch keine Kostensenkung an, sondern erhöhte ihre Ausstattungsstandards unter Ausschöpfen der genehmigten Mittel.

44.1.2

Die vom Bundesministerium beauftragte Bauverwaltung hat stichprobenweise zu prüfen, ob die FhG die vergaberechtlichen Regelungen einhält. Die FhG hat insbesondere die europarechtlichen Vorgaben des Gleichbehandlungsgebots sowie der Transparenz und Dokumentation der Vergabeverfahren einzuhalten. Verstöße gegen das Vergaberecht können Verfahrensaufhebungen, Schadensersatzansprüche, erhebliche Verzögerungen und Mehrkosten zur Folge haben.

Bei der Beurteilung der Bewerber und der angebotenen Leistungen wick die FhG von ihren zuvor bekannt gemachten Wertungskriterien ab. Sie bewertete dabei z. B. die „Erfahrungen der FhG mit dem Büro“ oder die „Entfernung (des Bewerberbüros) zum Bauherrn“. Die FhG wählte Bewerber nicht nach der Reihenfolge der von ihr durchgeführten Bewertungen aus und begründete ihre Auswahlentscheidungen nicht näher.

Die vorgeschriebenen Vergabevermerke wiesen auch zu Fristverkürzungen oder produktbezogenen Ausschreibungen keine Begründungen auf oder fehlten. Nach den vorhandenen Vergabevermerken prüfte die FhG nur in wenigen Fällen, ob die Angebotspreise der Bauleistungen angemessen waren. Bei einem Bauvorhaben wichen die angebotenen Preise bei über 70 % der Aufträge um mehr als 10 % von den zuvor von der FhG ermittelten Kosten ab.

Neben den Vergabevorschriften hat die FhG auch der Korruption vorbeugende Regelungen des Bundes einzuhalten. Diese sehen vor, dass der Bauherr manipulationsgefährdete Aufgaben nicht an Dritte überträgt sowie die Zuständigkeiten für Planung und Vergabe voneinander trennt.

Die FhG beauftragte freiberuflich Tätige, die bei ihr eingegangenen Angebote zu prüfen. Die FhG sah die Angebote nicht auf Auffälligkeiten wie fehlende oder überschriebene Preisangaben durch, dokumentierte und kennzeichnete sie nur teilweise und übergab die Originale den freiberuflich Tätigen. Diese sandten der FhG meist nur das von ihnen zur Auftragserteilung vorgeschlagene Angebot zurück. Die übrigen Angebote verblieben bei den freiberuflich Tätigen. Bei einer Baumaßnahme prüfte die Angebote ein freiberuflich Tätiger, der nach Angabe

der FhG sowohl an der Planung als auch an der Vergabe der Bauleistungen beteiligt war.

Die vom Bundesministerium beauftragte Bauverwaltung stellte die Mängel bei der Vergabe von Leistungen nicht fest oder ließ sie unbeanstandet.

44.2

44.2.1

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesministerium nachträgliche Anpassungen des Raumbedarfs an die Planung genehmigt hat. Der Raumbedarf hat Grundlage der Planung zu sein und nicht umgekehrt. Das Bundesministerium hätte deshalb darauf hinwirken müssen, dass die FhG nur den notwendigen Flächenbedarf planerisch umsetzt.

Die FhG hätte bei der Gebäudeplanung die Grundsätze wirtschaftlichen Bauens stärker berücksichtigen müssen. Sie plante Flächen, die funktional nicht erforderlich waren und lediglich repräsentativen Gesichtspunkten dienen. Bibliothek und Leitungsbereich hätten wesentlich kleiner geplant werden können. Auf das aufwendige Atrium und die teure Unterkellerung hätte die FhG ohne wesentliche funktionale Einschränkungen verzichten können.

Das Bundesministerium und die Bauverwaltung hätten die unwirtschaftlichen Planungen bei Prüfung und Genehmigung der Bauunterlagen beanstanden müssen. Die nachträglichen Korrekturversuche waren kosmetischer Natur, ihr Nutzen zweifelhaft.

Auch während der Bauausführung hat die FhG die Auflage des Bundesministeriums, die Kosten zu senken, nicht befolgt. Sie hätte nicht Einsparungen zu Mehrausgaben an anderer Stelle verwenden dürfen, um den genehmigten Kostenrahmen auszuschöpfen. Das Bundesministerium hätte kontrollieren müssen, ob die FhG die Mittel nach dem Sparsamkeitsprinzip einsetzt. Nach Schätzung des Bundesrechnungshofes hätte die FhG die Kosten ihrer Bauvorhaben um mehr als 10 % verringern können.

44.2.2

Bei der Vergabe von Leistungen hat die FhG grundlegende vergaberechtliche Bestimmungen missachtet und dadurch zahlreiche Anfechtungsmöglichkeiten geschaffen. Verfahrensaufhebungen hätten die Bauvorhaben behindern oder grundsätzlich in Frage stellen können.

Weil die FhG von ihren zuvor veröffentlichten Wertungskriterien abwich, konnten die Bewerber ihre Nachweise nicht auf die tatsächlich angewandten Kriterien ausrichten. Die FhG hat durch die von ihr angewandten Wertungskriterien bereits für sie tätige Bewerber bevorzugt und Bewerber – z. B. mit einem weiter entfernten Hauptsitz – benachteiligt. Die Auswahlentscheidungen der FhG waren nicht immer nachvollziehbar; sie hat damit das Gleichbehandlungs- und Transparenzgebot des europäischen Vergaberechts nicht eingehalten.

Zudem verstieß die FhG gegen der Korruption vorbeugende Regelungen. Als Auftraggeber von Leistungen hätte sie wesentliche Entscheidungen im Vergabeverfahren selbst treffen müssen und nicht beauftragten Dritten überlassen dürfen. So hätten die freiberuflich Tätigen die Angebote in fast beliebigem Umfang ändern und damit den Wettbewerb beeinflussen können. Die FhG hätte die Angebote zumindest selbst durchsehen und dokumentieren müssen, um Zeitpunkt und Urheberchaft der eingetragenen Angaben zweifelsfrei festzustellen. Bei den freiberuflich Tätigen hätte die FhG Planung und Vergabe von Bauleistungen organisatorisch trennen müssen, um Manipulationen vorzubeugen. Die Bauverwaltung hätte die Mängel erkennen müssen. Das Bundesministerium hätte den Verstößen der FhG gegen die vergaberechtlichen und der Korruption vorbeugenden Regelungen entgegenwirken müssen.

44.3

Das Bundesministerium hat die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes zum Raumbedarf sowie zur Planung und Ausführung weitgehend bestritten.

Die Abweichungen vom genehmigten Raumbedarf seien geringfügig und vernachlässigbar, die Flächen nur teilweise fehlerhaft zugeordnet. Das Bundesministerium hat angekündigt, künftig noch stärker auf notwendigen und angemessenen Raumbedarf zu achten. Es habe die FhG aufgefordert, Änderungen vom genehmigten Raumprogramm zukünftig abzustimmen.

Die Kritik an der Bauplanung hat das Bundesministerium zurückgewiesen. So habe die FhG beispielsweise im Bibliotheksraum neben den Bibliotheksflächen auch Aufenthaltsflächen berücksichtigt. Sie habe deshalb den genehmigten Raumbedarf für die Bibliothek nur geringfügig überschritten. An diesem Beispiel zeige sich, dass die FhG ihrer Verpflichtung zur wirtschaftlichen Planung von Baumaßnahmen nachkomme und die Bauverwaltung dies geprüft habe. Zur Raumplanung für die Institutsleitung hat das Bundesministerium dargelegt, es habe die Flächenüberschreitungen durch die angewiesenen Änderungen weitgehend beseitigt. Die übrigen Flächenüberschreitungen seien als „Pufferflächen“ für zeitweilige Auftragsspitzen ungemein wertvoll.

Das Bundesministerium hat dargelegt, dass die FhG bei den Planungen das Sparsamkeitsprinzip bis zur Beschlussfassung des Zuwendungsgebers eingehalten habe. Nach Zustimmung zur Gesamtfinanzierung verfolge sie bei der Ausführung der Planung das Maximalprinzip. Dies bedeute, das bestmögliche Ergebnis unter Ausschöpfung des Mittelansatzes zu erzielen. Das Bundesministerium hat diese Vorgehensweise der FhG ausdrücklich verteidigt. Mit dem Ausschöpfen des Kostenrahmens habe die FhG notwendige und angemessene Qualitätssteigerungen erreichen können. Das Bundesministerium könne deshalb nicht bestätigen, dass die FhG erhebliche Mehrkosten verursacht und damit unwirtschaftlich gehandelt habe.

Zu den beanstandeten vergaberechtlichen Mängeln hat das Bundesministerium auf die mittlerweile eingerichtete Vergabestelle bei der FhG hingewiesen. Diese auf Forderung des Bundesrechnungshofes und Veranlassung des Bundesministeriums gegründete Organisationseinheit solle gewährleisten, dass die aufgezeigten Verstöße gegen vergaberechtliche und der Korruption vorbeugende Bestimmungen zukünftig nicht mehr auftreten werden. Das Bundesministerium habe die FhG zudem aufgefordert, die Aufbau- und Ablauforganisation weiter zu verbessern.

44.4

Die Stellungnahme des Bundesministeriums zur Planung und Ausführung der FhG-Institutsbauten lässt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht erwarten, dass die aufgezeigten Mängel bei zukünftigen Bauvorhaben vermieden werden. Die Darlegungen des Bundesministeriums zu den Beispielen lassen über den Einzelfall hinaus darauf schließen, dass es auch im Nachhinein nicht erkannt hat, dass die Planung unwirtschaftlich war.

Angesichts des Umfangs der Flächenüberschreitungen teilt der Bundesrechnungshof die Auffassung des Bundesministeriums nicht, dass es sich dabei nur um geringfügige Abweichungen handle. Das Bundesministerium hat offen gelassen, ob es beabsichtigt, auch zukünftig den Raumbedarf nachträglich den Planungen anzupassen.

Bei seiner Bewertung hat das Bundesministerium beim Bibliotheksraum vorhandene Flächen nicht berücksichtigt und im Leitungsbereich nicht bestehenden Raumbedarf herangezogen. Nicht nachvollziehbar ist, inwieweit zu große Aufenthaltsflächen und ein zu großer Leitungsbereich mögliche Auftragsspitzen auffangen können.

Der Bundesrechnungshof stimmt auch den Ausführungen des Bundesministeriums zu den Fällen unwirtschaftlicher Planung nicht zu. Der Bibliotheksraum stellt mit seinen drei Ebenen und der Dachterrasse in erster Linie einen Repräsentationsraum dar, der nicht an den Grundsätzen sparsamen Bauens für einen Zweckbau ausgerichtet ist. Ferner ist er für das ungestörte Studium wissenschaftlicher Literatur kaum geeignet, weil er auch der Kommunikation dienende Aufenthaltsflächen umfasst. Die erst kurz vor Fertigstellung des Bauwerks angeordneten Änderungen im Leitungsbereich zeigen eine zuvor unkritische Bewertung unwirtschaftlicher Planungen durch das Bundesministerium. Auch ist nicht erkennbar, welchen Nutzen die Umbauten gehabt haben sollen.

Mit seiner Darlegung, die FhG habe das Maximalprinzip verfolgt, hat das Bundesministerium die Feststellung des Bundesrechnungshofes bestätigt, dass die FhG nicht die Kosten senken, sondern den Mittelansatz ausschöpfen wollte. Das Bundesministerium hätte dies bei der Bau durchführung der FhG nicht billigen dürfen. Es hat Verstöße gegen das Prinzip der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Haushaltsführung zugelassen und seine eigene Genehmigungsaufgabe, sämtliche Möglichkeiten zur Kostensenkung zu nutzen, nicht durchgesetzt. Im Ergebnis gewährte das Bundesministerium der FhG Ausga-

bemöglichkeiten, die über die genehmigte Planung hinausgingen.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass die FhG eine Vergabestelle eingerichtet hat. Das Bundesministerium sollte prüfen, ob dadurch die vergaberechtlichen und der Korruption vorbeugenden Regelungen nunmehr eingehalten werden.

Der Bundesrechnungshof fordert das Bundesministerium auf, die Bauvorhaben der FhG eingehender zu prüfen. Dabei sollte es eine wirtschaftliche Planung und die Einhaltung des Sparsamkeitsprinzips bei deren Umsetzung sicherstellen. Das Bundesministerium sollte insbesondere von seiner Auffassung abrücken, die FhG dürfe bei der Ausführung genehmigter Vorhaben das Maximalprinzip anwenden.

45 Dienstleister für Hochschulen trotz entfallener Rechtsgrundlage weiter gefördert (Kapitel 3007 Titel 685 15 und 894 15)

45.0

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung hat nicht beachtet, dass der Grundgesetzgeber im Jahre 2006 Zuständigkeiten im Hochschulbereich auf die Länder übertragen hat. Es fördert weiterhin eine Einrichtung, die Hochschulen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützt. Dies ist nach aktueller Rechtslage jedoch allein Aufgabe der Länder.

45.1

Der Bund und die Länder fördern seit dem Jahre 1976 eine gemeinnützige Gesellschaft. Deren satzungsgemäßer Zweck ist, die Hochschulen und zuständigen Verwaltungen in ihrem Bemühen um eine rationelle und wirtschaftliche Erfüllung der Hochschulaufgaben zu unterstützen. Dazu soll die Gesellschaft:

- Verfahren zur Rationalisierung der Hochschulverwaltung entwickeln sowie bei deren Einführung und Anwendung mitwirken,
- durch Untersuchungen und Gutachten Entscheidungsgrundlagen schaffen,
- Grundlagen für den Hochschulbau entwickeln,
- Informationen bereitstellen und den Informationsaustausch organisieren.

Der Bund und die Länder finanzieren die Erfüllung der satzungsgemäßen Aufgaben durch Zuwendungen zur institutionellen Förderung. Der Bund trägt dabei ein Drittel der Fördersumme. Dafür bewilligte das Bundesministerium für Bildung und Forschung (Bundesministerium) im Jahre 2006 knapp 3 Mio. Euro. Daneben gewährte es Zuwendungen zur Projektförderung.

Das Bundesministerium begründete die institutionelle Förderung mit seinem Informationsbedarf für die Hoch-

schulrahmenplanung, für die Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich Hochschulkliniken“ und für das Zusammenwirken mit den Ländern bei der Bildungsplanung.

Im Jahre 2006 regelte der Grundgesetzgeber mit der ersten Stufe der Föderalismusreform die Aufgabenverteilung von Bund und Ländern im Grundgesetz neu. Die Grundgesetzänderungen traten am 1. September 2006 in Kraft. Damit

- verlor der Bund die Rahmenkompetenz über die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens,
- entfiel die bisherige Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von Hochschulen einschließlich Hochschulkliniken“,
- wurde das bisherige Zusammenwirken des Bundes und der Länder bei der Bildungsplanung durch das Zusammenwirken „zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen“ nach Artikel 91b Abs. 2 Grundgesetz ersetzt.

Ende September 2006 teilte das Bundesministerium dem Bundesrechnungshof mit: „Das wichtige Interesse des Bundes an einer weiteren Förderung der Gesellschaft besteht fort.“ Hierzu führte es aus, dass die Gesellschaft ein sehr wichtiger Partner für die Hochschulen sei. Ohne diese Einrichtung könne eine gleich gute Wahrnehmung der Hochschulaufgaben nicht sichergestellt werden. Das Bundesministerium setzte die institutionelle Förderung der Gesellschaft auch im Jahre 2007 unverändert fort.

45.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium darauf hingewiesen, dass seit Inkrafttreten der Grundgesetzänderungen (Föderalismusreform) die Aufgaben der Gesellschaft in der alleinigen Zuständigkeit der Länder liegen. Für eine weitere institutionelle Förderung der Gesellschaft durch den Bund ist damit die Grundlage entfallen.

45.3

Das Bundesministerium hat erwidert, auch nach der Föderalismusreform habe der Bund „verschiedene Kompetenzen mit Relevanz für den Hochschulbereich“. Diese seien die Grundlage für die institutionelle Förderung und die Projektförderung durch den Bund. So habe der Bund die Gesetzgebungskompetenz:

- für die Statistik für Bundeszwecke,
- für die Ausbildungsbeihilfen und die Förderung der wissenschaftlichen Forschung sowie
- für die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse.

Der neue Artikel 91b Grundgesetz ermögliche die gemeinsame Förderung von außeruniversitären Einrichtungen

gen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung sowie von Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen einschließlich Großgeräten. Er ermögliche zudem ein Zusammenwirken von Bund und Ländern zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und bei diesbezüglichen Empfehlungen und Berichten.

An der Arbeit der Gesellschaft bestehe ein erhebliches Bundesinteresse. Sie unterstütze das Bundesministerium bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben durch Daten und Informationen. So seien z. B. Fragen der Hochschulverwaltung und Hochschulplanung sowie Informationen über Studierentscheidungen und Bildungsverläufe eine wesentliche Grundlage für gemeinsame Förderentscheidungen von Bund und Ländern. Dass der Bund im Vergleich zu den Ländern nicht an jedem einzelnen Arbeitsgebiet der Gesellschaft ein gleich wichtiges Interesse habe, sei durch den Finanzierungsschlüssel berücksichtigt. Danach beteilige sich der Bund zu einem Drittel und die Länder zu zwei Dritteln an der Förderung.

45.4

Das Bundesministerium beschreibt in seiner Stellungnahme lediglich die nach der Föderalismusreform im Grundgesetz geregelten Zuständigkeiten des Bundes für Bildung und Forschung. Eine konkrete Grundlage für die weitere institutionelle Förderung der Gesellschaft lässt sich daraus aber nicht ableiten.

Um seinen gezielten Informationsbedarf für die Ausübung der genannten Gesetzgebungskompetenzen zu decken, kann das Bundesministerium im Wege der Ressortforschung Aufträge vergeben oder Zuwendungen zur Projektförderung auch an die Gesellschaft gewähren. Es

müsste dann nur die tatsächlich in Anspruch genommenen Leistungen der Gesellschaft bezahlen. Der vom Bundesministerium erwähnte Finanzierungsschlüssel, der sich an der früheren Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern orientiert, ist seit der Föderalismusreform ohnehin überholt.

Für eine gemeinsame institutionelle Förderung der Gesellschaft stellt der vom Bundesministerium zitierte Artikel 91b Grundgesetz keine Rechtsgrundlage dar. Nach Artikel 91b Abs. 1 Grundgesetz können der Bund und die Länder außer Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung, Forschungsbauten und Großgeräten nur Einrichtungen der wissenschaftlichen Forschung außerhalb von Hochschulen gemeinsam fördern. Dazu gehört die Gesellschaft nach ihren satzungsgemäßen Aufgaben aber nicht.

Das in Artikel 91b Abs. 2 Grundgesetz vorgesehene Zusammenwirken von Bund und Ländern zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen ist in einem Verwaltungsabkommen geregelt. Dieses sieht keine gemeinsame institutionelle Förderung von Einrichtungen vor.

Informationen und Daten für die Zusammenarbeit mit den Ländern kann sich das Bundesministerium genauso beschaffen, wie die für die Gesetzgebung notwendigen Informationen. Es kann auch dafür die Instrumente der Ressortforschung nutzen.

Der Bundesrechnungshof bleibt deshalb bei seiner Auffassung, dass die institutionelle Förderung der Gesellschaft seit der Föderalismusreform allein Angelegenheit der Länder ist. Das Bundesministerium sollte seine institutionelle Förderung einstellen.

Allgemeine Finanzverwaltung (Einzelplan 60)

46 Ungleichmäßige Besteuerung der Land- und Forstwirte (Kapitel 6001 Titel 012 01 und 044 02)

46.0

Zahlreiche land- und forstwirtschaftliche Betriebe legen ihren Finanzämtern keine Steuererklärungen und Gewinnermittlungen vor, obwohl sie gesetzlich dazu verpflichtet sind. Die Finanzämter setzen diese Pflicht nicht durch und nutzen Ahndungsmöglichkeiten nicht. Stattdessen schätzen sie die Gewinne. Die tatsächlichen Erträge werden dabei nur unzureichend und ungleichmäßig erfasst, weil die Finanzverwaltungen der Länder unterschiedliche Schätzungsverfahren anwenden. Dadurch entstehen Steuerausfälle in Millionenhöhe.

46.1

Der Gewinn land- und forstwirtschaftlicher Betriebe wird entweder

- durch Buchführung oder
 - durch Einnahmeüberschussrechnung oder
 - nach Durchschnittssätzen
- ermittelt.

Land- und Forstwirte sind verpflichtet, Steuererklärungen und die dazugehörigen Gewinnermittlungen ihren Finanzämtern einzureichen. Tun sie dies nicht, müssen die Finanzämter die Gewinne schätzen.

Der Bundesrechnungshof untersuchte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes München die steuerliche

Behandlung von land- und forstwirtschaftlichen Betrieben, deren Gewinne für das Jahr 2002 geschätzt worden waren (Schätzungslandwirte). Dies betraf insgesamt rund 21 000 Betriebe, wovon rund 56 % ihren Sitz in Bayern hatten. Sie gaben in der Regel über viele Jahre hinweg keine Gewinnermittlungen ab und ließen es auf eine Schätzung durch die Finanzämter ankommen. Die meisten Land- und Forstwirte führten jedoch Aufzeichnungen über ihre betrieblichen Einnahmen und Ausgaben; sie hatten daher genaue Kenntnisse über ihre Betriebsergebnisse. Zudem legten fast alle land- und forstwirtschaftlichen Betriebe bei der Landwirtschaftsverwaltung Buchführungsunterlagen und/oder Betriebsdaten vor. Sie sind notwendig, um bestimmte Leistungen aus landwirtschaftlichen Förderungen zu erhalten.

Bundeseinheitliche Regelungen für die Gewinnschätzungen existieren nicht. Vielmehr entwickelten die Länder eigenständige, unterschiedliche und zum Teil streng formalisierte Verfahren. Soweit die Bedingungen der jeweiligen Schätzungsverfahren zugänglich sind, können die Land- und Forstwirte das Ergebnis der Schätzung vorab selbst berechnen, mit ihrem tatsächlichen Betriebsergebnis vergleichen und das für sie günstigere Ergebnis wählen.

Die Finanzämter nutzten die vorhandenen Zwangsmittel nicht hinreichend, um die Vorlage von Steuererklärungen und Gewinnermittlungen durchzusetzen. Die Bußgeld- und Strafsachenstellen schalteten sie regelmäßig nicht ein. Dementsprechend wurden keine Geldbußen verhängt oder strafrechtliche Ermittlungen eingeleitet.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Finanzämter den ihnen eingeräumten Spielraum (Schätzungsrahmen) beim Ansatz der Besteuerungsgrundlagen nur selten bis an die obere Grenze ausschöpften. Unsicherheitszuschläge setzten sie im Regelfall nicht fest. Die streng formalisierten Schätzungsverfahren räumten ohnehin keine einzelfallbezogenen Ermessensspielräume ein. Vergleiche mit den Ergebnissen von Betriebsprüfungen ergaben, dass die geschätzten Gewinne regelmäßig unter den tatsächlich erzielten Gewinnen lagen. Land- und Forstwirte, welche entgegen den gesetzlichen Bestimmungen keine Steuererklärung und Gewinnermittlung vorlegten, erreichten so im Durchschnitt eine niedrigere Besteuerung. Dadurch entstanden Steuerausfälle in Millionenhöhe.

Die Finanzämter führten nur selten Betriebsprüfungen bei Schätzungslandwirten durch. Soweit solche Prüfungen zum Beispiel in Bayern durch zentralisierte Betriebsprüfungsstellen erfolgten, erbrachten sie regelmäßig erhebliche Mehregebnisse. Allerdings hob Bayern die zentralisierten Zuständigkeiten der Betriebsprüfungsstellen ab dem Jahre 2006 auf.

Im außersteuerlichen Bereich sind Zuwendungen oder Beiträge häufig von der Höhe des Einkommens laut Steuerbescheid abhängig. Dies führt dazu, dass bei Schätzungslandwirten Zuwendungen häufig zu hoch oder Beiträge, z. B. zur Altersvorsorge oder zu Krankenversicherungen, vielfach zu niedrig ausfallen.

46.2

Die Finanzämter sollten die Schätzung des Gewinns land- und forstwirtschaftlicher Betriebe nicht als eigene, „vierte“ Gewinnermittlungsart praktizieren. Die von den Ländern entwickelten Schätzungsverfahren sind nicht geeignet, eine zutreffende und gleichmäßige Besteuerung sicher zu stellen. Sie führen vielmehr dazu, dass sich Land- und Forstwirte ihrer gerechten Besteuerung entziehen können und ungerechtfertigte Vorteile erhalten.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) daher empfohlen, bei den Ländern darauf hinzuwirken, dass Land- und Forstwirte ihren gesetzlichen Vorlagepflichten künftig nachkommen.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium auch empfohlen, bei den Ländern darauf zu dringen, zentrale Betriebsprüfungsstellen für die Land- und Forstwirtschaft beizubehalten oder einzurichten. In diesem Zusammenhang bedauert er die Aufgabe der zentralen Zuständigkeiten der bayerischen Betriebsprüfungsstellen.

46.3

Das Bundesministerium teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass die nach der Abgabenordnung verfügbaren Instrumente auszuschöpfen seien, um die steuerlichen Verpflichtungen der Land- und Forstwirte durchzusetzen. Im Rahmen der Fach- und Rechtsaufsicht des Bundes könnten allerdings die Schätzungsverfahren weitgehend vereinheitlicht und die Höhe der Schätzungsgrundlagen nach Art der Betätigung und dem Grad der Pflichtverletzung bundeseinheitlich abgestimmt werden. Damit könne einerseits den regionalen Besonderheiten Rechnung getragen und die Gleichmäßigkeit der Besteuerung gewahrt werden. Andererseits könne auch vermieden werden, dass sich Schätzungen als „vierte“ Gewinnermittlungsart in der Land- und Forstwirtschaft etablieren. Das Bundesministerium hat sich dafür ausgesprochen, Sonderbezirke für Steuerpflichtige mit land- und forstwirtschaftlichen Einkünften beizubehalten oder einzurichten und die land- und forstwirtschaftlichen Betriebsprüfungsstellen zu zentralisieren. Die Ertragsbesteuerung in diesem Bereich setze ein besonderes Fachwissen voraus. Es hat dabei jedoch auf die Organisationshoheit der Länder verwiesen.

46.4

Das Bundesministerium bleibt aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, dass sich die Anzahl der Schätzungslandwirte erheblich verringert und die Land- und Forstwirte ihren Buchführungs- und Aufzeichnungspflichten künftig nachkommen. Schätzungen der Erträge sollten die Ausnahme bleiben. Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das Bundesministerium ebenfalls Vorteile darin erblickt, die Schätzungsverfahren mit dem Ziel einer gleichmäßigen Besteuerung zu vereinheitlichen. In jedem Fall sollten sie keine Anreize dafür bieten, dass sich Land- und Forstwirte ihren Verpflichtungen zur Abgabe vollständiger Steuererklärungen entziehen.

Das Bundesministerium sollte bei den Ländern darauf hinwirken, dass

- die Finanzämter die Vorlage von Steuererklärungen und Gewinnermittlungen nachhaltig durch den Einsatz von Zwangsmitteln durchsetzen,
- in Schätzungsfällen der Schätzungsrahmen ausgeschöpft wird und Unsicherheitszuschläge festgesetzt werden,
- die Verletzung der Pflicht zur Abgabe einer Steuererklärung und der Gewinnermittlung als Ordnungswidrigkeit verfolgt wird und
- zukünftig nur noch bundesweit abgestimmte Schätzungsverfahren angewendet werden.

47 Steueraufsicht durch die Finanzämter nicht ausreichend (Kapitel 6001)

47.0

Die Steuerfahndungsstellen haben den gesetzlichen Auftrag, unbekannte Steuerfälle aufzudecken (Steueraufsicht). Häufig nehmen sie diese Aufgabe nur unzureichend oder nicht wahr. Den Finanzämtern fehlt das dafür notwendige Personal oder eine ausreichende technische Ausstattung. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium der Finanzen empfohlen, auf eine stärkere Zentralisierung der Steueraufsicht zu dringen. Die guten Erfahrungen einzelner Länder mit zentralen Organisationseinheiten sollten dafür genutzt werden.

47.1

Die Aufdeckung und Ermittlung unbekannter Steuerfälle (Steueraufsicht) ist gemäß § 208 Abs. 1 Nr. 3 Abgabenordnung (AO) den Steuerfahndungsstellen der Finanzämter übertragen. Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahre 1999 festgestellt, dass die Fahndungsstellen die Steueraufsicht wegen erheblicher Arbeitsbelastung und hoher Arbeitsrückstände nur noch in geringem Umfang durchführten. Auch das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) sah diesbezüglich Handlungsbedarf.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 2006 mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Berlin die Steuerfahndungsstellen erneut. Er stellte fest, dass die Steueraufsicht nach wie vor unzureichend ist. In den meisten Ländern nehmen die Finanzämter die Steueraufsicht entweder nicht oder häufig wenig systematisch und lediglich in begrenztem Umfang wahr. Einige Fahndungsstellen führen zwar auf einzelnen Gebieten, z. B. der Schwarzarbeit, der Geldwäsche, dem Internet-Handel und der Prostitution, zumindest teilweise systematische Kontrollen durch. Andere Stellen üben dagegen kaum oder keine Steueraufsicht aus. Die Fahndungsstellen sind mit Aufgaben im strafrechtlichen Ermittlungsverfahren oftmals ausgelastet. Eine behörden- und ressortübergreifende Zusammen-

arbeit fand nur selten statt. Die Ausstattung der Fahndungsstellen mit Internetanschlüssen entsprach nicht durchgängig den Erfordernissen.

Drei Länder verfügen derzeit zur besseren Steueraufsicht über zentrale Organisationseinheiten. Die sogenannte „Task-Force“ der niedersächsischen Steuerverwaltung ist mit erfahrenen Fahnderinnen und Fahndern sowie IT-Fachleuten besetzt und verfügt über die notwendigen technischen Einrichtungen. Die Sondereinheit ist in der Lage, steuerlich relevante Prüffelder zu ermitteln, breit angelegte Risikoanalysen zu erstellen und Risikofälle anhand automatisierter Auswahlverfahren herauszufiltern. Sie kann neue oder problembehaftete Sachverhalte systematisch analysieren und entsprechendes Kontrollmaterial anfertigen. Inzwischen haben auch die Länder Rheinland-Pfalz und Sachsen zentrale Sondereinheiten gebildet, die sich an dem niedersächsischen Modell orientieren.

47.2

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes genügt die in den meisten Ländern nur unzureichend wahrgenommene Steueraufsicht durch die Finanzämter nicht den Anforderungen des § 208 Abs. 1 Nr. 3 AO. Ein präventives und systematisches Vorgehen zur Umsetzung des gesetzlichen Auftrages unterbleibt wegen fehlender personeller und technischer Kapazitäten zu oft. Die starke Auslastung der Fahndungsstellen mit strafprozessualen Ermittlungsverfahren und anderen Aufgaben verhindert, dass die Steueraufsicht bundesweit effektiv wahrgenommen wird.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, die Erfahrungen der in drei Ländern eingerichteten zentralen Sondereinheiten auszuwerten und die Erkenntnisse zu nutzen, um die Steueraufsicht bundesweit zu verbessern. In Ländern, in denen zentrale Sondereinheiten fehlen, sollten die Mittel- und Oberbehörden wenigstens in anderer Form verstärkt für eine wirksamere Steueraufsicht sorgen. Dazu sollte die behörden- und ressortübergreifende Zusammenarbeit ausgebaut und die Ausstattung der Fahndungsstellen mit Internetanschlüssen verbessert werden.

47.3

Das Bundesministerium hat in seiner Stellungnahme mitgeteilt, dass die überwiegende Zahl der Länder zwar eine Intensivierung der Steueraufsicht für erforderlich halte, einer Zentralisierung aber ablehnend gegenüberstehe. Bei der Steueraufsicht müssten auch regionale Besonderheiten berücksichtigt werden und die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und Wirtschaftlichkeit gewahrt bleiben.

Das Bundesministerium geht gleichwohl davon aus, dass die Steueraufsicht auf Länderebene zentralisiert werden kann. Vergleichbare Überlegungen existierten derzeit auch bei der Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung. Das Bundesministerium lehnt es jedoch ab, die Tätigkeit der in drei Ländern bestehenden zentralen Fahndungsstellen auszuwerten. Es ist lediglich bereit, auf eine einheitliche IT-Ausstattung der Steuerfahndungsstellen hinzuwirken.

47.4

Der Bundesrechnungshof sieht nach wie vor die Notwendigkeit, die Steueraufsicht effizient und wirtschaftlich zu gestalten, damit sie den gesetzlichen Anforderungen gerecht wird. Er empfiehlt deshalb ihre Zentralisierung und eine weitgehende, behörden- und ressortübergreifende Zusammenarbeit. Die Schlagkraft der Steueraufsicht würde damit erhöht und durch die Bündelung von Personal- und Sachmitteln könnten wirtschaftliche Vorteile erzielt werden. Nicht entscheidend ist aus Sicht des Bundesrechnungshofes, ob die Zentralisierung auf der Ebene des Bundes oder der der Länder vorgenommen wird. Regionale Besonderheiten könnten in jedem Fall berücksichtigt werden.

Der Bundesrechnungshof fordert das Bundesministerium auf, die durch zentralisierte Behörden bisher gewonnenen Erfahrungen auszuwerten und in künftige Planungen für eine einheitliche Steueraufsicht einzubeziehen.

48 **Begünstigung von Reedern mit Lohnsteuer ihrer Seeleute verfehlt wesentliche Ziele** (Kapitel 6001 Titel 011 01)

48.0

Seit dem Jahre 1999 dürfen Reeder einen Teil der Lohnsteuer ihrer Seeleute für sich einbehalten. Die entsprechende Vorschrift im Einkommensteuergesetz ist verfassungsrechtlich bedenklich und darüber hinaus anfällig für Missbrauch. Die mit ihr verfolgten Ziele wurden nicht erreicht. Trotz umfassender Finanzhilfen und Steuererleichterungen ist die Zahl der beschäftigten deutschen Seeleute seit Jahren nahezu unverändert. Die steuerliche Förderung der Reeder fällt besonders hoch aus, wenn sie ledige Seeleute beschäftigen.

48.1

Seit dem Jahre 1999 dürfen Reeder 40 % der Lohnsteuer ihrer Seeleute für sich einbehalten. Voraussetzung dafür ist, dass die Seeleute in einem zusammenhängenden Arbeitsverhältnis von mehr als 183 Tagen auf begünstigten Handelsschiffen im internationalen Verkehr beschäftigt werden. Begünstigt sind eigene oder gecharterte Schiffe, die in einem deutschen Seeschiffsregister eingetragen sind, die deutsche Flagge führen und Personen oder Güter im Wesentlichen außerhalb deutscher Hoheitsgewässer befördern.

Mit der entsprechenden Regelung in § 41a Abs. 4 Einkommensteuergesetz (EStG) sollten die bisher an inländische Reeder gezahlten direkten Finanzhilfen durch eine steuerliche Förderung abgelöst werden. Mit der Steuerbegünstigung verfolgte der Gesetzgeber auch das Ziel, den Reedereistandort Deutschland und die Beschäftigung für deutsche und EU-Seeleute zu sichern.

Der Bundesrechnungshof untersuchte, wie die Finanzbehörden § 41a Abs. 4 EStG anwenden und wie sich diese

Vorschrift auf die Beschäftigungssituation inländischer Seeleute auswirkt.

Die Höhe des Lohnsteuer-Einbehalts und damit die Höhe der Förderung hängt von der Steuerklasse der Arbeitnehmer ab. Ein Reeder, der einen ledigen Arbeitnehmer mit der Steuerklasse I beschäftigt, wird deutlich stärker begünstigt als ein Reeder, der einen verheirateten Arbeitnehmer beschäftigt, dessen Lohnsteuerabzug nach Steuerklasse III vorgenommen wird. Darüber hinaus beeinflussen auf der Lohnsteuerkarte eingetragene Freibeträge die Höhe der Lohnsteuer und damit auch die Höhe des Lohnsteuer-Einbehalts.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass der Innendienst der Finanzämter die Anspruchsvoraussetzungen der steuerlichen Förderung anhand der Lohnsteueranmeldungen nicht prüfen konnte, weil die Voraussetzungen der Förderung daraus nicht ersichtlich sind. Auch die Lohnsteuer-Außenprüfung war außerstande, die komplizierten Anspruchsvoraussetzungen bezogen auf das einzelne Arbeitsverhältnis lückenlos zu ermitteln.

§ 41a Abs. 4 EStG setzt nicht voraus, dass die beschäftigten Seeleute ihren Wohnsitz im Inland oder in der Europäischen Union haben. Die Reeder können ihren Anteil an der Lohnsteuer auch dann einbehalten, wenn sie Arbeitnehmer aus Drittstaaten beschäftigen. Die Förderung ist auch nicht von seemännischen Kenntnissen abhängig.

Trotz der Tatsache, dass inländische Reeder seit Jahren in den Genuss von umfassenden Finanzhilfen und Steuererleichterungen kommen, und trotz der seit Jahren günstigen Gewinnsituation der Reeder, ist die Zahl der bei ihnen beschäftigten deutschen Seeleute seit Jahren nahezu unverändert.

Im Vergleich hierzu stieg die Zahl der ausländischen Mannschaften an Bord deutscher Handelsschiffe allein im Zeitraum vom Jahre 2003 bis zum Jahre 2006 von 2 710 um 1 320 auf 4 030 an. Die Zahl der im Ausland ansässigen Offiziere hat sich in dieser Zeit mehr als verdoppelt.

Obwohl die steuerliche Förderung die bisher gezahlten Finanzhilfen ab dem Jahre 1999 zunächst wie vorgesehen ersetzt, werden bereits seit dem Jahre 2001 wieder Zuschüsse zu den Lohnnebenkosten gezahlt. Diese direkten Finanzhilfen belaufen sich zwischenzeitlich auf das Dreifache der steuerlichen Förderung nach § 41a Abs. 4 EStG.

48.2

Der Bundesrechnungshof hält die Förderung der Reeder über § 41a Abs. 4 EStG für verfehlt und überdies für verfassungsrechtlich bedenklich. Die Anspruchsvoraussetzungen der Norm sind praktisch nicht prüfbar. Die mit der Vorschrift verfolgten Ziele werden nicht erreicht. Die steuerliche Förderung verfehlt insbesondere das Ziel, die Beschäftigung für deutsche Seeleute zu sichern, da das deutsche Schiffspersonal auf Schiffen unter deutscher Flagge nach dem Inkrafttreten der Regelung weiter abnahm. § 41a Abs. 4 EStG fördert jedes lohnsteuerliche Arbeitsverhältnis, unabhängig vom Wohnsitz des Arbeit-

nehmers. Die Regelung führt darüber hinaus zu unerwünschten Ergebnissen, da die Höhe des Lohnsteuer-Einbehalts zugunsten des Readers vom Familienstand und möglichen Freibeträgen auf der Lohnsteuerkarte seiner Arbeitnehmer abhängt. Der Bundesrechnungshof sieht hierin eine Benachteiligung von Ehe und Familie.

48.3

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) hat zugesagt, den Lohnsteuer-Einbehalt nach § 41a Abs. 4 EStG zu überprüfen. Dabei werde es das Ziel der Bundesregierung, „Verzerrungen des Steuerwettbewerbs zulasten des Schifffahrtstandortes Deutschland zu vermeiden“, berücksichtigt.

48.4

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Bundesministerium, darauf hinzuwirken, dass § 41a Abs. 4 EStG aufgehoben wird. Soll die Beschäftigung von Seeleuten auf Handelsschiffen unter deutscher Flagge, neben den direkten Finanzbeihilfen, weiterhin auch über eine steuerliche Subvention gefördert werden, müsste eine Rechtsänderung nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sicherstellen, dass

- die Förderung auf Beschäftigungsverhältnisse mit Seeleuten beschränkt wird, die im Inland oder im EU-Ausland ansässig sind,
- die Höhe der Förderung an vorhersehbare, objektive Faktoren geknüpft wird,
- die Dauer der steuerlichen Subvention befristet wird und
- die Ziele und Kriterien der Förderung so festgelegt werden, dass sich überprüfen lässt, ob der damit erstrebte Zweck erreicht wurde.

49 Verfahren der Freistellungsaufträge zu aufwendig und nicht mehr zeitgemäß (Kapitel 6001 Titel 013 01)

49.0

Verringerte Sparer-Freibeträge verursachen vermehrte, zeit- und personalintensive Kontrollen der Freistellungsaufträge bei den Finanzämtern mit geringen steuerlichen Ergebnissen. Bislang verschwiegene inländische Kapitalerträge werden durch die Kontrollen kaum mehr aufgedeckt. Neben erheblichem Kontrollaufwand in Bundes- und Landesfinanzbehörden entstehen den Kreditinstituten hohe Bürokratiekosten wegen gesetzlicher Meldepflichten und Beratungsaufgaben. Zahlreiche Steuerbürgerinnen und Steuerbürger sind mit der Überwachung ihrer Freistellungsaufträge überfordert. Das steuerliche Freistellungsverfahren sollte abgeschafft werden.

49.1

49.1.1

Den Freistellungsauftrag führte der Gesetzgeber nach dem sogenannten „Zinsurteil“ des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Juni 1991 ein.

Banken und Sparkassen zahlen seither Kapitalerträge wie Zinsen und Dividenden nicht mehr voll an die Anlegerinnen und Anleger aus, sondern ziehen vorher die Zinsabschlagsteuer ab und überweisen sie an das Finanzamt. Diese Abschlagsteuer in Höhe von 30 % der inländischen Kapitalerträge ist eine Vorauszahlung auf die endgültige Steuer, die erst nach Abgabe der Steuererklärung feststeht.

Den Bürgerinnen und Bürgern stehen jedoch ein Sparer-Freibetrag und eine Pauschale für die Werbungskosten zu. Anlegerinnen und Anleger dürfen sich deshalb bis zur Höhe des Freibetrages und der Pauschale von der Zinsabschlagsteuer befreien lassen. Wenn sie einen Freistellungsauftrag erteilen, erhalten sie ihre Kapitalerträge bis zur Höhe der freigestellten Beträge ohne Abzug ausgezahlt.

Die Banken und Sparkassen melden die aufgrund der Freistellungsaufträge steuerfrei gezahlten Kapitalerträge an das Bundeszentralamt für Steuern (Bundeszentralamt). Wenn die steuerfrei gezahlten Kapitalerträge das Freistellungsvolumen (Freibetrag zuzüglich Werbungskostenpauschale) überschreiten, verschickt das Bundeszentralamt Kontrollmitteilungen an die Landesfinanzbehörden.

Damit soll verhindert werden, dass das System der Freistellungsaufträge missbraucht wird, indem die Anlegerinnen und Anleger mehrere Freistellungsaufträge bei unterschiedlichen Banken einreichen und so mehr Kapitalerträge zinsabschlagsteuerfrei erhalten, als ihnen zustehen.

Seit dem Jahre 1993 betrug das Freistellungsvolumen zunächst 6 100 DM (3 119 Euro) für Ledige und 12 200 DM (6 238 Euro) für Verheiratete. Für den Zeitraum zwischen den Jahren 2000 und 2007 senkte der Gesetzgeber diesen Betrag stufenweise auf zuletzt 801 Euro für Ledige und 1 602 Euro für Verheiratete.

49.1.2

Der Bundesrechnungshof prüfte, wie die Bundes- und Landesfinanzbehörden die Freistellungsaufträge kontrollieren. Er untersuchte insbesondere, in welchem Umfang die Finanzämter die Kontrollmitteilungen auswerten und welcher Aufwand dem erzielten steuerlichen Ergebnis gegenüber steht.

An den jährlich durchschnittlich 65 Millionen Freistellungsaufträgen sind viele beteiligt: Bürgerinnen und Bürger stellen Freistellungsaufträge aus; Kreditinstitute und Bundes- und Landesfinanzbehörden erfassen und kontrollieren die Angaben.

Da die Sparer-Freibeträge gesenkt wurden, haben mehr Bürgerinnen und Bürger Kapitalerträge zu versteuern. Sie mussten dazu mehrere Rechtsänderungen beachten, neue

Vordrucke beschaffen, Aufträge bei den Banken anpassen und die Erträge überwachen, um nicht unnötig Zinsabschlagsteuern zahlen zu müssen. Viele Anlegerinnen und Anleger sind damit überfordert. So konnten sich Inhaber mehrerer Bankverbindungen nicht immer rechtzeitig darauf einstellen, wenn das Steuerrecht kurzfristig geändert wurde. Viele Steuerbürgerinnen und Steuerbürger verloren oftmals den Überblick über ihre Freistellungsaufträge oder verkannten die Bedeutung des Freistellungsverfahrens.

Banken und Sparkassen haben durch die Freistellungsaufträge hohe Personal- und Sachkosten: Sie müssen Computerprogramme aufbauen und pflegen, Daten millionenfach an das Bundeszentralamt übermitteln sowie ratsuchende Bankkunden aufwendig beraten. Auf der Basis von Messungen des Zentralen Kreditausschusses geht der Bundesrechnungshof davon aus, dass die Banken und Sparkassen jährlich mehrere hundert Millionen Euro für die Bürokratie um das steuerliche Freistellungsverfahren ausgeben.

Auch die Finanzverwaltung wird stark belastet: Im Jahre 2004 wurden 665 000 Fälle an die Landesfinanzbehörden gemeldet, bei denen die Freistellungsaufträge eines Sparerers die steuerlichen Höchstgrenzen überschritten. Da die Sparer-Freibeträge weiter gesenkt wurden, wird die Zahl der Kontrollmitteilungen im Jahre 2007 voraussichtlich die Millionengrenze überschreiten.

Die Finanzämter bemühten sich, die Kontrollmitteilungen sach- und zeitgerecht auszuwerten. Die Kontrollmitteilungen lagen meistens erst nach Abschluss der Steuerfestsetzungen vor. Außerdem übermittelten die Kreditinstitute die Daten der Freistellungsaufträge verspätet, unvollständig oder doppelt. Dies verursachte erhebliche Mehrarbeit. Um den Kontrollaufwand in den Finanzämtern überschaubar zu halten, legten mindestens fünf Bundesländer seit dem Jahre 2001 unterschiedliche, teilweise ansteigende Nichtaufgriffsgrenzen und Auswertungsbeschränkungen für die Finanzämter fest. Dadurch verringerten sich die zu bearbeitenden Fälle um bis zu 80 %.

Die Nachprüfungen führten im Verhältnis zu dem betriebenen Aufwand lediglich zu geringen zusätzlichen Steuereinnahmen. In zahlreichen Fällen wurde zwar das Freistellungsvolumen überschritten, die Kapitalerträge waren jedoch so niedrig, dass sie aus anderen Gründen nicht versteuert werden mussten. Im Gegenteil: Legten die Steuerpflichtigen die angeforderten Steuererklärungen einschließlich der Steuerbescheinigungen vor, mussten oftmals bereits einbehaltene Abschlagsteuern zurückerstattet werden. Hohe Einnahmen aus bislang unversteuerten Kapitalerträgen waren selten.

Der Bundesrechnungshof berechnete, dass die Finanzämter für das Jahr 1998 lediglich 12,5 Mio. Euro aufgrund der Kontrolle der Freistellungsaufträge einnahmen. Im Jahre 2003 waren es nur noch 5,6 Mio. Euro. Je Fall ergab sich rechnerisch für das Jahr 1998 eine durchschnittliche Mehreinnahme von 46 Euro an Steuern, für das Jahr 2003 waren es nur 21 Euro. Die Auswertung für das Jahr 2004 zeigte einen weiteren Rückgang. Damit lagen die darauf entfallenden anteiligen Personalkosten bei den Finanzämtern deutlich höher als die Mehreinnahmen.

49.2

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes erfüllt das Freistellungsverfahren heute nicht mehr seine Funktion, Verstößen gegen die Freibetragsgrenzen entgegenzuwirken. Es leistet auch keinen Beitrag zur wirksamen Prüfung der erklärten Kapitalerträge. Das Verfahren ist für die Verwaltung, die Kreditinstitute sowie für die Bürgerinnen und Bürger zu aufwendig und bürokratisch.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) daher empfohlen, für die Abschaffung des steuerlichen Freistellungsverfahrens einzutreten. Der Sparer-Freibetrag und der Werbungskosten-Pauschbetrag von derzeit insgesamt 801 Euro bei Ledigen und 1 602 Euro bei Verheirateten sollte ausschließlich bei der Einkommensteuerveranlagung berücksichtigt werden.

Haben etwa Rentner, Erwerbslose oder Kinder durch die Abschlagsteuer zuviel Steuern bezahlt, sollten sie diese in einem vereinfachten Verfahren erstattet bekommen. Damit wäre zwar ein geringfügiger Liquiditätsnachteil von höchstens 10 Euro pro Person verbunden. Dies sollte einer Vereinfachung des Verfahrens aber nicht entgegenstehen.

49.3

Das Bundesministerium hat den Ausführungen des Bundesrechnungshofes nicht widersprochen. Es hat jedoch darauf verwiesen, dass mit dem Unternehmensteuerreformgesetz ab dem Jahre 2009 eine Abgeltungsteuer eingeführt werden soll. Im Wesentlichen zielt diese Reform darauf ab, „in möglichst vielen Fällen die erzielten Kapitaleinkünfte nicht in das Veranlagungsverfahren einzubeziehen, sondern schon bei der Erhebung der Kapitalertragsteuer abschließend zu besteuern“. Die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes liefen darauf hinaus, jeden Steuerpflichtigen mit noch so geringen Kapitaleinkünften verpflichtend zu veranlagern – das wäre jedoch mit dem Sinn und Zweck der Abgeltungsteuer nicht vereinbar.

49.4

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes würde die Abschaffung des Freistellungsverfahrens möglicherweise zu mehr Einkommensteuer-Veranlagungen führen. Die zusätzlichen Veranlagungsfälle werden nach seiner Auffassung jedoch nicht so zahlreich sein, wie vom Bundesministerium angenommen. So können Geringverdiener eine Nichtveranlagungsbescheinigung beantragen – dann zahlen sie auch keine Abgeltungsteuer. Darüber hinaus dürfen nach den bestehenden und geplanten steuerlichen Regelungen ohnehin viele Bürgerinnen und Bürger eine Einkommensteuererklärung abgeben. Die Zahl der zusätzlichen Einkommensteuererklärungen nach abgeschafftem Freistellungsverfahren würde daher gering sein.

Insgesamt ist das Freistellungsverfahren sehr aufwendig und im Ergebnis unwirksam. Der Bundesrechnungshof

empfiehlt daher, die Vorschriften über das steuerliche Freistellungsverfahren sowie über die Kontrolle der Freistellungsaufträge aufzuheben und den Sparer-Pauschbetrag nur noch im Veranlagungsverfahren zu gewähren. Die Abschaffung der Freistellungsaufträge wäre ein spürbarer Beitrag zum Bürokratieabbau und würde sowohl die Bürgerinnen und Bürger, als auch die Kreditinstitute und die Finanzverwaltung von Informationspflichten und Kosten entlasten.

50 Mangelnde Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand benachteiligt private Wettbewerber und verletzt europäisches Recht
(Kapitel 6001 Titel 015 01)

50.0

Das Bundesministerium der Finanzen hat auf die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zur mangelnden Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand nur unzureichend reagiert. Dadurch kommt es weiterhin dazu, dass Leistungen der öffentlichen Hand oft auch dann nicht besteuert werden, wenn sie in Konkurrenz zum Angebot privater Unternehmer stehen. Dies führt zu Wettbewerbsverzerrungen und verletzt europäisches Recht. Obwohl der Europäische Gerichtshof inzwischen entschieden hat, dass private Konkurrenten gegen die Ungleichbehandlung klagen können, ist eine Neuregelung bisher nicht in Sicht.

50.1

Wenn sich die öffentliche Hand im privatwirtschaftlichen Bereich betätigt, tritt sie in Konkurrenz zu privaten Unternehmern. Unabhängig davon, ob dies ordnungspolitisch erwünscht ist, darf sie dabei aus Gründen der Wettbewerbsgleichheit keinen Steuervorteil erhalten. Der Grundsatz der Wettbewerbsneutralität ist für die Umsatzbesteuerung im europäischen Recht (Gemeinschaftsrecht) verankert. Das nationale Steuerrecht muss diesen Vorgaben genügen. Das bedeutet, dass alle Leistungen von juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die in Konkurrenz am Markt angeboten werden, zu besteuern sind.

Der Bundesrechnungshof hatte in einem Bericht nach § 99 Bundeshaushaltsordnung vom 2. November 2004 (Bundestagsdrucksache 15/4081) auf verwaltungsmäßige, strukturelle und gemeinschaftsrechtliche Probleme hingewiesen, die bei der derzeitigen Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand bestehen. Er hatte deutlich gemacht, dass juristische Personen des öffentlichen Rechts in vielen Bereichen auch dann nicht besteuert werden, wenn sie im Wettbewerb mit privaten Konkurrenten Leistungen anbieten. Dies verzerrt den Wettbewerb zum Nachteil privater Anbieter und steht mit dem Gemeinschaftsrecht nicht in Einklang.

Der Bundesrechnungshof hatte empfohlen, die Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand grundlegend zu über-

denken und das nationale Steuerrecht an die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben anzupassen. In seinem Bericht hatte er dazu verschiedene Lösungsansätze aufgezeigt. Dabei hatte er sich für eine rasche Angleichung ausgesprochen, um Vertragsverletzungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof zu vermeiden.

Das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) richtete daraufhin eine Arbeitsgruppe aus Vertretern des Bundes und der Länder ein, die den Bericht des Bundesrechnungshofes zum Gegenstand ihrer Beratungen machte. Konkrete Ergebnisse liegen jedoch bis heute nicht vor. Zudem forderte der Finanzausschuss des Deutschen Bundestages das Bundesministerium auf, baldmöglichst einen umfassenden Bericht zu erstellen und darin auch die finanziellen Auswirkungen einer künftigen Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand darzustellen. Ein entsprechender Bericht wurde ebenfalls noch nicht vorgelegt.

Inzwischen fällte der Europäische Gerichtshof am 8. Juni 2006 ein Urteil im Fall eines nicht besteuerten kommunalen Krematoriumsbetriebs (Rechtssache C-430/04). Darin entschied er, dass sich ein privater Wettbewerber unmittelbar auf das Gemeinschaftsrecht berufen kann, um die Umsatzbesteuerung der öffentlichen Einrichtung durchzusetzen. Der private Wettbewerber kann demnach vom Finanzamt eine Auskunft über die steuerliche Behandlung der konkurrierenden juristischen Person des öffentlichen Rechts verlangen. Falls diese nicht besteuert wird, kann er dagegen klagen.

50.2

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass die von ihm bereits im Jahre 2004 aufgezeigten Probleme bei der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand fortbestehen. Durch die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes vom Sommer 2006 ist der Handlungsbedarf noch drängender geworden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die öffentliche Hand zahlreiche wirtschaftliche Tätigkeiten ausübt, die davon betroffen sind.

Es ist damit zu rechnen, dass auf der Grundlage der Entscheidung vermehrt Auskunftersuchen auf die Finanzämter zukommen. Daran anschließende Konkurrentenklagen dürften in vielen Fällen zur Besteuerung der öffentlichen Hand führen. Für die verschiedenen öffentlichen Haushalte entstehen insoweit Rechts- und Planungsunsicherheiten, die mit erheblichen finanziellen Risiken verbunden sein können.

Der Bundesrechnungshof hat deutlich gemacht, dass er eine nationale Neuregelung, die eine gleichmäßige, vollständige und wettbewerbsneutrale Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand sicherstellt, für nicht länger aufschiebbar hält. Er hat das Bundesministerium deshalb gebeten, sich dafür einzusetzen, dass die Arbeiten der Bund-Länder-Arbeitsgruppe nunmehr ohne weitere Verzögerung zum Abschluss gebracht werden. Anschließend sollte es die Ergebnisse dem Finanzausschuss des Deutschen Bundestages zuleiten.

50.3

Das Bundesministerium hat auf eine Stellungnahme verzichtet. Es hat die Sachverhaltsdarstellungen des Bundesrechnungshofes nicht bestritten. Es hat aber auch keine Bereitschaft gezeigt, den daraus abgeleiteten Empfehlungen kurzfristig zu folgen.

50.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand zügig neu geregelt werden muss.

51 **Umsatzsteuerausfälle in Millionenhöhe durch unzutreffende Besteuerung von Kombinationsartikeln** (Kapitel 6001 Titel 015 01)

51.0

Unternehmen haben sogenannte Kombinationsartikel, d. h. Warenzusammenstellungen, die einzeln betrachtet verschiedenen Umsatzsteuersätzen unterliegen, häufig zu niedrig besteuert. Die Finanzbehörden bekämpfen dies bisher nicht wirksam. Steuerausfälle in Millionenhöhe sind die Folge.

51.1

Kombinationsartikel sind Warenzusammenstellungen, die beispielsweise aus Süßigkeiten oder Druckerzeugnissen und sogenannten „Non-Food-Artikeln“ (insbesondere Spielzeug) bestehen, und die einzeln betrachtet verschiedenen Steuersätzen unterliegen. Dies führt grundsätzlich dazu, dass der Gesamtpreis dieser Artikel für die Umsatzbesteuerung in einen Anteil zum ermäßigten Steuersatz von 7 % und einen Anteil zum allgemeinen Steuersatz von 19 % aufzuteilen ist.

Um das Besteuerungsverfahren zu vereinfachen, veröffentlichte das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) im Jahre 2006 eine Vereinfachungsregelung. Danach ist die einheitliche Anwendung des ermäßigten Steuersatzes bei Kombinationsartikeln nicht zu beanstanden, wenn

- das Verkaufsentgelt nicht mehr als 20 Euro beträgt und
- der Warenwert des steuerlich begünstigten Gegenstandes mindestens 90 % ausmacht.

Nach den Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes stellte die Finanzverwaltung bei Außenprüfungen fest, dass Unternehmen Kombinationsartikel häufig in vollem Umfang ermäßigt besteuerten, obwohl der Warenwert des begünstigten Gegenstandes weniger als 90 % betrug und damit die Voraussetzungen für die Anwendung der Vereinfachungsregelung nicht vorlagen. Allein in einem Fall erwartet die Steuerverwaltung eines Landes dadurch Nachforderungen in Millionenhöhe. Die Außenprüfungen der Finanzbehörden zeigten, dass die unzutreffende An-

wendung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes bei Kombinationsartikeln ein verbreitetes Problem ist.

51.2

Der Bundesrechnungshof hat die bisherigen, nur stichprobenweise durchgeführten Kontrollen nicht für ausreichend gehalten, um eine zu niedrige Besteuerung wirksam zu bekämpfen. Er geht davon aus, dass bundesweit regelmäßig Steuerausfälle in Millionenhöhe entstehen, die die Finanzbehörden nicht oder erst sehr spät erkennen.

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass die Finanzbehörden durch verstärkte Kontrollen Fehler bei der Anwendung des Umsatzsteuersatzes schneller als bisher aufdecken und dadurch Steuerausfälle vermeiden sollten.

Langfristig hat er es jedoch für besser gehalten, das Umsatzsteuerrecht zu ändern und Kombinationsartikel stets mit dem allgemeinen Umsatzsteuersatz zu belegen. Eine solche gesetzliche Regelung würde das Steuerrecht vereinfachen und die Finanzbehörden entlasten, weil sie in diesem Bereich keine Kontrollen mehr vornehmen müssten.

Bis zur Umsetzung einer gesetzlichen Regelung hat der Bundesrechnungshof dem Bundesministerium empfohlen, bei den Ländern kurzfristig darauf hinzuwirken, dass diese verstärkt Außenprüfungen durchführen.

51.3

Das Bundesministerium hat auf eine Stellungnahme verzichtet. Es hat weder die Sachverhaltsdarstellungen noch die Schlussfolgerungen des Bundesrechnungshofes bestritten. Es hat aber auch keine Bereitschaft signalisiert, den Empfehlungen gegenwärtig zu folgen.

51.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die derzeitigen gesetzlichen Regelungen und die bisherigen Kontrollen nicht geeignet sind, eine zu niedrige Besteuerung von Kombinationsartikeln zu verhindern. Er hält daher an seinen Forderungen nach verstärkten Außenprüfungen der Finanzbehörden und einer gesetzlichen Neuregelung fest.

52 **Gemeinschaftsrechtswidrige Steuerbegünstigungen für Kunstgegenstände und Sammlungsstücke abschaffen** (Kapitel 6001 Titel 015 01)

52.0

Kunstgegenstände und Sammlungsstücke sind durch den ermäßigten Umsatzsteuersatz allein seit dem Jahre 1999 mit schätzungsweise 500 Mio. Euro subventioniert worden, obwohl dies nach europäischem Recht nicht mehr

zulässig ist. Zudem sind die Gründe für die Einführung der Steuerermäßigungen im Jahre 1968 inzwischen entfallen. Abgesehen davon können die Finanzämter nur mit erheblichem Aufwand feststellen, ob Gegenstände die Voraussetzungen für eine ermäßigte Besteuerung erfüllen. Der Bundesrechnungshof hält die Steuerbegünstigungen daher für nicht mehr gerechtfertigt.

52.1

Kunstgegenstände und Sammlungsstücke unterliegen in vielen Fällen dem ermäßigten Umsatzsteuersatz von 7 % (§ 12 Abs. 2 Nr. 1 Umsatzsteuergesetz (UStG) i. V. m. Nr. 49f, Nr. 53 und Nr. 54 der Anlage 2 zum UStG). Sie müssen dafür bestimmte Voraussetzungen erfüllen. Kunstgegenstände müssen z. B. Originale oder vollständig von Hand geschaffen sein. Sammlungsstücke müssen selten und wertvoll sein. Die Finanzämter können aufgrund zahlreicher Abgrenzungsfragen oft nur schwer feststellen, ob Gegenstände diesen Voraussetzungen entsprechen.

Die Steuerbegünstigungen wurden im Jahre 1968 mit der Umstellung der Umsatzbesteuerung auf das Mehrwertsteuersystem eingeführt. Sie sollten insbesondere Mehrbelastungen im Zusammenhang mit dem Systemwechsel vermeiden.

Allein in den Jahren 1999 bis 2006 wurden nach Schätzungen des Bundesministeriums der Finanzen (Bundesministerium) Kunstgegenstände und Sammlungsstücke mit rund 500 Mio. Euro subventioniert. Die Bundesregierung teilte im Jahre 2004 mit, dass eine Abschaffung der Steuerermäßigungen für Kunstgegenstände ihrer Einschätzung nach weder das Kaufverhalten noch den Markt für bildende Kunst nennenswert beeinflussen würde.

Der Bundesrechnungshof stellte in den Jahren 2006 und 2007 bei der Überprüfung von rund 400 Steuerfällen fest, dass die Finanzämter die Voraussetzungen für die Anwendung des ermäßigten Steuersatzes nicht oder nur unzureichend prüften. Der Innendienst erkannte die Angaben in der Steuererklärung regelmäßig ohne weiteren Nachweis an. Die Außendienste untersuchten selbst prüfungswürdige Fälle nicht oder nicht ausreichend.

Das europäische Recht (Gemeinschaftsrecht) schreibt für Kunstgegenstände und Sammlungsstücke bereits seit dem Jahre 1995 den allgemeinen Umsatzsteuersatz verbindlich vor. Dies wurde zusammen mit der Einführung der sogenannten Differenzbesteuerung für Gebrauchtgegenstände, Kunstgegenstände, Sammlungsstücke und Antiquitäten durch eine europäische Richtlinie festgelegt. Die Differenzbesteuerung sieht vor, dass Händler nur die positive Differenz zwischen dem Verkaufs- und dem Einkaufspreis versteuern müssen, wenn sie die Gegenstände im Gemeinschaftsgebiet erworben haben und dafür kein Recht zum Vorsteuerabzug bestand. Im nationalen Umsatzsteuerrecht wurde zwar die Differenzbesteuerung eingeführt (§ 25a UStG), eine entsprechende Anpassung beim Steuersatz wurde aber bisher nicht vorgenommen.

52.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass Deutschland mit der unveränderten Beibehaltung des ermäßigten Steuersatzes für Kunstgegenstände und Sammlungsstücke das Gemeinschaftsrecht seit nunmehr 12 Jahren nicht umgesetzt hat. Dies birgt die Gefahr eines Vertragsverletzungsverfahrens vor dem Europäischen Gerichtshof.

Ungeachtet dessen sind auch die Gründe entfallen, die im Jahre 1968 zur Einführung der Steuerermäßigungen in das UStG führten. Übergangsbelastungen dürften 40 Jahre nach der Umstellung auf das Mehrwertsteuersystem nicht mehr bestehen. Auch die Bundesregierung geht davon aus, dass ein Wegfall der Steuerermäßigungen nicht zu nennenswerten Marktreaktionen führt. Darüber hinaus kann der betroffene Personenkreis inzwischen von der günstigen Differenzbesteuerungsmethode nach § 25a UStG Gebrauch machen. Er kann zudem die Regelung nach § 19 UStG in Anspruch nehmen, nach der die geschuldete Umsatzsteuer bei nur geringem Jahresumsatz nicht erhoben wird.

Aufgrund der mangelnden Kontrollen durch die Finanzämter ist der Bundesrechnungshof ferner zu der Einschätzung gelangt, dass der ermäßigte Steuersatz in vielen Fällen zu Unrecht angewendet wird. Er hat die Auffassung vertreten, dass die Finanzämter die Voraussetzungen in angemessenem Umfang überprüfen müssen, solange die Steuerermäßigungen gelten. Solche Kontrollen wären jedoch mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand verbunden. Eine Abschaffung der Steuerbegünstigungen würde dagegen schwierige Abgrenzungsfragen vermeiden und das Steuerrecht erheblich vereinfachen.

Der Bundesrechnungshof ist daher insgesamt zu dem Schluss gekommen, dass die steuerlichen Begünstigungen für Kunstgegenstände und Sammlungsstücke sowohl aus gemeinschaftsrechtlichen Gründen als auch aus sachlichen Erwägungen nicht mehr gerechtfertigt sind. Er hat deshalb empfohlen, den ermäßigten Steuersatz für Kunstgegenstände und Sammlungsstücke baldmöglichst abzuschaffen.

52.3

Das Bundesministerium hat auf eine Stellungnahme verzichtet. Es hat die Sachverhaltsdarstellungen des Bundesrechnungshofes nicht bestritten. Es hat aber auch nicht mitgeteilt, dass es den Empfehlungen gegenwärtig folgen und auf eine Abschaffung der Steuerbegünstigungen für Kunstgegenstände und Sammlungsstücke hinwirken wird.

52.4

Der Bundesrechnungshof vertritt die Auffassung, dass das Bundesministerium tätig werden muss. Er hält an seiner Forderung nach einer Abschaffung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes für Kunstgegenstände und Sammlungsstücke fest.

53 Unternehmensneugründungen nur unzureichend auf umsatzsteuerliche Betrugsgestaltungen geprüft
(Kapitel 6001 Titel 015 01)

53.0

Die Finanzämter haben bei Unternehmensneugründungen oftmals keine ausreichenden Vorkehrungen getroffen, um systematische Umsatzsteuerhinterziehungen zu verhindern. Vor der Erteilung einer Steuernummer, die z. B. Vorsteuererschleichungen mit fingierten Rechnungen erst ermöglicht, wendeten sie bundeseinheitlich vereinbarte Prüfkriterien häufig nicht konsequent an. Betrugsrelevante Veränderungen bei bestehenden Unternehmen, wie die Änderung oder Erweiterung des Geschäftszwecks, untersuchten sie grundsätzlich nicht. Auch im weiteren Besteuerungsverfahren überwachten sie die Unternehmen vielfach nicht unter Betrugsgesichtspunkten.

53.1

Umsatzsteuerhinterziehung verursacht in Deutschland in jedem Jahr einen erheblichen wirtschaftlichen Schaden. Ein Teil davon beruht auf systematischen Betrugsmodellen (z. B. Umsatzsteuerkarussellen, Vorsteuererschleichungen). Diese Modelle funktionieren nur, wenn die Finanzämter ein Betrugsunternehmen zumindest für umsatzsteuerliche Zwecke erfasst und ihm eine Steuernummer zugeteilt haben. Die Betrugsunternehmen machen z. B. mit fingierten Rechnungen Vorsteuern beim Finanzamt geltend. Sie werden oft schon nach kurzer Zeit aufgelöst, bevor es zu vertiefenden Ermittlungen kommen kann.

Die Unternehmen werden zumeist neu gegründet. Die Finanzämter sind daher angehalten, Unternehmensneugründungen vor der Erteilung einer Steuernummer auf umsatzsteuerliche Betrugsgestaltungen zu untersuchen. Dabei sollen sie insbesondere die tatsächliche Existenz und unternehmerische Tätigkeit prüfen. Die obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder haben hierzu bundeseinheitliche Kriterien und Vorgehensweisen entwickelt, die seit Anfang 2005 von den Finanzämtern zu berücksichtigen sind.

Auch Veränderungen bei bereits umsatzsteuerlich erfassten Unternehmen können ein vergleichbares Betrugspotenzial wie Unternehmensneugründungen enthalten. Beispiele für solche „unechten Neugründungen“ sind Änderungen oder Erweiterungen des Geschäftszwecks sowie ein Wechsel der Gesellschafter oder Geschäftsführer.

Aufgrund vielfältiger, nicht immer im Vorhinein erkennbarer Gestaltungen können die Finanzämter dennoch auch bei sorgfältiger Prüfung nicht bei jedem Betrugsfall die umsatzsteuerliche Erfassung verhindern. Das weitere Besteuerungsverfahren bietet jedoch Möglichkeiten, die Unternehmen unter Betrugsgesichtspunkten weiter zu überwachen. Insbesondere die Umsatzsteuervoranmeldungen, die neu gegründete Unternehmen den Finanzämtern im Jahr der Gründung und im Folgejahr monatlich zu übermitteln haben, bilden hierfür eine Grundlage.

Der Bundesrechnungshof untersuchte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Berlin im Jahre 2005, wie die Finanzämter bei der steuerlichen Erfassung von Unternehmensneugründungen vorgehen. Zudem untersuchte er im Jahre 2006, ob die Finanzämter die Umsatzsteuervoranmeldungen neu gegründeter Unternehmen auf Anhaltspunkte für Betrugsgestaltungen prüften. Dabei stellte er Folgendes fest:

- Nur wenige Finanzämter hatten Zentralstellen für Unternehmensneugründungen eingerichtet, denen die Entscheidung über die umsatzsteuerliche Erfassung oblag. Bei den übrigen Finanzämtern war dies Aufgabe des jeweils zuständigen Veranlagungsbezirkes.
- Im Gegensatz zu den Zentralstellen fand bei der dezentralen Bearbeitung in den Veranlagungsbezirken eine Prüfung unter Betrugsgesichtspunkten vor der umsatzsteuerlichen Erfassung vielfach nicht statt. Die Bearbeiter mussten vielfältige Aufgaben bewältigen. Auf dem Gebiet der Betrugsbekämpfung hatten sie nicht das erforderliche Fachwissen und keine ausreichende Erfahrung. Sie gaben sich mit unvollständigen Angaben der Unternehmensgründer zufrieden, berücksichtigten die bundeseinheitlich abgestimmten Prüfkriterien nicht oder nur unzureichend und erkannten so vorliegende Risikofaktoren nicht. Oftmals unterließen sie aber auch notwendige weiterführende Prüfungen, obwohl sie einen Steuerfall als risikobehaftet erkannt hatten. Insbesondere nutzten sie die Möglichkeit der Umsatzsteuer-Nachschau, d. h. der unangekündigten Besichtigung von Geschäftsräumen, zu wenig.
- „Unechte Neugründungen“ überprüften die Finanzämter grundsätzlich nicht.
- Auch bei Bearbeitung der Umsatzsteuervoranmeldungen neu gegründeter Unternehmen nahmen sie vielfach keine Prüfung auf Betrugsgestaltungen vor. Häufig waren den Bearbeitern wichtige Erkenntnisse aus dem Verfahren der steuerlichen Erfassung nicht bekannt. Teilweise berücksichtigten sie entsprechende Hinweise erst zu spät, da diese nicht Bestandteil des weitgehend maschinell ablaufenden Verfahrens sind. Wiederholt nahmen sie jedoch weder vorliegende Erkenntnisse aus der steuerlichen Erfassung noch ergänzende Informationen aus dem Umsatzsteuervoranmeldungsverfahren selbst, z. B. über das Abgabe- und Zahlungsverhalten oder die wirtschaftliche Entwicklung des Unternehmens, zum Anlass einer Prüfung. Nur einzelne Finanzämter stellten den Informationsaustausch zwischen den Arbeitsgebieten unabhängig vom maschinellen Verfahrensablauf sicher.
- Der Einsatz eines bundeseinheitlichen Risikomanagementsystems für Umsatzsteuervoranmeldungen war entgegen ursprünglicher zeitlicher Planungen von Bund und Ländern lediglich in Teilen umgesetzt. Ziel des Verfahrens ist die Verbesserung der Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung durch ein maschinelles Erkennen von Risikofällen. In erster Linie fehlt es dafür nach wie vor an einer bundesweit verfügbaren Datenbasis.

53.2

Die bundeseinheitlich verbindlichen Prüfmaßnahmen bei Unternehmensneugründungen sind nach Auffassung des Bundesrechnungshofes grundsätzlich geeignet, die Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung zu verbessern. Voraussetzung hierfür ist jedoch deren konsequente Umsetzung. Eine dezentrale Bearbeitung der umsatzsteuerlichen Erfassung gewährleistet dies zumeist nicht. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) deshalb empfohlen, bei den obersten Finanzbehörden der Länder auf die Einrichtung von Zentralstellen für Unternehmensneugründungen hinzuwirken. Zudem sollte es die Länder auffordern, für eine vollständige Umsetzung der bundeseinheitlichen Prüfmaßnahmen bei Unternehmensneugründungen zu sorgen, beispielsweise durch vermehrte und intensiverte Schulungen.

Eine wirkungsvolle Betrugsbekämpfung kann jedoch nur gelingen, wenn auch „unechte Neugründungen“ in die Prüfung einbezogen werden. Nicht zuletzt aufgrund der verstärkten Prüfung der Unternehmensneugründungen ist zu erwarten, dass Umsatzsteuerbetrüger vermehrt auf bestehende Unternehmen zurückgreifen werden. Der Bundesrechnungshof hat daher die Entwicklung einheitlicher Prüfkriterien auch für diese Fälle angeregt. Er hat weiterhin empfohlen, eine Änderung von § 18 Umsatzsteuergesetz (UStG) zu prüfen, die es den Finanzämtern ermöglichen würde, auch in diesen Fällen – wie bei Unternehmensneugründungen – generell die monatliche Abgabe der Umsatzsteuervoranmeldungen zu verlangen.

Für die weitere Überwachung der Unternehmensneugründungen ist es unerlässlich, die bei der steuerlichen Erfassung erlangten Informationen auch im Umsatzsteuervoranmeldungsverfahren nutzen zu können. Ein vollständiger Informationsfluss zwischen den verschiedenen Arbeitsbereichen ist aber in vielen Finanzämtern bisher nicht gewährleistet. Zudem können weitergegebene Hinweise oft nicht sofort berücksichtigt werden. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium daher empfohlen, bei den obersten Finanzbehörden der Länder auf einen verbesserten Informationsfluss zwischen den verschiedenen Bearbeitern hinzuwirken und eine schnelle und zuverlässige Berücksichtigung vorliegender Hinweise unabhängig vom maschinellen Verfahrensablauf sicherzustellen. Zudem hat er die Einführung eines maschinellen Prüfhinweises für neu gegründete Unternehmen empfohlen, die seit dem angegebenen Beginn ihrer Tätigkeit fortlaufend Umsatzsteuervoranmeldungen abgeben, in denen sie keine Umsätze oder Steuerabzugsbeträge erklären. Denn es besteht die Gefahr, dass diese Unternehmen zu Betrugszwecken genutzt werden.

Um dem Steuerbetrug in einem weitgehend maschinell ablaufenden Massenverfahren nachhaltig begegnen zu können, ist eine technische Unterstützung bei der Identifizierung von Risikofällen unerlässlich. Der Bundesrechnungshof hat daher das Bundesministerium auch gebeten, im Zusammenwirken mit den Ländern auf den schnellstmöglichen Einsatz des bundeseinheitlichen Risikomanagementsystems für Umsatzsteuervoranmeldungen hinzuwirken.

53.3

Das Bundesministerium ist der Auffassung, dass die Feststellungen des Bundesrechnungshofes aufgrund der Zeitnähe zur Einführung der bundeseinheitlichen Prüfmaßnahmen bei Unternehmensneugründungen zu relativieren seien. Die aktuellen Fallzahlen der abgelehnten Anträge auf umsatzsteuerliche Erfassung seien ein Beleg dafür, dass die umgesetzten Maßnahmen inzwischen wirken. Angesichts der Masse der Fälle könne es aber immer wieder vorkommen, dass Prüfungen nicht vollumfänglich durchgeführt werden oder Maßnahmen nicht greifen.

Das Bundesministerium beabsichtigt, verschiedene Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufzugreifen:

- Es hat angekündigt, im Jahre 2007 die bundesweite Einrichtung von Zentralstellen für die umsatzsteuerliche Erfassung von Unternehmensneugründungen mit den Ländern zu erörtern.
- Es hat weiter mitgeteilt, dass die zuständige Bund-Länder-Arbeitsgruppe den Vorschlag zur Einführung eines neuen Prüfhinweises für Umsatzsteuervoranmeldungen neu gegründeter Unternehmen erörtern werde.
- Zudem hat es angekündigt, die weiteren Vorschläge des Bundesrechnungshofes, die den Organisationsbereich der Länder betreffen, in die Besprechungen zur Umsatzsteuerbetrugsbekämpfung mit den Ländern einzubeziehen.

Darüber hinaus hat das Bundesministerium mitgeteilt, dass die Mehrheit der Länder den Vorschlag begrüße, Prüfkriterien auch für „unechte Neugründungen“ zu entwickeln, die ein vergleichbares Betrugspotenzial wie Unternehmensneugründungen bergen. Die angeregte Änderung von § 18 UStG schätze es aufgrund damit einhergehender Abgrenzungsprobleme aber kritisch ein. Es werde einen entsprechenden Arbeitsauftrag an die zuständige Bund-Länder-Arbeitsgruppe erteilen.

53.4

Der Bundesrechnungshof führte seine Erhebungen zur steuerlichen Erfassung von Unternehmensneugründungen bereits ein gutes halbes Jahr nach der Einführung der bundeseinheitlichen Prüfkriterien in den Finanzämtern durch. Er ist nach wie vor nicht der Auffassung, dass die Berücksichtigung der Prüfkriterien die Finanzämter vor komplizierte Herausforderungen stellte, die eine längere Umstellungsphase erfordert hätten. Die Einschätzung des Bundesministeriums, dass die Feststellungen des Bundesrechnungshofes grundsätzlich zu relativieren seien, teilt er daher nicht.

Im Übrigen erkennt der Bundesrechnungshof an, dass sich das Bundesministerium für die bundesweite Einrichtung von Zentralstellen für Unternehmensneugründungen in den Finanzämtern einsetzen und die Empfehlungen zu einer verbesserten Prüfung der Umsatzsteuervoranmeldungen neu gegründeter Unternehmen aufgreifen will. Er erwartet, dass das Bundesministerium die Erörterungen mit den Ländern hierzu mit Nachdruck vorantreibt. Er er-

wartet auch, dass es die Länder auffordert, für die Beachtung und Umsetzung der bereits vereinbarten Kriterien bei der Prüfung der Unternehmensneugründungen zu sorgen.

Der Bundesrechnungshof begrüßt weiterhin, dass die zuständige Arbeitsgruppe Kriterien für eine Überprüfung „unechter Neugründungen“ erarbeiten soll. Gleichzeitig bekräftigt er seinen Vorschlag, auf eine Änderung von § 18 UStG hinzuwirken. Die Finanzämter sollten die Entwicklung „unechter Neugründungen“ im weiteren Besteuerungsverfahren genauso zeitnah begleiten können wie Unternehmensneugründungen. Den pauschalen Hinweis des Bundesministeriums auf bestehende Abgrenzungsprobleme hält er für nicht überzeugend. Er erwartet vielmehr, dass das Bundesministerium Vorschläge entwickelt, um diese zu lösen.

54 Wohnungsbauprämie nicht mehr notwendig (Kapitel 1225 Titel 893 01)

54.0

Die Wohnungsbauprämie ist seit mehreren Jahren nicht mehr notwendig, da der Wohnungsmarkt grundsätzlich ausgeglichen ist. Die Ausgestaltung des Wohnungsbauprämiengesetzes steht zudem mit seinem Ziel, den Wohnungsbau zu fördern, nicht in Einklang. Nach sieben Jahren können die Sparerinnen und Sparer das Bausparguthaben und die Prämien frei verwenden. Bei rund einem Viertel der Anträge kann die Finanzverwaltung nicht prüfen, ob ein Anspruch auf die Prämie besteht. Das Bundesministerium der Finanzen sollte daher einen Gesetzentwurf erarbeiten, der eine zügige Entscheidung über die Wohnungsbauprämie ermöglicht.

54.1

54.1.1

Das Sparen in einem Bausparvertrag oder der Erwerb von Anteilen an einer Wohnungsbaugenossenschaft werden seit dem Jahre 1952 nach dem Wohnungsbauprämiengesetz gefördert. Die Wohnungsbauprämie sollte vor allem Bürgerinnen und Bürger mit geringem Einkommen zum Sparen für Wohneigentum anregen. Der Gesetzgeber wollte den Wohnungsbau fördern und den akuten Wohnungsmangel beseitigen, der durch die umfangreiche Wohnraumzerstörung im Zweiten Weltkrieg und den Zustrom von Flüchtlingen und Heimatvertriebenen entstanden war.

Die Prämie beträgt jährlich höchstens 45 Euro, bei Ehegatten höchstens 90 Euro. Sie hängt von der Höhe der jährlichen Sparleistung ab. Die Prämie wird auf Antrag gewährt, wenn das zu versteuernde Einkommen der Sparerinnen und Sparer unter 25 600 Euro liegt. Verheiratete erhalten die Prämie bis zu einem zu versteuernden Einkommen von 51 200 Euro. Wird die Bausparsumme vor Ablauf einer Sperrfrist von sieben Jahren seit Vertragsab-

schluss ausgezahlt, müssen die Sparerinnen und Sparer diese unverzüglich für den Wohnungsbau verwenden. Nach Ablauf dieser Frist kann frei über das Bausparguthaben und die Prämien verfügt werden.

Die Wohnungsbauprämie ist eine Subvention. Der Bund trägt die Ausgaben in Höhe von rund 500 Mio. Euro jährlich seit dem Sparjahr 1984 alleine. Das Wohnungsbauprämiengesetz führen die Länder im Auftrag des Bundes aus. Die Bausparkassen prüfen die Anspruchsvoraussetzungen nach den Angaben der Antragsteller, schreiben den Berechtigten die Prämie gut und übermitteln die Daten der Finanzverwaltung. Diese stellt durch einen maschinellen Abgleich mit ihren Daten fest, ob die Anspruchsvoraussetzungen vorliegen. Sie prüft dabei insbesondere, ob das Einkommen die festgelegten Grenzen nicht überschreitet.

54.1.2

Der Bundesrechnungshof untersuchte im Jahre 2006 die Wirkungen des Wohnungsbauprämiengesetzes sowie dessen Anwendung durch die Länder. Er stellte fest, dass das Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) bereits im Jahre 1998 die Wirkungen des Wohnungsbauprämiengesetzes durch ein Gutachten hatte untersuchen lassen. Das Gutachten zu den „Wirkungen staatlicher Sparförderungen“ war zu dem Ergebnis gekommen, die Förderung sei nicht mehr zeitgemäß und zielführend. Sie werde vorrangig von Haushalten mit mittleren Einkommen in Anspruch genommen.

Der Bundesrechnungshof stellte weiter fest, dass die Finanzverwaltung bei 26 % der Anträge nicht prüfen konnte, ob die Einkommensgrenzen beachtet wurden. Ursache hierfür war, dass ihr zu diesen Anträgen keine Steuererklärungen und damit keine Grundlagen für einen Datenabgleich vorlagen. So müssen beispielsweise Steuerpflichtige, die ausschließlich Einkünfte aus nichtselbstständiger Arbeit erzielen, grundsätzlich keine Steuererklärung abgeben.

Der Versuch des Bundesministeriums, die Wohnungsbauprämie mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2004 abzuschaffen, scheiterte im Bundesrat. Im Jahre 2006 erarbeitete das Bundesministerium einen Referentenentwurf zur verbesserten Einbeziehung des Wohneigentums in die private Altersvorsorge. Dieser sah u. a. vor, die Wohnungsbauprämie für alle Neufälle abzuschaffen. Das Bundesministerium begründete dies wie folgt:

- Die Haushaltssanierung und der Subventionsabbau seien oberste Ziele der Bundesregierung.
- Der Abbau der überholten Subvention Wohnungsbauprämie sei nach wie vor sachgerecht und dringend erforderlich.
- Die Wohnungsmärkte seien ausgeglichen und in weiten Landesteilen herrsche Leerstand. Eine Subvention für das Ansparen von Finanzmitteln zum Bau von Wohneigentum sei nicht mehr sinnvoll.
- Für den Rückbau leer stehender Wohnungen wende der Bund enorme Finanzmittel auf.

Da in der Regierungskoalition unterschiedliche Ansichten zur Einbeziehung des Wohneigentums in die private Altersvorsorge bestehen, brachte das Bundesministerium den Referentenentwurf bisher nicht in das Bundeskabinett ein.

Bei der Eigenheimzulage ist die Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums für alle Neufälle ab dem Jahre 2006 entfallen. Daneben hat der Gesetzgeber ab dem Jahre 2006 die degressive Abschreibung für Mietwohngebäude gestrichen. Er hielt beide Fördermaßnahmen zur Schaffung von Wohnraum wegen der guten Wohnraumversorgung in Deutschland nicht mehr für erforderlich.

54.2

Der Bundesrechnungshof hat die Haltung des Bundesministeriums unterstützt, die Wohnungsbauprämie abzuschaffen. Er hat darauf hingewiesen, dass der Gesetzgeber die Abschaffung der Eigenheimzulage und die Streichung der degressiven Abschreibung für Mietwohngebäude mit der inzwischen guten Wohnraumversorgung in Deutschland begründet hatte. Vor diesem Hintergrund ist es nicht mehr erforderlich, die Wohnungsbauprämie als staatlichen Anreiz zur Schaffung von Wohnraum zu erhalten.

Der Bundesrechnungshof hat außerdem darauf hingewiesen, dass die Ausgestaltung des Gesetzes mit dem Ziel, den Wohnungsbau zu fördern, nicht in Einklang steht. Die Bausparerinnen und Bausparer können die Prämien und das Sparguthaben nach Ablauf einer siebenjährigen Frist für Konsumgüter, z. B. für den Kauf eines Autos, verwenden.

Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof beanstandet, dass die Finanzverwaltung bei 26 % der Fälle nicht feststellen konnte, ob die Einkommensgrenzen eingehalten wurden. Er hat darauf hingewiesen, dass Subventionen nur gewährt werden sollten, wenn die Verwaltung die Anspruchsvoraussetzungen prüfen und so eine ungerechtfertigte Inanspruchnahme verhindern kann.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium daher empfohlen, kurzfristig auf eine Abschaffung der Wohnungsbauprämie hinzuwirken.

54.3

Das Bundesministerium hat die Empfehlung zustimmend zur Kenntnis genommen. Für eine Abschaffung der Wohnungsbauprämie müssten jedoch politische Mehrheiten gefunden werden. Im Übrigen sei davon auszugehen, dass die überwiegende Zahl der Antragsteller die prämierechtlichen Einkommensgrenzen nicht überschreite.

54.4

Die Gründe, die das Bundesministerium für eine Abschaffung der Wohnungsbauprämie angeführt hatte, bestehen fort. Außerdem ist nach Ansicht des Bundesrechnungshofes nicht sichergestellt, dass die Prämien dem gesetzlichen Ziel entsprechend für den Wohnungsbau

verwendet werden. Er hält weiterhin die fehlenden Kontrollmöglichkeiten bei rund einem Viertel der Fälle nicht für vertretbar. Die Vermutung, dass die Einkommensgrenzen meistens nicht überschritten werden, kann eine Prüfung dieser Anspruchsvoraussetzung nicht ersetzen.

Der Bundesrechnungshof sieht daher im Hinblick auf das haushaltsrechtliche Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit Handlungsbedarf. Er empfiehlt dem Bundesministerium, einen Gesetzentwurf zu erarbeiten, der eine zügige Entscheidung über den Fortbestand der Wohnungsbauprämie ermöglicht.

Der Bundestag sollte bald entscheiden können, ob die Ausgaben von jährlich rund 500 Mio. Euro weiterhin notwendig sind. Das Bundesministerium sollte deshalb einen Gesetzentwurf vorsehen, der unabhängig von der Diskussion über die Einbeziehung des Wohneigentums in die private Altersvorsorge behandelt werden kann.

55 **Kriminelle „Firmenbestatter“ verursachen Steuerausfälle** (Kapitel 6001 Titel 011 01, 012 01, 014 01, 015 01, 044 01, 044 02 und 044 04)

55.0

Das Bundesministerium der Finanzen hat sich bisher nicht genug dafür eingesetzt, Steuerausfälle zu verhindern, die durch illegale gewerbsmäßige „Entsorgung“ von Unternehmen, sogenannte Firmenbestattungen, entstehen.

55.1

55.1.1

Gegen Entgelt entsorgen sogenannte Firmenbestatter insolvenzbedrohte Unternehmen. Die Firmenbestatter verschleiern die Unternehmensverhältnisse und hindern dadurch die Gläubiger an einer wirksamen Rechtsverfolgung. Dazu übertragen sie zunächst die Gesellschaftsanteile auf Strohmänner oder Briefkastenfirmen. Um den Gläubigern den Zugriff auf die Firma zu erschweren, tauschen sie daraufhin den Geschäftsführer aus, firmieren die Gesellschaft um und verlegen ihren Sitz ins Ausland. Betriebsvermögen verwerten sie zugunsten der ehemaligen oder der neuen Gesellschafter. Zum Schaden der Gläubiger wird damit erreicht, dass ein Insolvenzverfahren mangels Masse abgewiesen werden muss. Beweismittel, wie die Geschäftsunterlagen, werden vernichtet.

Illegale Firmenbestattungen verursachen nach Expertenschätzungen in der Privatwirtschaft und den öffentlichen Haushalten jährlich einen Schaden von mindestens 5 Mrd. Euro.

55.1.2

Der Bundesrechnungshof untersuchte die steuerlichen Auswirkungen der Firmenbestattung. Er stellte fest, dass die Finanzbehörden Firmenbestattungsfälle oft nicht oder

erst zu spät erkannten. Dadurch entstanden der öffentlichen Hand Einnahmenausfälle, weil die Firmen Ertrag-, Lohn- und Umsatzsteuern nicht zahlten. Beitreibungsmaßnahmen blieben erfolglos, da die Firmen ins Ausland verzogen waren oder kein verwertbares Vermögen mehr vorhanden war. Haftungsansprüche konnten wegen fehlender Geschäftsunterlagen nicht geltend gemacht werden.

Das Besteuerungsverfahren ist komplex und zeitversetzt. Schon von der Entstehung des Steueranspruchs bis zur Abgabe einer Steuererklärung vergehen bei den Ertragsteuern oft bis zu 18 Monate. Während dieser Zeit haben die Finanzbehörden meist keine Veranlassung von Unregelmäßigkeiten auszugehen. Frühzeitige gegenteilige Hinweise von Notaren oder Register- und Insolvenzgerichten erhielten sie in der Regel nicht. Dies war z. B. darauf zurückzuführen, dass diese für die Arbeitsweise der Firmenbestatter nicht ausreichend sensibilisiert waren. Sie gingen daher Anhaltspunkten (wie ungewöhnlichen Sitzverlegungen) nicht konsequent genug nach und sahen keine Notwendigkeit, die Finanzbehörden auf mögliche illegale Geschäftspraktiken hinzuweisen.

Im Jahre 1999 hatte das Bundeskriminalamt eine Arbeitstagung zum Thema Firmenbestattungen mit Vertretern der Strafverfolgungsbehörden, Rechtsanwälten, Notaren und Richtern durchgeführt. Die Finanzverwaltung hatte es daran nicht beteiligt. Im Jahre 2003 hatte sich das Bundeszentralamt für Steuern (Bundeszentralamt) mit dem Problem befasst und mögliche Lösungsansätze aufgezeigt. Es hatte z. B. erwogen, Gesellschafter und Geschäftsführer gesetzlich zu verpflichten, eine Umfirmierung oder Sitzverlegung dem Finanzamt mitzuteilen. Zudem hatte es eine Arbeitsgruppe aus betroffenen Finanz- und Strafverfolgungsbehörden als sinnvoll erachtet.

Weder die Aktivitäten des Bundeskriminalamtes noch des Bundeszentralamtes führten jedoch zu behördenübergreifenden Maßnahmen oder einem fortlaufenden Informationsaustausch.

55.2

Erste Anzeichen für Firmenbestattungen müssen frühzeitig erkannt werden, um Steuerausfälle möglichst gering zu halten.

Der Bundesrechnungshof führt die verspätete Kenntnisnahme der Finanzbehörden von Firmenbestattungsfällen auf die zeitversetzten und komplexen Abläufe im Besteuerungsverfahren zurück. Die Finanzverwaltung ist deshalb auf frühzeitige Hinweise der Gerichte und von Behörden angewiesen, um illegalen Firmenbestattungen und dadurch entstehenden Steuerausfällen begegnen zu können. Diese müssten nach Auffassung des Bundesrechnungshofes für die Arbeitsweise der Firmenbestatter stärker sensibilisiert werden. Zudem wären ergänzende rechtliche Regelungen (z. B. im Abgaben-, Handels- und Gesellschaftsrecht) erforderlich, um die Tätigkeiten der Firmenbestatter zu erschweren.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) daher empfohlen, ressortübergreifend einen Maßnahmenkatalog zur Bekämpfung von Firmenbestattungen und der damit verbundenen Steuerausfälle zu entwickeln und umzusetzen.

55.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, dass es eine Änderung der Abgabenordnung (AO) vorbereite. Diese sehe vor, dass eine Verlagerung des Firmensitzes nicht zu einem Zuständigkeitswechsel der Finanzbehörden führe, solange über einen Insolvenzantrag noch nicht entschieden sei, ein Insolvenzverfahren noch laufe oder sich eine Gesellschaft in Liquidation befinde. Auf diese Weise solle vermieden werden, dass Firmenbestatter durch die notwendige Aktenabgabe an das neu zuständige Finanzamt Zeit gewinnen, um vorhandenes Vermögen beiseite zu schaffen.

Zu möglichen Änderungen im Handels- und Gesellschaftsrecht hat das Bundesministerium die Stellungnahme des Bundesministeriums der Justiz eingeholt. Dieses hat auf die geplanten Änderungen durch das „Gesetz zur Modernisierung des GmbH-Rechts und zur Bekämpfung von Missbräuchen“ (MoMiG) hingewiesen. Das Gesetz sehe verschiedene Neuregelungen vor, um illegale Firmenbestattungen zu erschweren. So würden z. B. die Gründe erweitert, die zum Ausschluss von einer Geschäftsführertätigkeit führen. Zudem würden Gesellschafter zur Vertretung der Gesellschaft verpflichtet, wenn der Geschäftsführer entlassen worden oder nicht mehr erreichbar sei. Die Wirksamkeit der geplanten Neuregelungen müsse zunächst abgewartet werden. Weitergehende Maßnahmen widersprächen dem Deregulierungs- und Verwaltungsvereinfachungsziel des MoMiG und seien deshalb nicht geplant. Es sei beabsichtigt, Handelsregistereintragungen zu beschleunigen und Existenzgründungen zu vereinfachen.

Das Bundesministerium hat dem Bundesrechnungshof zugestimmt, dass Firmenbestattungsfälle so früh wie möglich aufgedeckt werden müssen, damit die entstehenden Steuerausfälle so gering wie möglich gehalten werden können. Es hat zudem bestätigt, dass vor allem eine Sensibilisierung für die Arbeitsweise von Firmenbestattern bei den betroffenen Behörden erreicht werden müsse. Gesetzliche Änderungen zu Informationspflichten hält es nicht für notwendig. Die Regelung des § 116 AO, wonach das Bundeszentralamt für Steuern über Tatsachen, die auf eine Steuerstraftat hinweisen, zu unterrichten ist, reiche aus und müsse nur konsequent angewendet werden.

55.4

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass die vom Bundesministerium angekündigte Änderung der AO tatsächlich keine Neuerung darstellt. Die Finanzbehörden wenden das Verfahren, das künftig gesetzlich festgeschrieben werden soll, bereits jetzt an.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass durch das MoMiG Vorschriften zur Bekämpfung der Firmenbestatter eingeführt werden sollen. Über die gesetzlichen Änderungen hinaus hält er es aber für notwendig, die betroffenen Behörden stärker für die Arbeitsweisen der Firmenbestatter zu sensibilisieren.

Vom Bundesministerium erwartet der Bundesrechnungshof deshalb, sich bei den anderen zuständigen Bundesministerien für einen regelmäßigen behördenübergreifenden Erfahrungsaustausch und eine konsequente Anwendung der Informationspflichten nach § 116 AO einzusetzen. Dazu sollte es an die Vorarbeiten des Bundeszentralamtes anknüpfen. Es sollte z. B. anregen, dass eine behördenübergreifende Arbeitsgruppe Kriterien erarbeitet, die auf illegale Aktivitäten von Firmenbestattern hindeuten und daher Anlass für eine weitergehende Prüfung und eine Mitteilung an die Finanzbehörden sein sollten.

56 Trotz Verspätungszuschlägen häufig keine rechtzeitige Abgabe der Steuererklärungen (Kapitel 6001)

56.0

Finanzämter haben Verspätungszuschläge für nicht fristgerecht abgegebene Steuererklärungen häufig nicht oder zu niedrig festgesetzt. Die Vorschrift über den Verspätungszuschlag verfehlt deshalb ihr Ziel, die Steuerpflichtigen zur rechtzeitigen Abgabe der Steuererklärungen anzuhalten. Sie enthält zu viele Ermessensspielräume und verhindert eine einfache IT-gestützte Festsetzung des Zuschlages.

56.1

Die Finanzämter können gegen diejenigen, die ihre Steuererklärung nicht oder nicht fristgerecht abgeben, nach § 152 Abs. 1 Abgabenordnung (AO) einen Verspätungszuschlag festsetzen. Der Verspätungszuschlag stellt zum einen eine Sanktion dar. Er soll dafür sorgen, dass die zu späte Abgabe der Steuererklärung dem Steuerpflichtigen keine ungerechtfertigten Vorteile verschafft. Zum anderen soll der Verspätungszuschlag den Steuerpflichtigen anhalten, seiner Erklärungspflicht in Zukunft rechtzeitig nachzukommen. Er soll damit zur rechtzeitigen Erhebung der Steuereinnahmen beitragen. Dies ist im Interesse von Bund und Ländern, da sie zu spät erhobene Einnahmen über Kredite vorfinanzieren müssen.

Es liegt im Ermessen der Finanzämter, ob und in welcher Höhe sie bei verspätet abgegebenen Steuererklärungen mit der Steuer einen Verspätungszuschlag festsetzen. § 152 AO sieht hierfür – neben dem Zweck, den Steuerpflichtigen zur rechtzeitigen Abgabe seiner Steuererklärung anzuhalten – folgende Ermessenskriterien vor:

- Dauer der Fristüberschreitung,
- Höhe des Zahlungsanspruchs aus der Steuerfestsetzung sowie

- Vorteile, Grad des Verschuldens und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen.

Der Bundesrechnungshof stellte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Frankfurt am Main bei fünf Finanzämtern fest:

- Die Festsetzung eines Verspätungszuschlages unterblieb in vielen Fällen.
- Festgesetzte Verspätungszuschläge bewegten sich überwiegend im unteren Bereich der möglichen Höhe.
- Die Finanzämter beachteten meistens nur einen Teil der Ermessenskriterien.
- Mehrere Ermessenskriterien erforderten häufig Rückfragen beim Steuerpflichtigen. Insbesondere zur Beurteilung des Verschuldens und der gegenwärtigen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen benötigten die Finanzämter Angaben, die in der Regel nicht automatisiert erfasst und verarbeitet werden können. Die IT-Unterstützung war entsprechend gering. Die Festsetzung eines Verspätungszuschlages band dadurch im Vergleich zur Steuerfestsetzung unverhältnismäßig viel Arbeitskraft.
- Von den rund 1 100 untersuchten Verspätungszuschlägen führten nur 7 % in den beiden Folgejahren zu einer rechtzeitigen Abgabe der Steuererklärungen.

56.2

Das wesentliche Ziel des § 152 AO, die Steuerpflichtigen zukünftig zur fristgerechten Abgabe ihrer Steuererklärungen anzuhalten, wird nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nur selten erreicht. Verspätungszuschläge führten kaum zu Verhaltensänderungen der Steuerpflichtigen. Ursächlich hierfür war nach Ansicht des Bundesrechnungshofes, dass die Finanzämter nicht alle Ermessensmerkmale heranzogen und sich die Verspätungszuschläge meist im unteren möglichen Bereich bewegten. Hinzu kommt, dass die Finanzämter häufig von Verspätungszuschlägen absahen. Die Praxis der Finanzämter entsprach damit nicht der Rechtslage und verstieß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz.

Der Bundesrechnungshof führt die fehlende oder unzureichende Festsetzung von Verspätungszuschlägen darauf zurück, dass die Finanzämter bei der Ermessensentscheidung Kriterien berücksichtigen müssen, die zum Teil Rückfragen bei den Steuerpflichtigen erfordern. Zudem erschweren unbestimmte Rechtsbegriffe die Anwendung der Vorschrift. Auch die eingeschränkte IT-Unterstützung führt dazu, dass der Verspätungszuschlag ein Hemmnis bei der Steuerfestsetzung ist.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) daher empfohlen, auf eine Neufassung des § 152 AO hinzuwirken. Ob die Vorschrift ihr Ziel erreicht, die rechtzeitige Abgabe der Steuererklärungen zu bewirken, hängt wesentlich von ihrer Anwendbarkeit ab. Die Festsetzung eines Verspätungszuschlages sollte den Finanzämtern daher ohne nennenswerten zusätzlichen Aufwand ermöglicht werden. Die

Höhe des Verspätungszuschlages sollte sich nur nach Kriterien bemessen, die automatisiert ermittelt werden können. Zu diesen Kriterien könnten beispielsweise zählen: die Dauer der Fristüberschreitung, die Häufigkeit der Verspätung sowie die Höhe der festgesetzten Steuer und des Zahlungsanspruchs. Da diese Daten bereits elektronisch vorgehalten werden, würde ein entsprechendes IT-Programm den Aufwand bei der Festsetzung von Verspätungszuschlägen erheblich verringern. Die Neuregelung sollte geeignet sein, Verhaltensänderungen zu bewirken. Daher sollte zudem ein Mindestbetrag für den Verspätungszuschlag eingeführt werden.

Der Bundesrechnungshof ist der Ansicht, dass eine so gestaltete, für alle Beteiligten transparente und praktikable Vorschrift sowohl der rechtzeitigen Erhebung der Steuereinnahmen als auch der Vereinfachung des Steuerrechtes und der Verwaltungsvereinfachung dienen würde. Sie trüge außerdem zur Gleichbehandlung bei, weil eindeutige Kriterien für alle säumigen Erklärungsverpflichteten einheitlich anzuwenden wären.

56.3

Das Bundesministerium hat es befürwortet, den Verspätungszuschlag neu zu regeln. Es teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass die Höhe des Verspätungszuschlages künftig nur nach denjenigen Kriterien bemessen werden sollte, die automatisiert ermittelt werden können. Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, dass es zurzeit mit den obersten Finanzbehörden der Länder eine gesetzliche Neuregelung der Steuererklärungsfristen erörtert und in diese Überlegungen eine Änderung des § 152 AO einbeziehen werde.

56.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesministerium eine Neuregelung des Verspätungszuschlages anstrebt. Im Interesse der rechtzeitigen Steuererhebung sollte das Bundesministerium die Erörterungen mit den Ländern daher zügig durchführen. Einen Gesetzentwurf zur Neufassung des § 152 AO sollte es – auch unabhängig von einer Neuregelung der Steuererklärungsfristen – bald vorlegen.

57 **Fördervoraussetzungen der Eigenheimzulage unzureichend geprüft** (Kapitel 6001 Titel 012 01)

57.0

Einige Finanzämter haben unzureichend geprüft, ob die Empfängerinnen und Empfänger der Eigenheimzulage die Fördervoraussetzungen erfüllten. Sie verließen sich auf die maschinellen Prüfhinweise der Steuerfestsetzungsprogramme und konnten z. B. nicht erkennen, wenn Wohneigentum im Förderzeitraum veräußert wurde. Andere Finanzämter wendeten mit Erfolg ergänzende Kontrollen an, um eine ungerechtfertigte Gewährung der

Eigenheimzulage zu vermeiden. Der Bundesrechnungshof regt an, bundesweit geeignete Kontrollen einzuführen.

57.1

Das Eigenheimzulagengesetz fördert den Bau oder den Kauf selbst genutzten Wohneigentums. Die Eigenheimzulage wird seit dem Jahre 1996 gewährt und ist für Neufälle zum 1. Januar 2006 entfallen. Die Finanzämter zahlen sie auf Antrag im Jahr des Bezuges der Wohnung und in den sieben folgenden Jahren aus. Erwerberinnen und Erwerber oder Bauherrinnen und Bauherren müssen den Antrag nur einmal stellen. Sie haben nur in den Jahren Anspruch auf die Förderung, in denen sie die Wohnung selbst nutzen. Ziehen sie aus oder veräußern sie die Wohnung, sind sie verpflichtet, das Finanzamt hiervon zu unterrichten.

Erwerberinnen und Erwerber haben noch Anspruch auf Eigenheimzulage, wenn sie den Kaufvertrag vor dem 1. Januar 2006 geschlossen haben. Bauherrinnen und Bauherren erhalten sie noch, wenn sie den Bauantrag vor dem 1. Januar 2006 gestellt haben. Baugenehmigungen sind drei Jahre gültig. Bauherrinnen und Bauherren können daher mit dem Baubeginn bis zum Jahre 2008 warten. Wird die selbst genutzte Wohnung bereits im Jahre 2008 bezugsfertig, zahlen die Finanzämter die Eigenheimzulage bis zum Jahre 2015 aus. Erstreckt sich die Bauphase über mehrere Jahre, geht die Förderung über das Jahr 2015 hinaus.

Die Eigenheimzulage wird aus dem Aufkommen der Einkommensteuer gezahlt. In den Jahren 2007 bis 2011 werden die Finanzämter rund 28 Mrd. Euro Eigenheimzulage auszahlen. Der Bund wird davon rund 12 Mrd. Euro tragen.

Einige Voraussetzungen für die Gewährung der Eigenheimzulage werden bundeseinheitlich durch sogenannte Prüfhinweise der Steuerfestsetzungsprogramme überwacht. Wird z. B. mit der Eigenheimzulage eine Kinderzulage ausgezahlt und ist kein Kind in der Steuererklärung angegeben, erhalten die Bearbeiterinnen und Bearbeiter einen maschinellen Hinweis. Sie müssen diesen Sachverhalt prüfen. Andere Voraussetzungen, insbesondere das Eigentum und die Nutzung der Wohnung, werden während des achtjährigen Förderzeitraumes maschinell nicht überwacht.

Der Bundesrechnungshof untersuchte die Anwendung des Eigenheimzulagengesetzes bei fünf Finanzämtern in fünf Ländern. Er stellte fest, dass einige Länder und Finanzämter ergänzende Kontrollen eingeführt hatten, um eine ungerechtfertigte Gewährung der Eigenheimzulage zu erkennen und zu vermeiden:

- Ein Land hatte eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die missbrauchsanfällige Steuertatbestände überprüfte. Einen Schwerpunkt legte die Arbeitsgruppe auf die Eigenheimzulage. Sie untersuchte u. a., ob die Wohnung tatsächlich im Eigentum der Begünstigten stand

oder vor Ablauf des Förderzeitraumes von acht Jahren verkauft wurde („Verkaufsfälle“). Hierfür verglich sie mit Unterstützung der Datenverarbeitung den Förderzeitraum mit dem Zeitraum, in dem das Grundstück im Eigentum der Begünstigten stand. Fälle, in denen der Förderzeitraum länger war, ließ sie von den Finanzämtern prüfen. Die Finanzämter beanstandeten 1 017 „Verkaufsfälle“. Dies führte zu einer Minderung der festgesetzten Eigenheimzulage von 6,5 Mio. Euro.

- Ein Finanzamt eines anderen Landes prüfte durch Nachschauen vor Ort die tatsächliche Nutzung der Wohnung. Es prüfte auch, ob es sich bei Baumaßnahmen tatsächlich um abgeschlossene förderungswürdige Wohnungen handelte oder nur um eine Erweiterung einer bereits bestehenden Wohnung. Das Finanzamt erzielte bei der Prüfung von 106 Fällen Einsparungen von rund 670 000 Euro.
- Ein Finanzamt eines weiteren Landes hatte eine Zentralstelle eingerichtet, um Fachwissen und Erfahrung zu bündeln. Diese bearbeitete wechselnde Schwerpunktthemen und prüfte turnusmäßig auch die Förder Voraussetzungen der Eigenheimzulage. Sie untersuchte dabei insbesondere die tatsächliche Nutzung der Wohnung. Im Jahre 2004 bearbeitete sie 1 549 Anträge und verhinderte ungerechtfertigte Auszahlungen von 2,37 Mio. Euro.

Zwei Finanzämter in zwei Ländern hatten über die bundeseinheitlichen maschinellen Prüfhinweise hinaus keine weiteren Maßnahmen ergriffen.

57.2

Die Finanzverwaltung wird die Eigenheimzulage noch bis über das Jahr 2015 hinaus gewähren. Die Steuermittel, die Bund und Länder hierfür in den kommenden Jahren aufwenden werden, sind beträchtlich. Der Bundesrechnungshof ist daher der Auffassung, dass neben der üblichen Prüfung bei der Festsetzung und über die bundeseinheitlichen Prüfhinweise hinaus weitergehende geeignete Kontrollen stattfinden sollten.

Durch die bundeseinheitlichen Prüfhinweise können die Finanzämter insbesondere nicht erkennen, wie ein gefördertes Objekt tatsächlich genutzt wird und ob es weiterhin im Eigentum der Begünstigten steht. Einige Länder und Finanzämter wendeten daher erfolgreich weitergehende Prüfverfahren an. Nur durch diese ergänzenden Kontrollen waren sie in der Lage, fehlende Fördervoraussetzungen zu erkennen. Ohne diese Kontrollen hätten sie die Eigenheimzulage ungerechtfertigt gewährt.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) empfohlen, die Länder für die Problembereiche der Eigenheimzulagegewäh-

rung zu sensibilisieren und auf geeignete Kontrollen in allen Ländern hinzuwirken.

57.3

Das Bundesministerium hat angeführt, dass die Empfängerinnen und Empfänger der Eigenheimzulage verpflichtet seien, dem Finanzamt unverzüglich alle Umstände mitzuteilen, die zur Minderung oder zum Wegfall der Eigenheimzulage führten. Es hat zudem mitgeteilt, es könne der Empfehlung, die Länder zu zusätzlichen Prüfungen anzuhalten, nicht entsprechen. Der Vorschlag sei von der Mehrheit der Länder abgelehnt worden. Bei dem Eigenheimzulagengesetz handele es sich um auslaufendes Recht mit sinkenden Fallzahlen.

Nach Ansicht des Bundesministeriums seien die Finanzbehörden der Länder für die Problemfelder des Eigenheimzulagengesetzes durchaus sensibilisiert. Im Übrigen benötige die Einführung ergänzender Kontrollen mit zusätzlichem Personaleinsatz eine längere Vorlaufzeit. Es müsste u. a. zunächst geklärt werden, welches Personal dafür in den Ländern zur Verfügung stehe. Auch in der Finanzverwaltung seien die Haushaltsmittel knapp bemessen.

57.4

Die Mitteilungspflichten der Begünstigten gegenüber den Finanzbehörden reichen nach Ansicht des Bundesrechnungshofes nicht aus, um die Schwächen der maschinellen Prüfhinweise auszugleichen und eine ungerechtfertigte Auszahlung der Eigenheimzulage zu verhindern. Die ergänzenden Kontrollen einiger Länder und Finanzämter zeigen, dass die Empfängerinnen und Empfänger der Eigenheimzulage ihre Mitteilungspflichten nicht immer erfüllten. Der zusätzliche Einsatz dieser Finanzämter war daher lohnend und vermied ungerechtfertigte öffentliche Leistungen von rund 10 Mio. Euro.

Zwar werden die Fallzahlen zur Eigenheimzulage in den kommenden Jahren rückläufig sein, jedoch werden die Finanzämter allein bis zum Jahre 2011 rund 28 Mrd. Euro auszahlen. Der Bundesrechnungshof hält es daher nicht für hinnehmbar, dass die Finanzämter wesentliche Fördervoraussetzungen, insbesondere das Eigentum und die tatsächliche Nutzung der Wohnung durch den Bezieher der Eigenheimzulage, während des gesamten Förderzeitraumes von acht Jahren nicht prüfen.

Er vertritt nach wie vor die Auffassung, dass das Bundesministerium bei den Ländern auf geeignete Kontrollen hinwirken sollte, und regt insbesondere automationsgestützte Kontrollen der Eigentumsverhältnisse an. Daneben hält er es für angebracht, Stichprobenweise zu prüfen, wie die Wohnung genutzt wird.

Teil III Weitere Prüfungsergebnisse

Bundeskanzlerin und Bundeskanzleramt (Einzelplan 04)

58 Realistische Haushaltsmittelplanung und -bereitstellung für die IT der Deutschen Nationalbibliothek (Kapitel 0405 Titelgruppe 55)

58.0

Der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien achtet künftig mehr auf eine am tatsächlichen Bedarf orientierte Planung der IT und dementsprechende Bereitstellung der Haushaltsmittel für die Deutsche Nationalbibliothek. Regelmäßig angepasste Planzahlen und Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen zu den IT-Vorhaben sollen künftig eine zu hohe Veranschlagung von Haushaltsmitteln vermeiden und einen sparsamen Abfluss von Selbstbewirtschaftungsmitteln gewährleisten.

58.1

Zu den Aufgaben der Deutschen Nationalbibliothek (DNB) gehört neben dem Sammeln gedruckter Publikationen auch das Sammeln und Archivieren von elektronischen Veröffentlichungen. Diese soll sie nun durch den Einsatz von IT den Nutzern zugänglich machen. Der Haushalt der DNB wird jährlich vom Verwaltungsrat der DNB unter dem Vorsitz des Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien (Beauftragter der Bundesregierung) beschlossen. Mittlerweile verwendet die DNB 10 % ihrer Haushaltsmittel für IT.

Den Großteil ihrer Ausgaben deckt die DNB mit Zuschüssen des Bundes, die der DNB seit dem Jahre 2001 mit dem Ziel einer sparsamen Bewirtschaftung vollständig zur Selbstbewirtschaftung zugewiesen werden. Bei diesem Verfahren kommt dem Beauftragten der Bundesregierung in seiner Funktion als Rechtsaufsicht und als Vorsitzender des Aufsichtsorgans der DNB bei der Aufstellung und Genehmigung des Haushalts eine besondere Aufgabe zu: Er muss regelmäßig prüfen, ob die DNB das Ziel – Selbstbewirtschaftung unter Beachtung der Haushaltsgrundsätze – erreicht hat und ggf. Konsequenzen ziehen.

Bei der Prüfung der IT der DNB stellte der Bundesrechnungshof fest, dass die DNB ihre geplanten IT-Vorhaben lediglich zum Teil durchgeführt und dabei in den Haushaltsjahren 2002 bis 2005 im Durchschnitt nur rund 70 % der von ihrem Verwaltungsrat genehmigten IT-Haushaltsmittel verausgabte hatte.

Die nicht in Anspruch genommenen „Überschüsse“ ließ die DNB unter dem ursprünglichen Verwendungszweck auf das Selbstbewirtschaftungsmittelkonto überweisen.

Mit den unveränderten Ansätzen der geplanten IT-Maßnahmen erhöhte sich der Bestand der aus dem Bundeshaushalt ausgezahlten, aber nicht verausgabten Selbstbewirtschaftungsmittel immer weiter. Er erreichte schließlich ein Vielfaches der letztlich erforderlichen Ausgaben. Ende 2006 entsprachen die so auf dem Selbstbewirtschaftungsmittelkonto vorgehaltenen Mittel in Höhe von 1,8 Mio. Euro einem Jahresetat, den der Verwaltungsrat für alle IT-Maßnahmen der Bibliothek genehmigt.

58.2

Der Bundesrechnungshof hat den Beauftragten der Bundesregierung auf den Umfang und die Folgen der langjährigen Praxis der DNB aufmerksam gemacht, überhöhte Ansätze in den Haushaltsplan einzustellen. Diese widerspricht nicht nur gesetzlich verankerten Haushaltsprinzipien der Haushaltswahrheit und -klarheit, sondern insbesondere dem Fälligkeitsprinzip. Die Transparenz der staatlichen Haushaltsführung ist wesentlich beeinträchtigt gewesen. Mit den Zuweisungen der nicht verausgabten „Überschüsse“ auf das Selbstbewirtschaftungsmittelkonto hat die DNB mangels näherer Informationen über den Stand der einzelnen Maßnahmen einen „Nebenhaushalt“ für IT-Ausgaben eingerichtet. Dieser war vom Beauftragten der Bundesregierung nur schwer zu kontrollieren.

Der Bundesrechnungshof hat den Beauftragten der Bundesregierung zudem auf die Vorgaben der Bundeshaushaltsordnung (BHO) und einen Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hingewiesen. Danach dürfen bei Haushaltsverhandlungen keine Finanzmittel ohne zugehörige angemessene Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen als Entscheidungsgrundlage bewilligt werden. Dies gilt auch für IT-Maßnahmen der DNB. Den für den Haushalt verantwortlichen Aufsichtsgremien haben keine aussagekräftigen Kennzahlen dazu vorgelegen, ob und welche IT-Maßnahmen finanzierungswürdig und dringlich waren. Da der Beauftragte der Bundesregierung die für eine bedarfsgerechte Steuerung bereitstehenden Hilfsmittel für das Haushaltsaufstellungsverfahren der DNB nicht genutzt hat, hat er nur ungenügend auf Einsparmöglichkeiten für den Bundeshaushalt – zuletzt in Höhe von mehreren Hunderttausend Euro – hinwirken können.

Der Bundesrechnungshof hat den Beauftragten der Bundesregierung aufgefordert, künftig ein Verfahren zur Schätzung der Haushaltsansätze für IT-Maßnahmen zu entwickeln, das den tatsächlichen Bedarf der DNB widerspiegelt und Transparenz für den Verwaltungsrat der DNB schafft. Um den Grundsätzen der Haushaltswahrheit und -klarheit und dem Fälligkeitsprinzip zu entspre-

chen, sollte das Verfahren auch regelmäßig den neusten Stand der Ausgabenplanung wiedergeben; damit kann zeitnah nachverfolgt werden, wie die Selbstbewirtschaftungsmittel genutzt werden.

58.3

Der Beauftragte der Bundesregierung hat Versäumnisse bei der Aufstellung und Genehmigung des Haushalts der DNB eingeräumt. Er bezeichnete die in den vergangenen Jahren nicht mehr angepasste Planung als „historisch gewachsen“. Er räumte ein, die geplanten IT-Vorhaben bei den Haushaltsverhandlungen aufgrund des Verzichts auf Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen gemäß § 7 BHO nicht bewertet und später deren Umsetzung nicht weiterverfolgt zu haben. So sei der Grundsatz fälligkeitsbezogener Haushaltsklarheit beeinträchtigt gewesen. In der Rückschau seien Haushaltsmittel des Bundes für teilweise noch nicht gestartete IT-Maßnahmen zu hoch veranschlagt worden. Für Einzelheiten des Haushaltsvollzugs und der Durchführung einzelner IT-Maßnahmen habe er jedoch keine Überwachungszuständigkeit.

Auf Empfehlungen des Bundesrechnungshofes hat der Beauftragte der Bundesregierung mehrere Maßnahmen eingeleitet. Diese sollen eine realistische und transparente Haushaltsplanung der IT-Finanzmittel insbesondere unter Berücksichtigung der vorhandenen Selbstbewirtschaftungsmittel der DNB gewährleisten. Er hat über erste Ergebnisse für die Haushaltsverhandlungen 2008 berichtet. Um große und zyklisch wiederkehrende IT-Beschaffungen haushälterisch zu bewältigen, seien Übersichten erstellt worden. In diesen werden die Ausgaben für zukünftige Haushaltsjahre abgeschätzt und die bislang in Anspruch genommenen Mittel berücksichtigt. Die daraus abzuleitende finanzielle „Grundversorgung“ für die IT

der DNB würde um Pauschalen für kurzfristig notwendige, unvorhergesehene Investitionen ergänzt. Darüber hinausgehenden Mehrbedarf bei IT-Beschaffungen könnten vorhandene Selbstbewirtschaftungsmittel decken.

Die für eine realistische Finanz- und Investitionsplanung der IT geforderten Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen würden erstellt, für das Jahr 2008 aufgrund personeller und technischer Engpässe allerdings mit Verzögerung.

58.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass der Beauftragte der Bundesregierung als Rechtsaufsicht und maßgebliche Genehmigungsinstanz für den Haushalt der DNB die Empfehlungen aufgegriffen und ansatzweise bereits für die Haushaltsverhandlungen 2008 umgesetzt hat.

Mit realistischen Plandaten und Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen zu den IT-Maßnahmen sind erste Schritte unternommen, die eine bedarfsorientierte Planung der Ausgaben – unter Beachtung der vorhandenen Selbstbewirtschaftungsmittel – der DNB gewährleisten.

Ungeachtet dessen sollte der Beauftragte der Bundesregierung Haushaltsmittel der DNB nur in denjenigen Fällen zur Selbstbewirtschaftung zuweisen, in denen er aufgrund hinreichender und aktueller Planungsunterlagen die gesetzliche Voraussetzung erfüllt sieht, dass die IT-Mittel sparsam bewirtschaftet werden. Wird dieses Ziel nicht erreicht, dürfen Selbstbewirtschaftungsmittel für IT-Vorhaben nicht mehr veranschlagt werden.

Der Bundesrechnungshof wird beobachten, inwieweit die auf dem Selbstbewirtschaftungsmittelkonto vorhandenen „Überschüsse“ durch die neu eingeführten Verfahren wirtschaftlich verwendet und abgebaut werden.

Auswärtiges Amt (Einzelplan 05)

59 Jährliche Einsparungen durch Neuorganisation des German Institute of Global and Area Studies, ehemals Deutsches Übersee-Institut (Kapitel 0502 Titel 632 01)

59.0

Das Auswärtige Amt hat veranlasst, dass sich das von ihm geförderte German Institute of Global and Area Studies in Hamburg neu organisiert. Damit folgt es einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes. Ferner wird es bei seiner Förderung darauf achten, dass das Institut künftig die haushaltsrechtlichen Vorschriften einhält. Hierdurch spart das Auswärtige Amt seit dem Jahre 2006 Fördermittel von 372 000 Euro jährlich ein.

59.1

Das Auswärtige Amt und die Freie und Hansestadt Hamburg finanzieren zu jeweils 50 % das German Institute of

Global and Area Studies in Hamburg (Institut). Das Institut nannte sich bis zum Jahre 2006 Deutsches Übersee-Institut. Es ist eine überregionale Forschungseinrichtung mit 70 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Bereitstellung und Verwendung der Förderung. Er stellte insbesondere fest:

- Das Deutsche Übersee-Institut war ein Zusammenschluss aus fünf rechtlich selbstständigen Stiftungen. Diese waren auf drei Standorte innerhalb Hamburgs verteilt. Jede Stiftung hatte eine eigene Bibliothek und eine eigene Buchhaltung.
- Das Institut hatte im Personalhaushalt erhebliche Mittel veranschlagt, die es für die Finanzierung der ausgewiesenen Planstellen nicht benötigt und für andere Zwecke ausgegeben hatte.
- Das Institut hatte die gesetzlich geforderte Stelleneinsparung von jährlich 1,5 % seit Jahren nicht vorgenommen.

- Es hatte sich arbeitsvertraglich an Personal gebunden, für das keine Planstellen zur Verfügung standen.

59.2

Der Bundesrechnungshof hat dem Auswärtigen Amt empfohlen, das Institut nur dann weiter zu fördern, wenn dieses die fünf Stiftungen rechtlich, organisatorisch und räumlich zusammenführt und dadurch eine wirtschaftliche Verwendung der Fördermittel ermöglicht. Das Auswärtige Amt sollte das Institut außerdem veranlassen, künftig die haushaltsrechtlichen Vorschriften zu beachten. Bei seiner Förderung soll es darauf achten, dass das Institut insbesondere seine Haushaltsansätze bedarfsgerecht

ermittelt, den Stellenplan einhält sowie die gesetzliche Stelleneinsparung vornimmt.

59.3

Das Auswärtige Amt ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Das Institut hat die oben genannten Maßnahmen bereits umgesetzt. Dadurch spart das Auswärtige Amt seit dem Jahre 2006 im Vergleich zum Jahre 2003 Fördermittel von jährlich 372 000 Euro ein. Die Freie und Hansestadt Hamburg spart bei ihrer anteiligen Finanzierung des Instituts einen Betrag in gleicher Höhe ein.

Bundesministerium des Innern (Einzelplan 06)

60 **Transparenz und Handhabung des Sponsorings verbessert**

60.0

Die Bundesregierung verbessert Transparenz und Handhabung des Sponsorings. Sie folgt damit den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes.

60.1

Tätigkeiten des Bundes können durch Private (Sponsoren) gefördert werden. Dabei werden in der Regel Geld-, Sach- oder Dienstleistungen zur Verfügung gestellt (Sponsoring).

Der Bundesrechnungshof hatte die Förderung von Aufgaben des Bundes durch Private bereits im Jahre 2000 geprüft. Nach seiner Auffassung darf die öffentliche Verwaltung Sponsoringleistungen nur dann annehmen, wenn sie jeden Anschein fremder Einflussnahme vermeidet und ihre Unabhängigkeit wahrt. Der Bundesrechnungshof hatte daher gefordert, zumindest die Voraussetzungen und Verfahrensabläufe des Sponsorings zu regeln und die Herkunft und die Verwendung der Mittel transparent zu machen. Auf der Grundlage dieser Empfehlungen erließ die Bundesregierung im Jahre 2003 die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Förderung der Tätigkeiten des Bundes durch Leistungen Privater (VV-Sponsoring). Sie enthält die Grundsätze für die Einwerbung und Annahme von Sponsoringleistungen. Die VV-Sponsoring schreibt u. a. vor, in den obersten Bundesbehörden einen Sponsoringbeauftragten zu bestimmen und diesen bei den Angelegenheiten des Sponsorings zu beteiligen. Das Bundesministerium des Innern hat die Aufgabe, alle zwei Jahre in einem Bericht die Geld-, Sach- und Dienstleistungen aus Sponsoring zu veröffentlichen.

Einen ersten Bericht über die Sponsoringleistungen an die Bundesverwaltung (Erster Sponsoringbericht) legte das Bundesministerium des Innern Ende 2005 vor. Der Berichtszeitraum umfasst die Zeit vom 1. August 2003 bis zum 31. Dezember 2004. Die empfangenen Leistungen beliefen sich auf rund 55,4 Mio. Euro. Die Namen der Sponsoren wurden nicht genannt.

Dem Bundesministerium für Gesundheit kamen im Berichtszeitraum annähernd 80 % (rund 44,5 Mio. Euro) der gesamten Sponsoringmittel des Bundes zugute. Davon entfiel der Großteil auf Sachleistungen an die zu seinem Geschäftsbereich gehörende Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (Bundeszentrale). Nach den Angaben der Bundeszentrale beträgt der Wert dieser Leistungen rund 41 Mio. Euro.

Das Bundesministerium für Gesundheit erließ im Jahre 2004 eine eigene Sponsoringanweisung. Sie ergänzt die VV-Sponsoring der Bundesregierung. Danach muss der Sponsoringbeauftragte vor Einwerbung oder Annahme von Sponsoringleistungen beteiligt werden, wenn deren Wert 1 000 Euro übersteigt. Eine Übersicht über die Sponsoringleistungen war nicht vorhanden.

Zum Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit gehört auch das Deutsche Institut für medizinische Dokumentation und Information (DIMDI). Das DIMDI warb Mittel von Sponsoren ein, um damit die Herausgabe und Pflege eines einheitlichen Begriffssystems (Klassifikation) von Medizinprodukten zu finanzieren. Dies ist eine gesetzlich geregelte Pflichtaufgabe.

60.2

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 2006 die Eignung der VV-Sponsoring, ihre Anwendung in der Praxis sowie die Aussagekraft des Ersten Sponsoringberichts. Der Bundesrechnungshof bemängelte, dass der Erste

Sponsoringbericht die Namen der Sponsoren nicht nennt. Dies ist nach seiner Auffassung jedoch eine wichtige Voraussetzung dafür, dass der Bericht Transparenz herstellen und damit seinen Zweck erfüllen kann. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium des Innern empfohlen, die Namen der privaten Mittelgeber in künftigen Sponsoringberichten offen zu legen, damit Interessenkonflikte erkannt werden können. Er hat darüber hinaus auch angeregt, die VV-Sponsoring eindeutiger zu formulieren. Dies betrifft z. B. die Bestimmungen zur Einwerbung und Auswahl möglicher Sponsoren oder zum zulässigen Umfang privater Finanzierungsanteile.

Der Bundesrechnungshof prüfte gesondert die Sponsoringpraxis des Bundesministeriums für Gesundheit. Er stellte fest, dass dessen Sponsoringbeauftragter nur in wenigen Fällen vorab beteiligt worden war. Der Bundesrechnungshof hat die Beteiligung des Sponsoringbeauftragten auch durch nachgeordnete Behörden für geboten gehalten und empfohlen, dafür Ansprechpersonen einzusetzen. Er hat ferner empfohlen, die von privater Seite erhaltenen Geld-, Sach- und Dienstleistungen nach Abschluss jedes Haushaltsjahres im Geschäftsbereich abzufragen. Dadurch könnten alle Sponsoringfälle erfasst werden, auch solche, bei denen der Sponsoringbeauftragte nicht beteiligt wurde.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes eignet sich die gesetzliche Pflichtaufgabe der medizinischen Klassifikation nicht für eine Finanzierung durch Sponsoring. Diese Aufgabe sollte unabhängig von privater Finanzierung wahrgenommen werden.

60.3

Das Bundesministerium des Innern ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt und hat die Sponsoren in seinem Zweiten Sponsoringbericht namentlich aufgeführt. Es hat angekündigt, missverständliche Regelungen klarzustellen und – soweit erforderlich – die VV-Sponsoring neu zu fassen.

Das Bundesministerium für Gesundheit hat mitgeteilt, es habe zur Beteiligung des Sponsoringbeauftragten sowohl in der Bundeszentrale als auch im DIMDI jeweils eine Ansprechperson für Fragen des Sponsorings benannt. Auch in den übrigen Behörden seines Geschäftsbereichs sei die Beteiligung des Sponsoringbeauftragten sichergestellt. Das Bundesministerium für Gesundheit will künftig nach Abschluss jedes Haushaltsjahres eine Abfrage über Art und Umfang von Sponsoringleistungen durchführen. Die Finanzierung der medizinischen Klassifikation durch Sponsoring werde es nicht fortsetzen.

60.4

Die von den Bundesministerien ergriffenen Maßnahmen führen zu mehr Transparenz bei der Einwerbung und Annahme von Sponsoringleistungen. Sie gewährleisten einheitliche und nachprüfbare Verfahren und Verwaltungsabläufe und sichern so die Unabhängigkeit des Staates. Der Bundesrechnungshof wird die Unterstützung öffentlicher Aufgaben des Bundes durch Sponsoring weiter beobachten.

61 Wesentliche Hemmnisse für die Optimierung der öffentlichen Beschaffung beseitigt

61.0

Mängel im Projektmanagement, Zweifel an der Wirtschaftlichkeit des Vorgehens und Vorbehalte einzelner Ressorts haben die Umsetzung eines Projekts der Bundesregierung zur Optimierung der öffentlichen Beschaffung erheblich verzögert. Einen wesentlichen Anstoß erhielt das Projekt Ende 2006 dadurch, dass die federführenden Bundesministerien des Innern und für Wirtschaft und Technologie wesentliche Hemmnisse beseitigten und dabei Empfehlungen des Bundesrechnungshofes berücksichtigten. Damit sind wichtige Voraussetzungen geschaffen, um durch die Bündelung der Nachfrage und durch den systematischen Einsatz elektronischer Medien im Beschaffungsprozess erhebliche Einsparungen zu erzielen.

61.1

Die Bundesregierung hatte im Dezember 2003 beschlossen, die Vorteile elektronischer Kommunikation zur schnellen, transparenten und wirtschaftlichen Vergabe von öffentlichen Aufträgen zu nutzen. Hierzu plante sie die Einführung

- einer zentralen Internetplattform „eVergabe“, die es ermöglicht, einen wesentlichen Teil des Vergabeprozesses in elektronischer Form abzuwickeln und
- eines „Kaufhauses des Bundes“, das den Bundesbehörden einen elektronischen Katalog für standardisierte Dienstleistungen und Waren bereitstellt. Der Bedarf hieran soll zuvor gebündelt und über Rahmenverträge im Wettbewerb gedeckt werden.

Das hierzu eingerichtete Projekt sollte spätestens bis zum Ende 2005 abgeschlossen sein. Die gemeinsame Federführung hatten das Bundesministerium des Innern und das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie.

61.2

Der Bundesrechnungshof prüfte das Projekt „eVergabe/Kaufhaus des Bundes“ im Jahre 2005. Er stellte fest, dass es sich in einer kritischen Phase befand und zu scheitern drohte. Dies zeigte sich insbesondere daran, dass

- die angestrebte Digitalisierung der Vergabe- und Bestellprozesse bis Ende 2005 nicht mehr zu verwirklichen war,
- entgegen den Vorgaben nur wenige Ressorts „eVergabe“ und „Kaufhaus des Bundes“ in nennenswertem Umfang nutzten, obwohl bereits erhebliche Bundesmittel in das Projekt geflossen waren. Die Vorteile der gebündelten Beschaffung sowie mögliche Einsparungen bei den Prozesskosten kamen dadurch nur eingeschränkt zum Tragen,

- die Wirtschaft deutlich zurückhaltender auf die Möglichkeit der elektronischen Vergabe reagierte als erwartet,
- einige Bundesministerien Vorbehalte gegen das Projekt hatten,
- zwischen den Bundesministerien umstritten war, wie die Kosten des Projekts verteilt werden sollten; das gefährdete die weitere Finanzierung.

Die Ursachen hierfür sah der Bundesrechnungshof insbesondere in der unzureichenden Projektorganisation mit langwierigen Abstimmungsprozessen und in Defiziten bei der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung. Einzelne Ressorts stellten daher die Wirtschaftlichkeit des Vorhabens immer wieder infrage. Sie setzten auf Sonderwege und Eigenentwicklungen, was dem Ziel der Bundesregierung, ein einheitliches System zu entwickeln, widersprach.

61.3

Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes kann die Einführung von „eVergabe“ und „Kaufhaus des Bundes“ wirtschaftlich sein, wenn die Kostensenkungspotenziale vollständig genutzt werden. Hierfür sprechen auch zahlreiche wissenschaftliche Untersuchungen. Als Voraussetzung dafür hat der Bundesrechnungshof insbesondere die breite Beteiligung der Bundesverwaltung, die Einbettung des Projekts in eine optimierte Beschaffungskette und die Bündelung der Nachfrage des Bundes herausgestellt.

Um dies zu erreichen hat der Bundesrechnungshof insbesondere empfohlen,

- die Wirtschaftlichkeit des Projekts überzeugend darzulegen, um die Beteiligung aller Ressorts sicherzustellen,
- die zur Fortführung des Projekts erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen und eine Entscheidung über die Aufteilung der Kosten zu treffen,
- ein Konzept zur Förderung der Akzeptanz in der Wirtschaft zu entwickeln,
- für den gesamten Beschaffungsprozess eine elektronische Unterstützung anzustreben sowie
- zügig standardisierte Produkte zu definieren und für die Beschaffung zu bündeln.

Er hat dabei gefordert, die durch das Projekt zu erwartenden finanziellen Belastungen und Einsparungen für den Bund in einer umfassenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gegenüberzustellen.

61.4

Die federführenden Bundesministerien haben die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes im Wesentlichen aufgegriffen. Das Bundesministerium des Innern hat im November 2006 eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung vorgelegt, die die erwartete Wirtschaftlichkeit von „eVergabe“ und „Kaufhaus des Bundes“ nachvollziehbar be-

legt. Es hat zudem die Ausgaben für die Fortführung des Projekts in seinem Haushalt veranschlagt. Die übrigen Ressorts haben ihre Eigenentwicklungen eingestellt und zentrale Vergabestellen festgelegt, die den Bündelungsprozess vorantreiben sollen. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie hat die Gespräche mit den Spitzenverbänden der deutschen Wirtschaft über die Einführung elektronischer Medien im Beschaffungsprozess intensiviert. Zurzeit stimmt es mit diesen eine Empfehlung zur schrittweisen Einführung vollelektronischer Vergabeverfahren ab. Parallel dazu hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie einen Beraterkreis aus Vertretern der Gebietskörperschaften einberufen, um durch ein möglichst koordiniertes Vorgehen der öffentlichen Auftraggeber Hemmnisse bei der Nutzung der „eVergabe“ zu beseitigen.

61.5

Der Bundesrechnungshof sieht hiermit wesentliche Voraussetzungen dafür geschaffen, die Ziele des Projekts „eVergabe/Kaufhaus des Bundes“ zu erreichen und die Effizienzpotenziale einer optimierten Beschaffung nachhaltig zu erschließen. Entscheidend hierfür wird sein, dass die Ressorts die „eVergabe“ und das „Kaufhaus des Bundes“ künftig umfassend nutzen und so dazu beitragen, dass die Vorteile dieser Instrumente langfristig zu deutlichen Entlastungen des Bundeshaushaltes führen.

Der Bundesrechnungshof wird das Projekt weiterhin kritisch begleiten.

62 **Dienstsport in der Bundespolizei neu geregelt (Kapitel 0625)**

62.0

Das Bundesministerium des Innern wird den Dienstsport in der Bundespolizei neu regeln. Dabei hat es die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen, den Umfang des Dienstsports dem bundeseinheitlichen Leitfaden für alle Polizeien des Bundes und der Länder anzupassen und bereits vorgesehene Leistungskontrollen flächendeckend durchzuführen. Durch die neue Regelung kann die bisher für den Dienstsport zur Verfügung gestellte Arbeitszeit deutlich reduziert werden.

62.1

Der Dienstsport in der Bundespolizei hat zum Ziel, die für den Polizeivollzugsdienst erforderliche körperliche Leistungsfähigkeit der Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten (Polizeikräfte) zu erhalten und zu steigern. Die Polizeikräfte sollen ihre körperliche Leistungsfähigkeit auch durch Sport in ihrer Freizeit verbessern. In dem für den Dienstsport der Polizeien des Bundes und der Länder geltenden Leitfaden „Sport in der Polizei“ werden mindestens vier Stunden Dienstsport im Monat empfohlen. Das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) legte für die Bundespolizei im Jahre 1996 zehn Stunden

Dienstsport im Monat fest. Somit standen für die 32 500 Polizeikräfte der Bundespolizei jährlich 3,9 Mio. Arbeitsstunden für den Dienstsport zur Verfügung. Diesen Zeiteinsatz berücksichtigte das Bundesministerium auch bei der Ermittlung des Personalbedarfs.

Die Mehrheit der Bundesländer sieht für den Dienstsport der Polizeikräfte maximal vier Stunden der Regelarbeitszeit pro Monat vor.

Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Magdeburg den Dienstsport bei der Bundespolizei im Jahre 2006 bundesweit geprüft. Dabei stellte er fest, dass 30 % aller Polizeikräfte keinen Dienstsport ausübten. 70 % der Polizeikräfte trieben durchschnittlich 4,36 Stunden Dienstsport im Monat. Die Teilnahmequote zwischen den Dienststellen differierte erheblich und lag zwischen 14 % und 77 %.

Der Bundesrechnungshof stellte weiter fest, dass die Bundespolizei die nach den Vorschriften vorgesehenen Kontrollen zur körperlichen Leistungsfähigkeit nicht flächendeckend durchführte. Diejenigen Polizeikräfte, die sich in den geprüften Dienststellen Leistungsnachweisen stellten, erfüllten mehrheitlich die Leistungen unvollständig oder erhielten ausreichende bis mangelhafte Bewertungen. Erfüllte eine Polizeikraft die Leistungsnachweise nicht oder nahm daran nicht teil, blieb dies ohne Konsequenzen.

62.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die vorgesehenen Zeiten für Dienstsport weit über den Vorgaben des bundeseinheitlichen Leitfadens und den Vorgaben der Länderpolizeien liegen. Er hat kritisiert, dass die Bundespolizei die körperliche Leistungsfähigkeit der Polizeikräfte nicht flächendeckend kontrollierte. Ihr fehlt insofern ein Überblick, inwieweit die Polizeikräfte die für den Polizeiberuf erforderliche Fitness besitzen.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, die Regelungen zum Dienstsport in der Bundespolizei grundlegend zu überarbeiten und dabei

- den Zeiteinsatz für den Dienstsport am Leitfaden für den Dienstsport und den Regelungen in den Bundesländern zu orientieren (monatlich vier Stunden) sowie
- flächendeckende Leistungskontrollen durchzuführen und geeignete Maßnahmen zu ergreifen, wenn Leistungsstandards nicht erfüllt werden.

62.3

Das Bundesministerium hat zugesagt, den Dienstsport im Zusammenhang mit der Entwicklung des sogenannten Polizeitrainings neu zu konzipieren. Bis dahin werde es kurzfristig den Zeiteinsatz für Dienstsport von monatlich zehn Stunden auf ein Jahressoll von 30 Stunden als Richtwert je Polizeikraft reduzieren. Auch werde es jährliche Leistungsnachweise für Schnelleinsatzkräfte und Ausdauer ein-

führen und die Erfüllungsquote jährlich erfassen und auswerten.

62.4

Der Bundesrechnungshof hält die vom Bundesministerium vorgesehenen Maßnahmen für geeignet, den Umfang des Dienstsports künftig bundeseinheitlich zu gestalten. Mit der Erfassung und Auswertung von Leistungsnachweisen erhält das Bundesministerium eine Grundlage, auf der es gezielte Maßnahmen zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Polizeikräfte veranlassen kann. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesministerium den Personalbedarf mit Blick auf das reduzierte Jahressoll von 30 Stunden Dienstsport neu ermittelt. Er wird beobachten, inwieweit das Bundesministerium die Neukonzeption des Polizeisports im Zusammenhang mit der Einführung eines Polizeitrainings auch über die bisherigen Schritte hinaus weiter vorantreibt.

63 **Sicherheitsbehörden erzielen Einsparungen und Synergien** (Kapitel 0610 und 0625 Titel 812 55)

63.0

Das Bundeskriminalamt und die Bundespolizei haben eine Software zur IT-gestützten Fallbearbeitung beschafft und dabei Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umgesetzt. Dadurch konnten sie den Preis senken, Risiken minimieren und Synergien mit Polizeibehörden der Länder ermöglichen.

63.1

Das Bundeskriminalamt und die Bundespolizei (Behörden) planten, eine Software zur IT-gestützten Fallbearbeitung einzuführen. Mit dieser können Informationen zu verdächtigen Personen (z. B. Adressen, Kontonummern), Sachen (z. B. Fahrzeugdaten) und Orten miteinander verknüpft und Verbindungen bildhaft dargestellt werden. Eine Softwareentwicklungsfirma bot dieses IT-System sowie weitere Entwicklungsarbeiten an. Sie legte den Behörden jeweils ein Angebot vor. Das Preissystem der Firma sah erhebliche Rabattstaffelungen bei dem Erwerb von Softwarelizenzen vor. Bei einem gemeinsamen Angebot für beide Behörden waren höhere Rabatte zu erzielen als bei Einzelverträgen. Außerdem enthielten die Einzelangebote eine jährliche Preiserhöhung für die Lizenzen und die Wartung.

Die Behörden gingen davon aus, dass eine Software für die Kernaufgaben polizeilicher Fallbearbeitung langfristig verfügbar sein muss. Da es sich bei dem Anbieter um eine kleinere mittelständische Firma handelte, sahen sie das Risiko einer Übernahme durch andere Unternehmen. Um die Software auch in diesem Fall weiterentwickeln zu können, beabsichtigten sie, mit der Firma die Überlassung des Programmcodes zu vereinbaren.

Das Fallbearbeitungssystem ist bei mehreren Polizeibehörden der Länder bereits im Einsatz. Vertreter dieser Polizeibehörden stimmen in einer Interessengemeinschaft ihre Bedarfsanforderungen an die Software ab.

63.2

Der Bundesrechnungshof prüfte begleitend die Einführung der Software. Er hat gegenüber dem Aufsicht führenden Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) deutlich gemacht, dass die Behörden durch ein gemeinsames Auftreten ihre Verhandlungsposition verbessern können. Er hat empfohlen darauf hinzuwirken, dass die Entwicklungsfirma den Rabatt nach dem Gesamtbedarf beider Behörden berechnet und auf eine jährliche Preiserhöhung verzichtet.

Wird für Kernaufgaben der Polizei eine Software eingesetzt, so ist es besonders wichtig, dass diese auch künftig uneingeschränkt zur Verfügung steht. Wegen des Umfangs und der Komplexität des IT-Systems hat der Bundesrechnungshof hierfür die Überlassung des Programmcodes nicht als ausreichend angesehen. Er hat es für notwendig gehalten, dass die Behörden das Fallbearbeitungssystem unabhängig von der Entwicklungsfirma zuverlässig weiterentwickeln können. Daher hat er empfohlen, zusätzliche Möglichkeiten zur Absicherung zu prüfen.

Der Bundesrechnungshof hat außerdem angeregt, Vertreter der Behörden in die Interessengemeinschaft der Länder zu entsenden, um die Verhandlungsposition des Bundes und der Länder gegenüber der Entwicklungsfirma zu stärken und die Anforderungen aller Sicherheitsbehörden an die Software besser zu koordinieren.

63.3

Das Bundesministerium ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Es konnte für die Behörden Lizenzbedingungen vereinbaren, die im Vergleich zum ersten Angebot bis zum Jahre 2010 zu Einsparungen von rund 1 Mio. Euro führen. Auch hat es Preiserhöhungen für die ersten drei Jahre abgewendet.

Der geschlossene Vertrag sieht weiterhin vor, dass dem Bund sämtliche Nutzungsrechte an der Software sowie deren Programmcode überlassen werden. Außerdem enthält der Vertrag ein Vorkaufsrecht des Bundes, falls Geschäftsanteile der Entwicklungsfirma an Dritte veräußert werden sollen. Damit sind die Behörden gegen vorhersehbare Risiken abgesichert.

Das Bundeskriminalamt nimmt seit Vertragsabschluss an den Sitzungen der Interessengemeinschaft der Softwareanwender teil. Dabei stimmen diese sich über künftige Verfahren beispielsweise zu Auftragsvergabe, Preisverhandlungen mit der Entwicklungsfirma sowie Kostenaufteilung ab. Dadurch werden Synergieeffekte genutzt und die Verhandlungsposition der Sicherheitsbehörden weiter gestärkt.

64 Bundespolizei vermeidet unnötige Beschaffung von IT-Gerät (Kapitel 0625 Titelgruppe 55)

64.0

Die Bundespolizei wird auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes ihre Reserve an IT-Geräten reduzieren. Die dadurch verfügbaren Geräte wird sie in Dienststellen einsetzen, die noch nicht vollständig mit Informationstechnik ausgestattet sind. Auf diese Weise kann sie mehrere Millionen Euro für Beschaffungen einsparen.

64.1

Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Koblenz den Einsatz der Informationstechnik (IT) bei der Bundespolizei geprüft und dabei festgestellt:

Die Bundespolizei ermittelte ihren Bedarf an Arbeitsplatzcomputern und anderen IT-Geräten (z. B. Druckern und Scannern) auf der Grundlage ihres Organisations- und Dienstpostenplans. Darüber hinaus sah sie IT-Ausstattungen für besondere Funktionen (z. B. Personalrat und Vertrauenspersonen) sowie in Lehrsälen vor. Über das so ermittelte Ausstattungssoll hinaus hielt sie weitere IT-Geräte vor, um kurzfristig Ersatz bei technischen Ausfällen bereitstellen und Sonderaufgaben bewältigen zu können (sog. Kreislaufreserve).

Das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) hatte die Kreislaufreserve auf 15 % des ermittelten Ausstattungssolls festgelegt. Im Dezember 2004 plante die Bundespolizei, die Reserve auf 20 % zu erhöhen. Dabei erstellte sie weder eine Risikoanalyse noch eine Wirtschaftlichkeitsberechnung. Andere Möglichkeiten zur Risikovorsorge bezog sie nicht in ihre Überlegungen ein.

Ab dem Jahre 2005 begann die Bundespolizei, die Kreislaufreserve wie geplant auf insgesamt rund 2 900 Arbeitsplatzausstattungen aufzustocken. Es erhielten auch solche Präsidien Reserven, deren nachgeordnete Dienststellen noch nicht über die vorgesehene IT-Grundausstattung verfügten. Bei einem Preis von durchschnittlich 2 000 Euro pro Arbeitsplatzausstattung wären für die gesamte geplante Kreislaufreserve Ausgaben in Höhe von rund 5,8 Mio. Euro angefallen.

Ende 2006 begann das Bundesministerium mit einer Neuorganisation der Bundespolizei, die sich auch auf die Organisation der IT auswirken wird.

64.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Kreislaufreserve erhebliches Kapital bindet. Er hat empfohlen, in einer Wirtschaftlichkeitsberechnung verbunden mit einer Risikoabschätzung zu untersuchen, ob und in welcher Höhe eine solche Reserve notwendig ist. Dabei sollte als Alternative vorrangig geprüft werden, inwieweit bei Bedarf kurzfristig IT-Geräte aus Rahmenver-

trägen des Bundes abgerufen werden können. Es sollten aber auch weitere Möglichkeiten, wie der Kauf bei örtlichen Händlern oder Leasing, einbezogen werden.

Der Bundesrechnungshof hat weiter angeregt, bereits für die Kreislaufreserve beschaffte Geräte denjenigen Dienststellen zu überlassen, die ihren IT-Sollbestand noch nicht erreicht haben. Für diese Dienststellen müssten dann weniger neue Geräte angeschafft werden.

64.3

Das Bundesministerium hat zugesagt, bei der begonnenen Neuorganisation der Bundespolizei die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes einzubeziehen und die Kreislaufreserve anzupassen.

64.4

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass keine Nachteile für den IT-Betrieb entstehen, wenn die Kreislaufreserve wegfällt oder zumindest erheblich reduziert wird. Denn im Bedarfsfalle gibt es andere, wirtschaftliche Möglichkeiten, um kurzfristig benötigte IT-Geräte zu beschaffen. Die Bundespolizei kann die schon vorhandenen Geräte aus der Kreislaufreserve nutzen, um ihre Dienststellen wie geplant mit IT auszustatten, und dadurch Ausgaben für Beschaffungen in Millionenhöhe einsparen.

Der Bundesrechnungshof wird im Jahre 2009 eine Kontrollprüfung durchführen und sich davon überzeugen, dass die Bundespolizei die Zusagen umgesetzt hat.

65 Alternativen zu Betriebs- und Büro-kommunikationssystemen in der Bundesverwaltung

65.0

Die Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung im Bundesministerium des Innern hat Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zum erleichterten Wechsel von Betriebssystem- und Bürokommunikationssoftware aufgegriffen und entsprechende Materialien für die Bundesverwaltung erarbeiten lassen. So wurden u. a. Vorgaben für die Standardisierung von Software entwickelt und Hilfsmittel für die Erstellung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen verbessert. Daneben wurden die Fachkompetenzen zum Thema „Open Source Software“ verstärkt und die Bundesstelle für Informationstechnik im Bundesverwaltungsamt mit dem Ausbau eines Competence Centers für Open Source Software betraut.

65.1

Die Bundesverwaltung hat mehr als 300 000 mit Informationstechnik ausgestattete Arbeitsplätze. In den letzten Jahren wechselte sie regelmäßig ihre Betriebssystem- und Bürokommunikationssoftware auf eine neuere Version

des etablierten Herstellers, der einen Marktanteil von 90 % hält. Diese sogenannten Migrationen wurden häufig damit begründet, dass der Hersteller der Software angekündigt habe, die Pflege der bisherigen Versionen einzustellen; die reibungslose Kommunikation mit externen Partnern erfordere eine aktuelle Programmversion.

Auch bei jüngeren Migrationsentscheidungen war im Regelfall nur ein Wechsel innerhalb des Angebotsspektrums des bereits etablierten Herstellers vorgesehen; Alternativen anderer Hersteller oder anbieterunabhängige, sogenannte Open Source Software, wurden nur in Einzelfällen in Erwägung gezogen. Open Source bedeutet in Bezug auf Software, dass diese beliebig und ohne Zahlungsverpflichtungen gegenüber einem Lizenzgeber kopiert, verbreitet, verändert und genutzt werden darf. Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen bei der Migration von Betriebssystem- und Bürokommunikationssoftware nahm die Bundesverwaltung nur vereinzelt vor. Alternativen betrachtete sie in der Regel nicht.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass ein Großteil der Bundesbehörden wünschte, zu Fragen der Softwaremigration von der ressortübergreifend für den Einsatz der Informationstechnik in der Bundesverwaltung zuständigen Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung im Bundesministerium des Innern (KBSt) umfassender informiert und unterstützt zu werden. Die KBSt hatte einen „Migrationsleitfaden“ herausgegeben, der die Bundesverwaltung bei der Bewertung unterschiedlicher Migrationsszenarien unterstützen sollte. Dieser war zum Teil nicht aktuell und für den praktischen Einsatz zu kompliziert. Die befragten Bundesbehörden bedauerten, dass neuere Erfahrungen aus Open Source-Pilotprojekten in Industrie und öffentlicher Verwaltung nicht oder nur teilweise innerhalb der Bundesverwaltung kommuniziert würden. Über Alternativen zu der an den Arbeitsplätzen standardmäßig eingesetzten Betriebssystem- und Bürokommunikationssoftware und deren Vor- und Nachteile würde nur unzureichend informiert.

65.2

Der Bundesrechnungshof hat die KBSt aufgefordert, das vorhandene Material möglichst bald zu aktualisieren und entsprechend den Wünschen aus der Bundesverwaltung praxisnäher zu gestalten. Insbesondere sollten der Migrationsleitfaden und die darin enthaltenen Anleitungen zur Erstellung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und zur Bewertung von Alternativen vereinfacht und regelmäßig dem aktuellen technischen Stand angepasst werden.

Der Bundesrechnungshof hat der KBSt zudem empfohlen, u. a.

- ihre Bemühungen um offene Standards zu verstärken, die die Abhängigkeit von einem Hersteller von Software löst,
- die Beratungs- und Unterstützungskapazität und -kompetenz deutlich zu erweitern,

- den Informationsaustausch, insbesondere über Open Source Software, zu verbessern und
- Ergebnisse von Pilotverfahren aus dem Open Source-Bereich zu verbreiten.

65.3

Die KBSt hat mitgeteilt, sie habe begonnen, wesentliche Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufzugreifen und umzusetzen. So habe sie u. a. den Migrationsleitfaden für Softwaremigrationen grundlegend überarbeiten lassen. In einer Arbeitsgruppe unter Beteiligung des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung seien dabei auch das Kapitel zu Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen entsprechend überarbeitet sowie ein speziell für Softwaremigrationen nutzbarer Kriterienkatalog erarbeitet worden. Dieser stehe der Bundesverwaltung nun zur Verfügung.

Die KBSt habe auch die Fachkompetenz zum Themenbereich Open Source Software verstärkt. Die Bundesstelle für Informationstechnik im Bundesverwaltungsamt sei mit dem Aufbau eines Competence Centers für Open Source beauftragt. Das Informationsangebot zum Thema Open Source sei auch um Informationen zu Pilotprojekten erweitert worden, die nun aktuell aus dem Internetangebot der KBSt abgerufen werden können.

Mit den verstärkten Aktivitäten zur Standardisierung von Software und den Bemühungen zu offenen Lösungen im Bereich des Dokumentenaustausches stelle die KBSt den Bundesbehörden praktisch nutzbare Hilfsmittel für einen wirtschaftlichen IT-Einsatz zur Verfügung.

65.4

Der Bundesrechnungshof hält die von der KBSt eingeleiteten Schritte und Verbesserungen grundsätzlich für geeignet, die Grundlagen für Entscheidungen beim Wechsel von Betriebssystem- und Bürokommunikationssoftware deutlich zu verbessern. Die Bemühungen der KBSt, Fachkompetenz im Bereich der Open Source Software verstärkt aufzubauen, lassen erwarten, dass beim Einsatz von Informationstechnik in der Bundesverwaltung auch Alternativen zu den bisher eingesetzten Softwaresystemen betrachtet und ggf. eingesetzt werden. Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung konstruktiv begleiten.

66 Bundesministerien verbessern die Fachaufsicht über ihre nachgeordneten Geschäftsbereiche

66.0

Die Bundesregierung ist aufgefordert, Grundlagen für eine bessere Planung und Organisation der Fachaufsicht zu schaffen. Die Bundesministerien sollen ihre Fachaufsicht über die nachgeordneten Geschäftsbereiche an diesen Grundlagen ausrichten. Einen entsprechenden Beschluss hat der Haushaltsausschuss des Deutschen

Bundestages nach einer Beratung durch den Bundesrechnungshof gefasst. Die Bundesregierung hat mit dem „Umsetzungsplan zum Regierungsprogramm Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen einschließlich des e-Governmentprogramms 2.0“ erste Maßnahmen beschlossen, um die Fachaufsicht über nachgeordnete Behörden zu verbessern.

66.1

Fachaufsicht soll ein rechtmäßiges und zweckmäßiges Verwaltungshandeln der nachgeordneten Behördenebenen sicherstellen. Sie ist eine der Kernaufgaben der Bundesministerien. Um diese Kernaufgabe zu erfüllen, müssen die Bundesministerien die Aufgabenerfüllung der ihnen nachgeordneten Verwaltungseinrichtungen und Behörden beobachten, prüfen und bei Bedarf steuernd eingreifen. Für die Aufsichtsführung sind z. B. klare Zuständigkeiten festzulegen und notwendiges Personal und Finanzmittel bereitzustellen. Bei der Fachaufsicht können neben modernen Steuerungsinstrumenten, wie z. B. Zielvereinbarungen oder Controllingsysteme, auch bisher übliche Instrumente, wie z. B. Besprechungen oder Berichtspflichten, eingesetzt werden. Sofern mehrere Bundesministerien dieselbe Einrichtung beaufsichtigen, müssen sie Art und Weise ihrer Fachaufsicht untereinander abstimmen. Die Leitung jedes Bundesministeriums muss sicherstellen, dass die Aufsichtsführung daraufhin überwacht wird, ob sie entsprechend den Anforderungen organisiert ist und ob sie funktioniert. Bei Bedarf ist sie anzupassen.

Der Bundesrechnungshof untersuchte bei den Obersten Bundesbehörden, wie die Fachaufsicht organisiert ist und wie sie verbessert werden kann. Hierzu befragte er alle Obersten Bundesbehörden schriftlich über Planung, Organisation und Durchführung ihrer Fachaufsicht und erhob bei sechs Bundesministerien sowie drei ihrer nachgeordneten Einrichtungen Sachverhalte vor Ort.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass in den Bundesministerien

- ein unterschiedliches Verständnis über die Bedeutung der Fachaufsicht, die mit ihr verfolgten Ziele sowie die maßgeblichen Verwaltungsabläufe (Geschäftsprozesse) bestand und
- Leitlinien und Handlungsempfehlungen für die Gestaltung der Fachaufsicht fehlten.

Bei gleichzeitiger Aufsichtszuständigkeit mehrerer Bundesministerien über dieselbe Einrichtung (ressortübergreifende Aufsicht) fehlten abgestimmte Regelungen zur Organisation der Fachaufsicht.

Innerhalb verschiedener Bundesministerien

- waren häufig keine Ziele für die Aufsichtsführung dokumentiert,
- waren die zu beaufsichtigenden Aufgaben des nachgeordneten Bereichs überwiegend nicht konkret beschrieben,

- wurde nicht systematisch untersucht, welche Risiken sich für den Bund ergeben können, wenn die nachgeordneten Einrichtungen ihre Aufgaben nicht oder schlecht erfüllen,
- wurde der Personalbedarf für die Fachaufsicht häufig nicht oder nicht nach anerkannten Methoden ermittelt,
- konnte der aktuelle Personaleinsatz, u. a. wegen unklarer Abgrenzungen zu anderen Aufgaben, nur selten beziffert werden,
- existierten kaum konkrete Vorgaben zu Umfang und Verfahrensweise der Fachaufsicht und über Zuständigkeiten, die dokumentiert und allgemein bekannt waren,
- standen für die bei der Aufsichtsführung notwendigen Soll-/Ist-Vergleiche nur selten hinreichend differenziert beschriebene Soll-Zustände und Informationen über die Ist-Zustände der Aufgabenerfüllung zur Verfügung und
- wurden unzweckmäßige und unwirtschaftliche Entscheidungen der nachgeordneten Verwaltungen häufig nicht früh genug erkannt und verhindert bzw. korrigiert.

66.2

Der Bundesrechnungshof hat bezweifelt, dass die Bundesministerien ihrer fachaufsichtlichen Verantwortung ausreichend gerecht wurden. Er hat auch die Gefahr gesehen, dass die Kontrolle der Bundesverwaltung durch das Parlament beeinträchtigt wird. Er hat den Bundesministerien empfohlen,

- Konzepte über Ziele, Aufgaben, Maßnahmen etc. für die Aufsichtsführung zu entwickeln und umzusetzen,
- ihre mit der Aufsichtsführung beauftragten Bediensteten ausreichend für diese Aufgabe zu qualifizieren und
- bei ressortübergreifender Aufsicht die Abstimmung zwischen den betroffenen Bundesministerien sicherzustellen.

Dem für Organisationsfragen zuständigen Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) hat der Bundesrechnungshof empfohlen, gemeinsam mit den anderen Bundesministerien

- die Fachaufsicht bei der Verwaltungsmodernisierung stärker zu berücksichtigen und auf ein einheitliches Verständnis der Fachaufsicht als ministerielle Kernaufgabe hinzuwirken,
- Mindeststandards für eine angemessene Fachaufsicht und für das Verfahren bei ressortübergreifender Fachaufsicht zu entwickeln,
- Informationen, Hilfsmittel und Fortbildung anzubieten,
- die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) um Regelungen zur Fachaufsicht zu ergänzen, mindestens aber Hinweise zu einem Leitfaden

aufzunehmen, für den der Bundesrechnungshof bereits Vorschläge entwickelte und den Bundesministerien zur Verfügung gestellt hat, und

- einen übergreifenden Maßnahmenplan für die Verbesserungen zu entwickeln und umzusetzen.

66.3

Das Bundesministerium hat sich in seiner innerhalb der Bundesregierung abgestimmten Stellungnahme den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes weitgehend angeschlossen. Es hat erklärt, dass trotz der stetig geringer werdenden personellen und finanziellen Ressourcen die für die Aufgabenerledigung notwendigen Voraussetzungen durch die Ressorts geschaffen werden, um die Fachaufsichtsaufgaben effizient, sach- und fachgerecht wahrzunehmen. Die Bundesregierung habe mit dem „Umsetzungsplan des Regierungsprogramms Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen einschließlich des e-Governmentprogramms 2.0“ beschlossen, dass u. a. folgende Maßnahmen im Jahre 2007 umgesetzt werden sollen:

- Entwicklung von Mindeststandards für eine angemessene Fachaufsicht,
- Entwicklung eines Schulungsleitfadens und Angebot entsprechender Schulungen durch die Bundesakademie für öffentliche Verwaltung,
- ressortübergreifender Erfahrungsaustausch zur Ausübung der Rechts- und Fachaufsicht sowie
- Ergänzung der GGO um eine einheitliche Definition der Fachaufsicht.

66.4

Wegen der Bedeutung der Prüfungserkenntnisse für die parlamentarische Kontrolle der Bundesregierung hat der Bundesrechnungshof dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages die Prüfungserkenntnisse mitgeteilt. Dieser hat den Bericht des Bundesrechnungshofes zustimmend zur Kenntnis genommen und die darin enthaltenen Empfehlungen durch einen an die Bundesregierung und die Bundesministerien gerichteten Beschluss bekräftigt.

Der Bundesrechnungshof wird die Umsetzung der angekündigten Maßnahmen der Bundesministerien beobachten.

67 **Mehr Informations- und Beratungsangebote für die Optimierung von Geschäftsprozessen in der Bundesverwaltung** (Kapitel 0615 u. a.)

67.0

Das Bundesministerium des Innern ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt und hat die Informations- und Beratungsangebote zur Analyse und Optimie-

rung von Geschäftsprozessen für die Bundesbehörden wesentlich ausgebaut. Mit diesen Hilfen können die Bundesbehörden ihre Geschäftsprozesse untersuchen und wirtschaftlich gestalten. So können mittelfristig erhebliche Einsparungen bei Personal und Sachmitteln erzielt werden.

67.1

Die Bundesregierung will die Verwaltung modernisieren. Der Bürger und die Wirtschaft sollen Dienstleistungen der Bundesverwaltung künftig einfacher, schneller und kostengünstiger in Anspruch nehmen können. Dazu müssen die Verwaltungsabläufe (Geschäftsprozesse) analysiert und optimiert werden. Dies kann geschehen, indem Verwaltungsabläufe vereinheitlicht und beschleunigt, unnötige Arbeitsschritte beseitigt und Verantwortlichkeiten geklärt werden. Dadurch werden Kosten reduziert und die Qualität der Prozessergebnisse verbessert. Gleichzeitig kann die Zufriedenheit der Kunden, d. h. der Bürger und der Wirtschaft, sowie der Beschäftigten erhöht werden. Im Gegensatz zu herkömmlichen Organisationsuntersuchungen betrachtet die Analyse von Geschäftsprozessen nicht nur einzelne Arbeitsschritte, sondern durchgängig den gesamten Verwaltungsablauf. Ausschlaggebend sind dabei die Anforderungen der Kunden an die Produkte, d. h. die Ergebnisse der Geschäftsprozesse.

In den Jahren 2003 bis 2007 untersuchte der Bundesrechnungshof 30 Geschäftsprozesse in 21 Bundesbehörden nahezu aller Geschäftsbereiche. Dabei unterstützten ihn die Prüfungsämter des Bundes in Frankfurt am Main, Hamburg und Koblenz.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Behörden vielfach an historisch gewachsenen Arbeitsabläufen festhielten, ohne deren Wirtschaftlichkeit kritisch zu hinterfragen. So gab es unnötige Mehrfacharbeit und Tätigkeiten, die für die Geschäftsprozesse bzw. deren Produkte ohne Wert waren. Typische Mängel waren:

- Es fehlten Standards, um Geschäftsprozesse und damit ihre Produkte und deren Qualität zu vereinheitlichen.
- Die Geschäftsprozesse durchliefen mehr Organisationseinheiten als notwendig. An diesen unnötigen Schnittstellen kam es u. a. zu erhöhtem Kommunikationsaufwand. Vorgänge blieben unnötig lange liegen.
- Verwaltungsvorgänge wurden nicht durchgängig elektronisch bearbeitet. So wurden beispielsweise Anträge, die elektronisch bei einer Behörde eingingen, ausgedruckt und dann in Papierform weiterbearbeitet (Medienbruch).
- Die Zeit vom Beginn bis zum Abschluss eines Geschäftsprozesses (Durchlaufzeit) war im Verhältnis zur eigentlichen Bearbeitungszeit eines Vorgangs zu lang. Die Durchlaufzeiten waren häufig zehnmal länger als die (reinen) Bearbeitungszeiten. Teilweise waren die Verhältnisse noch weit ungünstiger.

- In vielen Fällen kannten die Behörden die Bedürfnisse ihrer Kunden kaum; die Produkte waren daher nicht auf die Kunden abgestimmt.
- Wegen unzureichender Qualitätssicherung wurden beispielsweise missverständliche Bescheide versandt.
- Papiergebundene Posteingänge waren noch stark vertreten. Die dadurch ausgelösten Folgearbeiten wie manuelles Sortieren von Belegen, Scannen und Erfassen verursachten einen zu hohen Personalaufwand.
- Die Möglichkeiten der Informationstechnik blieben vielfach noch weitgehend ungenutzt. So könnten z. B. elektronische Vorgangsbearbeitungssysteme für kürzere Durchlaufzeiten, geringere Fehlerraten und verbesserte Auskunftsfähigkeit der Behörden sorgen.
- Neue IT-Systeme zur Unterstützung von Geschäftsprozessen wurden vielfach eingeführt, ohne dass die Geschäftsprozesse vorher ausreichend analysiert und optimiert worden waren.

Als ein zentrales Element der Verwaltungsmodernisierung beschloss die Bundesregierung im November 2001 die eGovernment-Initiative „BundOnline 2005“. Ziel der Initiative war es, alle internetfähigen Dienstleistungen der Bundesverwaltung bis Ende 2005 online bereit zu stellen. Als Informations- und Beratungsstelle für die an der Initiative teilnehmenden Bundesbehörden richtete die Bundesregierung das Kompetenzzentrum „Vorgangsbearbeitung, Prozesse und Organisation“ ein. Für die Analyse und Optimierung der in die Initiative einbezogenen Geschäftsprozesse waren 400 Mio. Euro vorgesehen. Die Arbeit des Kompetenzzentrums trug dazu bei, dass in der Bundesverwaltung in den letzten Jahren die Kenntnis über den Nutzen von Geschäftsprozessanalysen wesentlich verbessert wurde. Der überwiegende Teil der Behörden analysierte und optimierte ihre Geschäftsprozesse jedoch bisher nicht umfassend.

Unabhängig von der Initiative berät die Abteilung VIII des Bundesverwaltungsamtes Bundesbehörden in allgemeinen Organisationsfragen sowie zu Geschäftsprozessanalysen.

67.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die festgestellten Mängel und die fehlende Ausrichtung der Geschäftsprozesse auf die Kunden zu vermeidbaren Ausgaben bei Personal und Sachmitteln führen. Er hat insbesondere beanstandet, dass die Einführung von IT-Systemen ohne vorherige Analyse und Optimierung des jeweiligen Geschäftsprozesses gegen verbindliche Empfehlungen für die Bundesverwaltung verstößt. Der Bundesrechnungshof hat den geprüften Behörden spezifische Mängel in ihren jeweiligen Prozessen aufgezeigt und konkrete Hinweise für verbesserte, wirtschaftliche Abläufe gegeben. In einzelnen Fällen hat der Bundesrechnungshof hierbei jährliche Einsparmöglichkeiten in Millionenhöhe gesehen. Vor allem in Behörden mit Massengeschäft könnten durch vermehrten elektronischen Posteingang und den intensiveren Einsatz zeitgemäßer In-

formationstechnik (IT) erhebliche Personalkosten eingespart werden.

Der Bundesrechnungshof hat bei seiner querschnittlichen Betrachtung ein repräsentatives Spektrum an Geschäftsprozessen der Verwaltung untersucht. Er geht daher davon aus, dass die von ihm festgestellten Mängel in der Bundesverwaltung sehr weit verbreitet sind. Die Analyse und Optimierung aller Geschäftsprozesse, die nur langfristig zu leisten ist, dürfte zu erheblichen Einsparungen führen.

Die Bundesverwaltung sollte dabei unterstützt werden, ihre Prozesse selbst zu analysieren und zu optimieren. Der Bundesrechnungshof hat daher dem ressortübergreifend für die Organisation zuständigen Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) u. a. folgende Maßnahmen empfohlen:

- Die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes einschließlich eines umfangreichen Schwachstellenkatalogs sollten der Bundesverwaltung in geeigneter Weise zur Verfügung gestellt werden.
- Bei der Neukonzeption des Organisationshandbuchs für die Bundesverwaltung sollten die Themen Geschäftsprozesse, -analysen und -optimierung sowie Kundenorientierung hinreichend einbezogen werden.
- Umfassende und aktuelle Informationen zur Methode der Geschäftsprozessanalyse, grundsätzliche Anleitungen, aber auch Praxiserfahrungen sollten im Intranet des Bundes angeboten werden.
- Das Bundesministerium sollte – vor allem bei künftigen eGovernment-Aktivitäten – sicherstellen, dass die Behörden keine neuen IT-Systeme ohne vorausgehende Geschäftsprozessoptimierung einführen (Prinzip „Organisation vor IT“).
- Auch nach dem Abschluss der eGovernment-Initiative „BundOnline 2005“ sollte der Bundesverwaltung für die Prozessoptimierung qualifiziertes Beratungspersonal zur Verfügung stehen. Beratung mit dem Ziel, Prozesse zu verbessern, muss dabei auch unabhängig von IT- oder eGovernment-Projekten gewährleistet sein.

67.3

Das Bundesministerium hat eingeräumt, dass die geschäftsprozessorientierte Aufgabenwahrnehmung in den Bundesbehörden Effizienzpotenziale berge, die noch nicht zufrieden stellend realisiert worden seien. Es habe daher das Ziel, den Prozessansatz in der Bundesverwaltung zu stärken und zu fördern. Dazu seien im Regierungsprogramm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“ verschiedene Projekte, u. a. das Projekt „Prozessorientierte Organisation“, vorgesehen. Die vom Bundesrechnungshof vorgeschlagenen Maßnahmen habe es überwiegend aufgegriffen:

- So habe es die Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes in das Intranet des Bundes eingestellt. Zudem habe es den vom Bundesrechnungshof erstellten „Katalog der vorgefundenen Optimierungspoten-

ziale“ als Annex in das neue Organisationshandbuch aufgenommen.

- Im neuen Organisationshandbuch, das im Juli 2007 erschienen ist, habe das Bundesministerium die Themen Geschäftsprozesse, Geschäftsprozessanalysen und -optimierung vertieft und den Aspekt der Kundenorientierung stärker berücksichtigt.
- Das im Juli 2006 neu gestartete Intranet des Bundes solle als Plattform für die Vermittlung von Wissen zur Geschäftsprozessoptimierung sowie zu geplanten oder laufenden Projekten der Bundesbehörden genutzt werden. Darüber hinaus werde Geschäftsprozess-Know-how über Lernplattformen, eLearning-Kurse, ressortübergreifende Arbeitskreise, Fachforen und Arbeitsgruppen vermittelt und dokumentiert.
- Dem vom Bundesrechnungshof dringend empfohlenen Prinzip „Organisation vor IT“ stimme das Bundesministerium zu; es werde an ihm festhalten.
- Aufgrund der beständig hohen Nachfrage an Beratungsleistungen werde das Kompetenzzentrum nach dem Abschluss von „BundOnline 2005“ weitergeführt. Dessen Aufgaben konzentrierten sich weiterhin auf IT-bezogene Geschäftsprozessoptimierung. Die vom Bundesrechnungshof geforderte eigenständige (von der IT unabhängige) Beratung zur Geschäftsprozessoptimierung nehme die Abteilung VIII des Bundesverwaltungsamtes wahr. Hier erwarte das Bundesministerium zwölf zusätzliche Stellen für Organisationsberatung ab dem Jahre 2008. Dies reiche zur Deckung des Beratungsbedarfs allerdings noch nicht aus.

67.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesministerium die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes überwiegend bereits umgesetzt hat und weitere Maßnahmen in diesem Sinne durchführen will. Sie werden dazu beitragen, das notwendige Bewusstsein für ein wirtschaftliches Verwaltungshandeln nachhaltig zu stärken.

68 Projektarbeit in der mittelbaren Bundesverwaltung kann verbessert werden

68.0

Projekte können nur wirtschaftlich durchgeführt werden, wenn hierbei ein besonderes Augenmerk auf die Bedeutung von Terminen, Zeit, Kosten, Ressourcen und Qualität gelegt wird. Um dies sicherzustellen, müssen die Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung die anerkannten Methoden und Techniken der Projektarbeit konsequent anwenden. Das Bundesministerium des Innern hat zugesagt, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes für eine erfolgreiche Projektarbeit der gesamten Bundesverwaltung zugänglich zu machen.

68.1

Der Bundesrechnungshof hatte Ende der 90er-Jahre die Projektarbeit bei mehreren Bundesministerien geprüft. Er hatte festgestellt, dass diese erst wenige zeitlich befristete komplexe Aufgaben mittels projektbezogener Organisationsformen durchführten. Soweit Projektorganisationen vorhanden waren, wurden die dafür erforderlichen Instrumente nicht immer angemessen eingesetzt. Hierüber hatte der Bundesrechnungshof in seinen Bemerkungen 1999 (Bundestagsdrucksache 14/1667 Nr. 12) berichtet.

Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hatte daraufhin das für Organisationsfragen zuständige Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) aufgefordert, die Ressorts zu einem vermehrten Einsatz projektbezogener Organisationsformen anzuhalten. Für seinen eigenen Geschäftsbereich entwickelte das Bundesministerium im Jahre 2001 einen „Praxisleitfaden Projektmanagement“. Auch andere Ressorts erarbeiteten inzwischen ähnliche Arbeitshilfen.

68.2

Im Jahre 2006 prüfte der Bundesrechnungshof die Projektarbeit in Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung (Behörden). Er stellte fest, dass diese mittlerweile häufig projektbezogene Organisationsformen einsetzten. Das Projektmanagement war aber auch hier vielfach unzureichend. Viele Projekte waren ausschließlich auf die Ergebnisziele ausgerichtet, ohne hinreichend auf Termine, Kosten, Ressourcen und Qualität als Erfolgsfaktoren zu achten. Planung, Steuerung und Controlling von Projekten kamen oft zu kurz. Kaum ein Projekt wurde zum vorgegebenen Endtermin abgeschlossen. Vereinzelt verstetigten sich Projektorganisationen, obwohl sie nur auf Zeit angelegt waren. Schon bei der Planung war den Projektleitungen oft zu wenig bewusst, dass nicht nur die Beauftragung Dritter, sondern auch der Einsatz des eigenen Personals Kosten verursacht. Am Projektende konnten die Projektleitungen die Kosten häufig nicht oder nicht vollständig beziffern. Zu beobachten war auch, dass seitens der Auftraggeber zum Teil kein hinreichendes Interesse an diesen Informationen bestand.

Der Bundesrechnungshof hat den Rechtsaufsicht führenden Bundesministerien die Schwachstellen in der Projektarbeit der Behörden aufgezeigt. Er hat besonders auf die Bedeutung der anerkannten Methoden und Techniken der Projektarbeit für einen erfolgreichen Projektverlauf hingewiesen:

- Die Behörden sollten eine strukturierte Vorgehensweise bei der Projektarbeit durch eine verbindliche Projektdefinition und eindeutige Projektregeln sicherstellen. Wesentliches Merkmal eines Projektes ist die zeitliche Befristung, mit definiertem Anfang und Ende der Aufgabe. Sie sollte einmalig, neuartig oder komplex sein. Die Wahl der Organisationsform für ein Projekt sollte von Umfang und Bedeutung der Aufgabe abhängig gemacht werden. Hilfreich ist es, Projekte anhand bestimmter Kriterien zu klassifizieren und für

jede Projektklasse Mindeststandards für Organisationsform, Projektmanagement und -controlling zu definieren.

- Fallen in einer Behörde regelmäßig projektwürdige Aufgaben an, empfiehlt es sich, in der Gesamtorganisation eine für Projektmanagement zuständige Stelle zu verankern. Dies kann z. B. eine Stabsstelle, ein Projektbüro oder das Organisationsreferat sein. Zu den Aufgaben dieser Stelle gehört es, Projektanträge zu bearbeiten, Projekte zu priorisieren und vorzubereiten, die Behördenleitung zu beraten und die Projektleitungen zu unterstützen. Projekte sollten immer von der Leitungsebene getragen werden. Dies fördert die Akzeptanz von Projekten und unterstreicht deren Bedeutung. Einen hochrangigen „Projektpaten“ zu berufen, kann hierbei hilfreich sein.
- Mitentscheidend für einen reibungslosen und erfolgreichen Projektverlauf ist die personelle Besetzung von Projekten. Die Projektleitung sollte wegen der Vielfältigkeit der wahrzunehmenden Aufgaben besonders sorgfältig ausgewählt werden. Neben der notwendigen Fach- und Methodenkompetenz sollte sie immer auch über soziale und persönliche Kompetenz verfügen. Auch bei der Auswahl der Projektgruppenmitglieder sollten diese Qualifikationen bedacht werden.
- Für einen erfolgreichen Projektverlauf kommt einem schriftlichen Auftrag eine besondere Bedeutung zu. Er hat die Anforderungen, die Ziele, die mit dem Projekt beauftragten Beschäftigten und die zur Verfügung stehenden Sachmittel klar und eindeutig zu beschreiben. Unmissverständliche Projektaufträge beugen Konflikten vor und sichern die Projektleitung gegenüber dem Auftraggeber ab.
- Die Behörden sollten der Projektplanung mehr Aufmerksamkeit schenken. Projekte sind konkret und in ausreichender Tiefe zu planen. Für die Feinplanung sind insbesondere Struktur-, Ablauf-, Termin-, Meilenstein- und Kostenpläne unverzichtbar. Sie machen die Projektarbeit transparent und dienen als Grundlage für die Projektsteuerung und das Projektcontrolling.
- In der Phase der Projektdurchführung kommt es wesentlich auf das Zusammenspiel von Projektsteuerung und -controlling an. Die Projektleitung hat das Projekt so zu lenken, dass es rechtzeitig und zu den vorgegebenen Bedingungen fertig gestellt wird. Aufgabe des Controllings ist es, Abweichungen von der Planung frühzeitig in Form von Soll-Ist-Vergleichen aufzuzeigen und so ein Gegensteuern zu ermöglichen. Ein standardisiertes Berichtswesen, das regelmäßig den Stand der laufenden Arbeiten, den Ressourcenverbrauch, die Termine und den Entscheidungsbedarf aufzeigt, kann hierbei besonders nützlich sein. Eine kontinuierliche und vollständige Projektdokumentation gehört ebenfalls zur Projektdurchführung und dient der Qualitätssicherung.
- Die Projektorganisation ist nach Abschluss des Projekts aufzulösen. Wenn sich aus einem Projekt neue Aufgaben ergeben, sind diese regulären Organisationseinheiten dauerhaft zu übertragen. So ist z. B.

nach Einführung eines Intranets das entsprechende Projekt beendet, die laufende Pflege des Intranets wird dann eine neue Daueraufgabe. Jedes Projekt ist mit einem Bericht und einer ausführlichen Bewertung abzuschließen. Hierbei ist festzustellen, ob das Projektziel erreicht und ob Zeit- und Kostenpläne eingehalten wurden. Besondere Erfahrungen sollten für künftige Projekte festgehalten werden.

68.3

Der Bundesrechnungshof hat seine Erkenntnisse allen Bundesministerien zur Weitergabe an die Behörden übermittelt. Er hat die Bundesministerien gebeten, auf die Beachtung seiner Empfehlungen hinzuwirken.

Das Bundesministerium unterstützt die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes im Hinblick auf die künftigen Schwerpunkte der Verwaltungsmodernisierung des Bundes. Es wird seinen Praxisleitfaden zum Projektmanagement überarbeiten und der gesamten Bundesverwaltung zur Verfügung stellen. Zudem will es neue Möglichkeiten der direkten Beteiligung der mittelbaren Bundesverwaltung im interministeriellen Ausschuss für Organisationsfragen erörtern.

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

69 Bundesregierung will einheitliche Rahmenbedingungen für Dienstleister schaffen

69.0

Bundesbehörden und Zuwendungsempfänger lassen verschiedene Querschnittsaufgaben durch andere, als Dienstleister tätige Behörden erledigen. Der Bundesrechnungshof hat der Bundesregierung empfohlen, auf der Basis eines für alle Bundesministerien verbindlichen Rahmenkonzeptes die Aufgabenerledigung in diesem Bereich zu verbessern. Die Bundesregierung hat ein entsprechendes Projekt in das neue Regierungsprogramm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“ aufgenommen.

69.1

Bundesbehörden und Zuwendungsempfänger (Kunden) haben anderen, als Dienstleister tätigen Behörden (Dienstleister) die Erledigung von Querschnittsaufgaben übertragen. Der Bundesrechnungshof hat querschnittlich die Aufgabenwahrnehmung der in vielfältigen Organisationsformen tätigen Dienstleister untersucht. Der Schwerpunkt der Prüfung lag auf bündelungsfähigen Querschnittsaufgaben, die die Dienstleister in großer Menge für ihre Kunden erledigen. Solche Aufgaben sind z. B.:

- Die Abrechnung von Gehältern und Beamtenbezügen,
- die Berechnung von Beihilfen in Krankheitsfällen,
- Reisekosten- und Trennungsgeldabrechnungen.

Der Bundesrechnungshof hat hierbei insbesondere festgestellt, dass die Verfahrensweise der Dienstleister bei dem Erschließen neuer Aufgaben und dem Gewinnen ihrer Kunden, der Kalkulation der Konditionen und der Vertragsgestaltung uneinheitlich war. Auch den Kunden lagen keine verlässlichen Entscheidungshilfen vor, in welchen Fällen eine Aufgabe wirtschaftlich durch einen Dritten oder durch sie selbst erledigt werden kann.

69.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass über die Frage, wie eine Behörde ihre bündelungsfähigen Querschnittsaufgaben erledigen lässt, nur auf der Grundlage einheitlicher Rahmenbedingungen entschieden werden kann.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, ein für alle Bundesministerien verbindliches Rahmenkonzept zu vereinbaren; Kernelemente sollten hierbei sein:

- Bündelungsfähige Querschnittsaufgaben sollten hinsichtlich Art und Menge ermittelt werden.
- Eine wirtschaftlich sinnvolle Betriebsgröße für die Wahrnehmung der einzelnen Querschnittsaufgaben sollte definiert und angestrebt werden.
- Es sollte über die organisatorische Anbindung der Dienstleister Einvernehmen erzielt werden.
- Für die Dienstleister sollte ein zweckmäßiges Aufgabenspektrum festgelegt werden. Hierzu gehört auch die Entscheidung, ob sie als Generalisten oder als Spezialisten tätig sein sollen.
- Es sollte geregelt werden, inwieweit Dienstleister neue Aufgaben und Kunden gewinnen dürfen und welche Bedingungen sie dabei zu beachten haben. Die hierfür abzuschließenden Verträge einschließlich der Kalkulationsmethoden zu den Konditionen sollten vereinheitlicht werden.
- Die mit der Bündelung von Querschnittsaufgaben bei Dienstleistern angestrebten Effizienzgewinne sollten nach einheitlichen Kriterien ermittelt, offen gelegt und realisiert werden.

Auf der Grundlage einheitlicher Rahmenbedingungen bliebe es den einzelnen Bundesministerien vorbehalten, für sich und ihren Geschäftsbereich

- organisatorische und personalwirtschaftliche Einzelheiten der ihnen nachgeordneten Dienstleister zu regeln,
- die Mengen der bündelungsfähigen Querschnittsaufgaben ermitteln zu lassen und
- auf der Basis von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen über die Aufgabenübertragung an Dienstleister zu entscheiden.

Ziel des verbindlichen Rahmenkonzeptes sollte es sein, die Effizienz bei der Wahrnehmung von Querschnittsaufgaben sicherzustellen und zugleich eine hohe Bearbeitungsqualität zu gewährleisten.

69.3

Die Bundesministerien des Innern und der Finanzen haben die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes grundsätzlich unterstützt. Die Schaffung verbindlicher Rahmenbedingungen für die Bündelung von Querschnittsaufgaben bei Dienstleistern sei ein Schwerpunkt bei der Verwaltungsmodernisierung des Bundes.

Die Bundesregierung hat am 13. September 2006 das Programm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“ beschlossen und in einem Umsetzungsplan konkretisiert. Die „Bündelung von standardisierbaren Dienstleistungen in wenigen im Wettbewerb stehenden Dienstleistungszentren“ ist eines der Kernprojekte.

Das Bundesministerium des Innern beabsichtigt, gemeinsam mit dem Bundesministerium der Finanzen die Bündelung von Querschnittsaufgaben in Dienstleistungszentren voranzutreiben. Hierdurch soll die Effizienz gesteigert und die Qualität zum Nutzen aller Bundesministerien und ihrer nachgeordneten Behörden verbessert werden. Alle Bundesministerien und deren Geschäftsbereiche sollen spätestens ab 31. Dezember 2009 Querschnittsaufgaben durch Dienstleister erledigen lassen können. Deren Angebot soll unterstützende Tätigkeiten insbesondere in den Bereichen Personalwesen, Haushaltswesen, Beschaffungswesen, IT, Organisation und Innere Dienste umfassen.

69.4

Der Bundesrechnungshof sieht in der Aufnahme des von ihm empfohlenen Rahmenkonzeptes zur Bündelung von Querschnittsaufgaben in das Regierungsprogramm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“ einen ersten Schritt in die richtige Richtung. Das Bundesministerium des Innern ist nunmehr gefordert, die im Umsetzungsplan verankerten Projekte voranzutreiben und die übrigen Bundesministerien in diesem Veränderungsprozess mitzunehmen. Diese sollten sich an den Projekten aktiv beteiligen und die hierbei entwickelten konkreten Vorhaben bei sich und in ihren Geschäftsbereichen verwirklichen.

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

70 Organisation der Fortbildung kann verbessert werden

70.0

Die Fortbildung der Beschäftigten in der mittelbaren Bundesverwaltung und bei institutionell vom Bund geförderten Zuwendungsempfängern kann effektiver durchgeführt werden. Das Bundesministerium des Innern hat zugesagt, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufzugreifen und die Einrichtungen zu unterstützen.

70.1

Der Bundesrechnungshof untersuchte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Koblenz die Organisation der Fortbildung bei sieben Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung und institutionell vom Bund geförderten Zuwendungsempfängern mit zusammen mehr als 22 000 Beschäftigten. Gegenstand der Prüfung waren Konzeption, Umsetzung und Evaluierung der Fortbildung.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass der Fortbildung vielfach keine Konzepte zugrunde lagen. Aufgaben, Strukturen und Arbeitsabläufe, wie z. B. die Ermittlung des Fortbildungsbedarfs und die Mitarbeiterauswahl, waren zumeist nicht eindeutig geregelt. Die für Fortbildung zuständigen Organisationseinheiten planten und steuerten die Fortbildung selten aktiv. Mittel- bis langfristige Fortbildungsplanungen lagen nicht vor. Häufig wurden Schulungen durchgeführt, ohne zuvor zu prüfen, ob eine selbst durchgeführte oder eine an externe Anbieter vergebene Schulung wirtschaftlich ist. Die Möglichkeit, mit anderen Einrichtungen in der Fortbildung zusammenzuarbeiten, wurde nur selten genutzt. Keine der in die Prüfung einbezogenen Stellen evaluierte ihre Fortbildungsmaßnahmen und deren Nutzen ausreichend. Der IT-Einsatz war vielfach improvisiert. Vorhandene Module in IT-gestützten Personalverwaltungssystemen blieben teilweise ungenutzt.

70.2

Der Bundesrechnungshof hat aufgezeigt, wie die Einrichtungen die Organisation ihrer Fortbildung zielorientiert, reibungslos und effektiv gestalten können:

- Die Einrichtungen sollten, ausgehend von ihren Aufgaben, ihren grundsätzlichen Fortbildungsbedarf analysieren und messbare Ziele für die Fortbildung und für deren Organisation entwickeln. Zur Umsetzung dieser Ziele sind eindeutige und transparente Strukturen, Aufgabenbeschreibungen und Verantwortlichkeiten sowie optimierte Arbeitsabläufe festzulegen. Dies sind notwendige Voraussetzungen, um die Beschäftigten wirkungsvoll und wirtschaftlich qualifizieren zu können. Sowohl Ziele als auch Maßnahmen sind in einer Konzeption, die den Bedürfnissen der jeweiligen Einrichtung gerecht wird, zu dokumentieren.
- Für die Bereitstellung eines bedarfsgerechten Fortbildungsangebots ist die Bedarfsermittlung und -planung von besonderer Bedeutung. Der Fortbildungsbedarf muss sich an den aktuellen und künftigen fachspezifischen Anforderungen an die Beschäftigten und ihrem Kenntnisstand orientieren. Die Fortbildungsplanung ist mittel- bis langfristig an den jeweiligen strategischen Zielen der Einrichtungen auszurichten.
- Für die Mitarbeiterauswahl sind eindeutige und einheitliche, auf die Erledigung der Fachaufgabe ausgerichtete Regelungen festzulegen. Das Mitbestimmungsverfahren kann im Einvernehmen mit den Interessenvertretungen unter Berücksichtigung der gesetzlichen Mitbestimmungserfordernisse einfacher gestaltet werden.

- Bei der Planung von Fortbildungsmaßnahmen sollte regelmäßig untersucht werden, ob eine Durchführung mit eigenen Kräften oder durch Externe wirtschaftlich ist. Auch können Kooperationen mit anderen Anbietern von Fortbildungsleistungen in der Bundesverwaltung und mit anderen Einrichtungen der Bundes-, Landes- oder Kommunalverwaltung insbesondere dann sinnvoll sein, wenn diese in vergleichbaren Aufgabenbereichen tätig sind. Dadurch können die Auslastung von Fortbildungsmaßnahmen insgesamt verbessert und der Wissensaustausch gefördert werden.
- Zur zielgerichteten Steuerung der Fortbildung der Beschäftigten ist die Evaluierung von Fortbildungsmaßnahmen wichtig. Diese sollte allerdings über das bloße Bewerten der Seminare durch die Teilnehmenden und eine punktuelle Auswertung hinausgehen.
- Durch einen zielgerichteten Einsatz der Informationstechnik können Verwaltungsabläufe unterstützt und beschleunigt werden. Vorhandene Module in IT-gestützten Personalverwaltungssystemen sollten genutzt werden, damit erforderliche Daten nur einmal vollständig erfasst und an einer Stelle vorgehalten werden können.
- Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium des Innern (Bundesministerium) gebeten zu prüfen,

inwieweit den Einrichtungen notwendige Hilfsmittel und Informationen an zentraler Stelle bereitgestellt werden können, um die Organisation und Qualität ihrer Fortbildung nachhaltig zu verbessern.

70.3

Der Bundesrechnungshof hat seine Erkenntnisse allen Bundesministerien zur Weitergabe an die Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung und institutionell vom Bund geförderten Zuwendungsempfängern übermittelt. Er hat die Bundesministerien gebeten, auf die Beachtung seiner Empfehlungen hinzuwirken.

Das Bundesministerium hat den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes, wie die Organisation der Fortbildung zielorientiert, reibungslos und effektiv gestaltet werden kann, grundsätzlich zugestimmt. Es wird diese bei der Umsetzung des Regierungsprogramms „Zukunftsfähige Verwaltung durch Innovationen“ aufgreifen. Außerdem wird sich die Bundesakademie für öffentliche Verwaltung stärker der mittelbaren Bundesverwaltung öffnen und dieser mehr Fortbildung als bisher anbieten.

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

Bundesministerium der Justiz (Einzelplan 07)

71 Generalbundesanwalt stellt Koordinierungs- und Steuerungsmängel bei Informationstechnik ab (Kapitel 0704 Titelgruppe 55)

71.0

Der Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof hat entsprechend den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes begonnen, die Steuerung und Koordinierung seines IT-Einsatzes neu zu organisieren, um erkannte Strukturprobleme bei seiner Informationstechnik künftig zu vermeiden.

71.1

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 2006 mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Koblenz das Management von IT-Projekten und die Beschaffung von IT beim Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof (Generalbundesanwalt). Die IT spielt für den Generalbundesanwalt eine „Schlüsselrolle, die alle wesentlichen strategischen und operativen Funktionen und Aufgaben maßgeblich unterstützt“.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass sich kein Ausschuss und keine Arbeitsgruppe des Generalbundes-

anwalts mit der Gesamtplanung und Koordinierung der IT befassete.

Ein IT-Großprojekt für staatsanwaltliche Fachabteilungen (GBA 2000) führte der Generalbundesanwalt mangels eigenen IT-Personals nach dem sogenannten Zweifirmenprinzip durch. Hierzu beauftragte er für 1,3 Mio. Euro einen sogenannten Realisierer und einen von diesem unabhängigen Berater; letzterer sollte die Konzepte erstellen und den Realisierer kontrollieren. Die Projektsteuerung auf Seiten des Generalbundesanwalts oblag einem Projektleitungskreis; diesem gehörten u. a. Vertreter der Behördenleitung sowie des Bundesministeriums für Justiz (Bundesministerium) an. Erst nachdem die vom Realisierer entwickelte Software das vom Berater maßgeblich geleitete Abnahmeverfahren durchlaufen hatte, zeigte sich, dass das System verschiedene Praxis-Anforderungen nicht erfüllte. Gewährleistungsansprüche konnte der Generalbundesanwalt gegenüber dem Berater wegen Verjährung nicht geltend machen. Der Generalbundesanwalt räumte ein, seine Obliegenheiten als Auftraggeber und Koordinator zwischen den Auftragnehmern nicht ausreichend wahrgenommen zu haben.

Bei einem Nachfolgeprojekt zu GBA 2000 berücksichtigte der Generalbundesanwalt nicht den Vorschlag eigener Bediensteter, Beschäftigte des staatsanwaltlichen Dienstes als künftige Nutzer in das Projekt mit einzubeziehen.

Im Rahmen eines anderen Großprojektes (Hardware 2003) sollten Hard- und Software weiter vereinheitlicht und bei einer flächendeckenden Ersatzbeschaffung alle Arbeitsplätze mit möglichst gleicher, handelsüblicher Hardware ausgestattet werden. Hierzu schrieb der Generalbundesanwalt nicht nur die Lieferung der Hardware, sondern auch die mit dem Hardware-Tausch verbundenen Dienstleistungen der Konzeption und Durchführung des Austauschs nebst Schulungsveranstaltungen ausdrücklich als „Lieferung aus einer Hand“ aus; eine Aufteilung in Lose ließ er nicht zu.

Den Zuschlag erhielt ein Anbieter mit einem Gesamtpreis von 570 000 Euro. Die Summe der Angebotspreise der jeweils günstigsten Anbieter einzelner Leistungspakete lag um mehr als 90 000 Euro niedriger. Wesentliche Hardware-Komponenten, die geliefert wurden, erfasste die im Liefervertrag vereinbarte Preisgleitklausel nicht. Daher musste der Generalbundesanwalt für später gelieferte Geräte den vereinbarten und nicht den bis dahin um ca. 60 000 Euro gesunkenen Marktpreis bezahlen.

71.2

Der Bundesrechnungshof hat den Generalbundesanwalt darauf hingewiesen, dass er nicht in der Lage gewesen ist, von Externen erbrachte Leistungen ausreichend zu bewerten. Den Berater hat er nicht hinreichend kontrolliert. Unzureichende Kompetenzen zur Steuerung und Kontrolle seiner Auftragnehmer und zur IT-Planung und -Koordinierung waren dafür ursächlich.

Bei dem Nachfolgeprojekt hätte er den Vorschlag seiner Mitarbeiter aufgreifen sollen, Beschäftigte aus dem staatsanwaltlichen Dienst als Nutzer in das Projekt mit einzubeziehen.

Der Generalbundesanwalt hätte auch als Auftraggeber sicherstellen müssen, dass die wesentlichen Grundlinien des Vergaberechts beachtet werden. Der Bundesrechnungshof hat ihn darauf aufmerksam gemacht, dass er im Zusammenhang mit dem Projekt Hardware 2003 keine zweckmäßigen Lose gebildet und damit verbundene Einsparmöglichkeiten außer Acht gelassen hat. Weiterhin hat er im Vertrag eine zu eng gezogene Preisgleitklausel vereinbart. Ohne diese Mängel bei der Ausschreibung und Durchführung des Projektes Hardware 2003 hätte der Ge-

neralbundesanwalt bis zu 150 000 Euro weniger ausgeben müssen.

71.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, dass der Generalbundesanwalt Ende 2006 damit begonnen habe, die Aufbauorganisation des IT-Bereichs zu verändern. Die erkannten strukturellen Probleme würden dadurch abgestellt. Ein zwischenzeitlich eingerichteter Lenkungskreis Informationstechnik kontrolliere die Planung und Steuerung der IT.

Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, dass das Zweifirmenprinzip beim Projekt GBA 2000 wegen unzureichender Kompetenzen zur IT-Planung und Steuerung gewählt worden sei. Die Personalausstattung der beim Generalbundesanwalt für die IT zuständige Organisationseinheit habe aber nur eine begrenzte Kontrolle der Auftragnehmer erlaubt.

Zum Beschaffungsprojekt Hardware 2003 hat das Bundesministerium die Auffassung vertreten, im Nachhinein könne nicht festgestellt werden, inwieweit eine Auftragsvergabe in Losen zu niedrigeren Ausgaben geführt hätte. Bei den vom Bundesrechnungshof ermittelten Mehrausgaben von 90 000 Euro handele es sich allenfalls um einen Maximalwert. Es sei davon auszugehen, dass die tatsächliche Differenz bei einer Aufteilung der Lose deutlich geringer gewesen wäre.

Den Regelungen des Vergaberechts würde künftig Rechnung getragen.

71.4

Der Bundesrechnungshof sieht in dem im April 2007 gebildeten Lenkungskreis Informationstechnik einen richtigen Schritt zum Aufbau von IT- und Managementkompetenzen beim Generalbundesanwalt. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass dadurch Risiken bei künftigen Projekten verringert werden können und sich auch bei weiteren Beschaffungen die beim Projekt GBA 2000 und beim Beschaffungsprojekt Hardware 2003 festgestellten Mängel nicht wiederholen.

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

Bundesministerium der Finanzen (Einzelplan 08)

72 Verwaltung kann größere Gesetzeswerke effektiver umsetzen

72.0

Die Umsetzung größerer Gesetzeswerke stellt die Verwaltungen vor besondere Herausforderungen. Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes will das Bundesministerium der Finanzen Erfahrungen bei der Einführung des

sogenannten Riester-Förderverfahrens nutzen, um künftig größere Gesetzeswerke mit Hilfe einer Projektorganisation effektiver umzusetzen.

72.1

Das Altersvermögensgesetz vom 26. Juni 2001 sieht die staatliche Förderung der ergänzenden privaten Altersvorsorge (Riester-Rente) vor. Seit dem 1. Januar 2002 hat die

Zentrale Zulagenstelle für Altersvermögen die Aufgabe, die Altersvorsorgezulagen zu berechnen und auszuzahlen. Zur Umsetzung des Gesetzes musste zügig ein komplexes Förderverfahren mit zahlreichen Beteiligten eingerichtet werden. Dem Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium), das in dem Gesetzgebungsverfahren zum Altersvermögensgesetz federführend war, fiel faktisch auch die Führungsrolle bei dessen Umsetzung zu.

Der Bundesrechnungshof prüfte den Prozess der Einrichtung und praktischen Ausgestaltung des Riester-Förderverfahrens (Implementierungsprozess). Dabei untersuchte er besonders, wie das Bundesministerium diesen Prozess organisierte und steuerte.

Am Implementierungsprozess wirkten zahlreiche Stellen mit teilweise einander überschneidenden Zuständigkeiten mit. Innerhalb des Bundesministeriums waren mehr als zehn Referate betroffen. Hinzu traten als Hauptbeteiligte allein auf Seiten des Bundes fünf weitere Behörden. Eine Federführung war nicht bestimmt. Auch gab es keine Stelle, die die Arbeit der Beteiligten übergreifend koordinierte. Ein Gesamtverantwortlicher oder zentraler Ansprechpartner für den Implementierungsprozess als Ganzes existierte nicht. Innerhalb des Bundesministeriums führte die Vielzahl der beteiligten Referate zu erheblichem Abstimmungsbedarf, z. B. in Form von Besprechungen, Schriftverkehr und formellen Mitzeichnungsverfahren. Doppelarbeiten und Verzögerungen beim Arbeitsfortschritt waren weitere Folgen.

Die beteiligten Stellen handelten im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeit grundsätzlich selbstständig. Anlassbezogen arbeiteten sie mit anderen Stellen zusammen. Wesentliche Teile des Förderverfahrens mussten unter erheblichem Zeitdruck eingeführt werden. Der Prozess war daher häufig von sich ergebenden Anforderungen geprägt, die unmittelbar bewältigt werden mussten. Ein Gesamtplan lag nicht vor.

Elemente einer Projektorganisation wurden im Implementierungsprozess nur in wenigen Teilbereichen genutzt. Das Organisationsreferat des Bundesministeriums war in die Organisation der Zuständigkeiten und Arbeitsabläufe nicht eingebunden.

Das Vorgehen bei der Implementierung wirkte sich auch auf das Förderverfahren selbst aus. Die Einrichtung vieler Verwaltungsabläufe war erschwert; notwendige Informationen zur Ausgestaltung und Abgrenzung der einzelnen Aufgaben waren nicht rechtzeitig verfügbar. Die Zentrale Zulagenstelle nahm die ihr gesetzlich zugewiesenen Aufgaben mehr als viereinhalb Jahre nach ihrer Errichtung noch nicht vollständig wahr. Bei der Öffentlichkeitsarbeit für die Riester-Rente traten mehrere Stellen innerhalb der Bundesverwaltung ohne durchgängige Kooperation mit eigenen Produkten, z. B. Broschüren oder Internetauftritten, auf. Erst in jüngerer Zeit wurde ein gemeinsames Projekt aufgelegt.

72.2

Angesichts der besonderen Herausforderung bei der Einführung des Förderverfahrens hat der Bundesrechnungs-

hof geeignete Organisationsformen für eine effektive und effiziente Zusammenarbeit der Beteiligten vermisst. Das Geflecht der zahlreichen unterschiedlichen Zuständigkeiten war für viele Stellen nur schwer überschaubar. Es hätte bereits geholfen, wenn eine klare Federführung mit Koordinierungs- und ggf. Steuerungsfunktion festgelegt worden wäre.

Für zeitlich befristete, fachübergreifende und komplexe Aufgaben kommen Projektorganisationen in Betracht. Im Rahmen eines Projektes können das Fachwissen gebündelt, der Koordinierungs- und Abstimmungsaufwand verringert und die Aufgaben wirksam und wirtschaftlich erledigt werden. Zu Methode und Techniken der Projektarbeit gibt es nicht nur in der Organisationslehre umfangreiches Schrifttum. Seit einigen Jahren liegen auch Arbeitshilfen speziell für die Bundesverwaltung vor. Mit Hilfe einer Projektorganisation, ggf. unterstützt durch das Organisationsreferat des Bundesministeriums, hätten sich die Zusammenarbeit der Beteiligten erheblich verbessern und das Förderverfahren effektiver implementieren lassen.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, den Implementierungsprozess zu evaluieren, noch ausstehende Implementierungsschritte zu identifizieren und einen Plan für die Umsetzung dieser Schritte aufzustellen. Dabei sollten auch beabsichtigte Änderungen des Förderverfahrens einbezogen werden. Das Bundesministerium sollte prüfen, ob und wie die Instrumente der Projektorganisation für die weitere Umsetzung sowie für zukünftige Verfahrensänderungen genutzt werden können.

Für die Zentrale Zulagenstelle hat der Bundesrechnungshof empfohlen, ein Konzept zu entwickeln, wie, ab wann und mit welcher Personalausstattung diese die ihr zugewiesenen Aufgaben vollständig wahrnehmen kann. Auch die Öffentlichkeitsarbeit für die Riester-Rente bedarf eines Konzepts, um erheblichen Mehraufwand durch Doppelarbeiten zu vermeiden.

Der Bundesrechnungshof hat ferner empfohlen, die Prüfungserkenntnisse nicht nur bei der weiteren Implementierung des Riester-Förderverfahrens zu berücksichtigen. Eine effektive und effiziente Zusammenarbeit der oft zahlreichen Beteiligten bei der Umsetzung eines größeren Gesetzeswerkes kann durch geeignete Organisationsformen und Instrumente ermöglicht werden. Durch den Einsatz der Projektorganisation kann die erfolgreiche und wirtschaftliche Realisierung der Vorhaben nachhaltig gefördert werden.

72.3

Das Bundesministerium hat den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zugestimmt. Es will die Projektarbeit in geeigneten Aufgabenbereichen verstärken. Hierzu stehe ein eigener Projekt-Leitfaden zur Verfügung. Es strebe weiter an, zukünftig größere Gesetzeswerke und konzeptionelle Arbeiten einschließlich deren Umsetzung als Projekte zu organisieren. Sowohl bei solchen Großprojekten als auch bei künftigen Implementierungsschritten der

Riester-Förderung würden die vom Bundesrechnungshof erkannten Optimierungsmöglichkeiten berücksichtigt.

Das Bundesministerium hat weiterhin ausgeführt, dass es zwischenzeitlich eine Bestandsaufnahme der noch ausstehenden Implementierungsschritte für das Riester-Förderverfahren veranlasst habe. Auf dieser Grundlage werde ein Gesamtplan für deren Umsetzung aufgestellt. Dabei solle auch ermittelt werden, wann und mit welchem Personalaufwand die Zentrale Zulagenstelle ihre Aufgaben vollständig wahrnehmen kann.

72.4

Der Bundesrechnungshof hält die vom Bundesministerium eingeleiteten Schritte grundsätzlich für geeignet, das Riester-Förderverfahren innerhalb angemessener Zeit

vollständig zu implementieren. Noch bestehende Verfahrensmängel können mit Hilfe der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes beseitigt werden. Der Bundesrechnungshof behält sich vor, die weitere Entwicklung zu beobachten.

Der zielgerichtete Einsatz moderner Managementinstrumente zur Förderung des wirtschaftlichen Verwaltungshandelns ist ein zentrales Anliegen des Bundesrechnungshofes. Er sieht deshalb in der Aussage des Bundesministeriums, Projektorganisation und Projektarbeit auch innerhalb des eigenen Hauses zu stärken, einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung. Dabei wird es von entscheidender Bedeutung sein, aus den Erfahrungen mit der Implementierung der Riester-Förderung zu lernen und die Umsetzung künftiger größerer Gesetzeswerke von Anfang an durch geeignete Organisationsformen zu flankieren.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Einzelplan 09)

73 Kein weiteres Mittelstandspanel

73.0

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie hat aufgrund der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes darauf verzichtet, ein eigenes Mittelstandspanel aufzubauen. Mit diesem Panel wollte das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie regelmäßig und systematisch mittelständische Unternehmen befragen. Die Ausgaben für das auf vier Jahre angelegte Projekt sollten 2 Mio. Euro betragen. Die Kreditanstalt für Wiederaufbau nimmt diesen Aufgabenbereich bereits mit ihrem eigenen Mittelstandspanel wahr.

73.1

Die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) erhebt seit dem Jahre 2002 im Rahmen einer schriftlichen Wiederholungsbefragung systematisch Daten von kleinen und mittleren Unternehmen (Mittelstandspanel). Das Panel soll Analysen sowohl zu Veränderungen in der Struktur des Mittelstandes als auch zur Entwicklung der Einschätzungen, Probleme und Pläne dieser Unternehmen ermöglichen. Es ist vorrangig als Instrument der Unternehmensplanung, Öffentlichkeitsarbeit und der Evaluierung von KfW-eigenen Produkten konzipiert, kann jedoch auch Daten und Erkenntnisse für Politik und Wissenschaft liefern.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 2006 die Struktur, Qualität und Nutzung des von der KfW erstellten Mittelstandspanels. Er stellte fest, dass sich das KfW-Mittelstandspanel zu einer gesicherten und aussagekräftigen

statistischen Datenbasis des Mittelstands entwickelt hat. Trotz des bereits vorhandenen KfW-Mittelstandspanels beabsichtigte das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Bundesministerium) ein eigenes Mittelstandspanel aufzubauen. Die Ausgaben dieses auf vier Jahre angelegten Projektes sollten 2 Mio. Euro betragen. Eine eingehende Analyse der Stärken bzw. Schwächen existierender Unternehmenspanels hatte das Bundesministerium nicht vorgenommen.

73.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das Bundesministerium bislang mit der KfW zu den Inhalten des Mittelstandspanels nicht zusammen arbeitete. Er hat darauf hingewiesen, dass geeignete Instrumente zur Deckung des akuten Informationsbedarfs sowie zur Wirkungskontrolle und Evaluierung der Mittelstandspolitik bereits bestehen. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, die Kooperation mit der KfW zum Mittelstandspanel zu verbessern. Dadurch kann das Potenzial des KfW-Mittelstandspanels besser genutzt werden und das Bundesministerium auf die Entwicklung eines eigenen Panels verzichten.

73.3

Das Bundesministerium hat die Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und beabsichtigt, die Zusammenarbeit mit der KfW zum Mittelstandspanel zu verstärken. Auf ein eigenes Mittelstandspanel hat das Bundesministerium deshalb verzichtet.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
(Einzelplan 10)

74 Absatzfonds müssen dem Bund künftig jährlich 2,5 Mio. Euro Verwaltungskosten erstatten

74.0

Die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung zieht die Beiträge für zwei Absatzfonds der Land- und Forstwirtschaft ein. Die Verwaltungskosten dafür hat die Bundesanstalt bisher selbst getragen. Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat der Gesetzgeber im Absatzfonds- und im Holzabsatzfondsgesetz geregelt, dass die Absatzfonds der Bundesanstalt die anteiligen Verwaltungskosten erstatten müssen. Dadurch werden im Bundeshaushalt jährlich 2,5 Mio. Euro eingespart.

74.1

Die Absatzfonds sollen den Absatz und die Verwertung von Erzeugnissen der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft sowie der Holz- und Forstwirtschaft im In- und Ausland fördern. Die Betriebe der jeweiligen Wirtschaftsbereiche finanzieren die Absatzfonds mit Beiträgen, die überwiegend durch die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (Bundesanstalt) im Geschäftsbereich des

Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz erhoben werden. Dadurch entstanden dem Bund jährlich 2,5 Mio. Euro Verwaltungskosten, die die Absatzfonds bisher nicht bezahlen mussten.

74.2

Der Bundesrechnungshof hat angeregt, dass die Absatzfonds die Kosten für die Erhebung ihrer Beiträge selbst tragen. Die Bundesanstalt wird bei der Beitragserhebung für die Absatzfonds tätig. Da diese die Nutznießer der Leistung sind, sollte der Gesetzgeber regeln, dass die Absatzfonds der Bundesanstalt die Verwaltungskosten erstatten. Dies entspricht dem Ziel, die Kosten offen zu legen und sie dem Empfänger der Leistung zuzurechnen.

74.3

Bundesregierung und Bundestag haben den Vorschlag des Bundesrechnungshofes mit dem Gesetz zur Änderung des Absatzfondsgesetzes und des Holzabsatzfondsgesetzes vom 26. Juni 2007 (BGBl. I 2007 S. 1170) umgesetzt. Durch die Kostenerstattung werden jährlich 2,5 Mio. Euro im Bundeshaushalt eingespart.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales
(Einzelplan 11)

75 Träger der Grundsicherung wollen das Verfahren verbessern, erwerbsfähige Hilfebedürftige durch beauftragte Dritte zu vermitteln

75.0

Die Träger der Grundsicherung können zu ihrer Unterstützung Dritte beauftragen, erwerbsfähige Hilfebedürftige zu vermitteln. Sie wollen das Verfahren verbessern und setzen damit Empfehlungen des Bundesrechnungshofes um.

75.1

Zum 1. Januar 2005 wurden die Arbeitslosen- und die Sozialhilfe für erwerbsfähige Personen zu einer staatlichen Fürsorgeleistung – der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Grundsicherung) mit dem Arbeitslosengeld II – zusammengefasst. Rechtsgrundlage dieser Grundsicherung ist

das Zweite Buch Sozialgesetzbuch (SGB II). Die Verwaltung der Leistungen übernimmt eine Grundsicherungsstelle. Als Grundsicherungsstellen haben die Kommunen und die Agenturen für Arbeit sogenannte Arbeitsgemeinschaften errichtet. Daneben wurden 69 Kommunen gestattet, alle Aufgaben der Grundsicherungsstelle und des Trägers der Leistung zu übernehmen (zugelassene kommunale Träger).

Die Grundsicherungsstellen sollen erwerbsfähige Hilfebedürftige umfassend unterstützen, um sie in den Arbeitsmarkt einzugliedern. Dazu können sie Dritte mit der Vermittlung beauftragen und ihnen Arbeitsuchende sowie Ausbildungssuchende zuweisen. Diese Beauftragten werden in der Regel vertraglich verpflichtet, Ergebnisberichte über jeden Einzelfall vorzulegen. Für ihre Vermittlungstätigkeit erhalten sie eine Vergütung.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 2006 mit Unterstützung des Prüfungsamtes Hannover die Vermittlung durch Dritte bei acht Arbeitsgemeinschaften und zwei zugelassenen kommunalen Trägern. Dabei stellte er fest:

- Die Grundsicherungsstellen wiesen den Beauftragten häufig innerhalb kurzer Zeit sehr viele erwerbsfähige Hilfebedürftige zu, ohne die jeweiligen Zuweisungsgründe im Einzelfall zu nennen.
- Die Berichte der Beauftragten waren häufig nichtssagend. Die Grundsicherungsstellen nutzten diese selten für den weiteren Eingliederungsprozess.
- Einige Arbeitsgemeinschaften konnten den Beauftragten kündigen, wenn deren Vermittlung erfolglos war. Keine dieser Arbeitsgemeinschaften machte von ihrem Recht Gebrauch.
- Die Verträge mit den Beauftragten sahen eine Vergütung vor, die überwiegend nicht von einer erfolgreichen Vermittlung abhängig war.
- Die Grundsicherungsstellen werteten die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Beauftragung von Dritten nicht systematisch aus. In bereits abgeschlossenen Verfahren hatten die beauftragten Dritten bisher kaum erwerbsfähige Hilfebedürftige vermittelt.

75.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Zuweisungspraxis der Grundsicherungsstellen mit dem Grundsatz der individuellen Förderung nach dem SGB II nicht vereinbar ist. Eine intensive Betreuung durch Dritte soll dazu dienen, die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen bei dem Eingliederungsprozess zu unterstützen. Die Einschaltung eines Dritten muss für jeden Einzelfall begründet sein und sollte geeignet sein, erwerbsfähige Hilfebedürftige bei ihrer Eingliederung in den Arbeitsmarkt einen Schritt weiter zu bringen.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, erfolglose Beauftragungen möglichst umgehend zu beenden. Im Interesse eines wirtschaftlichen Mitteleinsatzes sollten die Grundsicherungsstellen die Leistung der Beauftragten vorrangig erfolgsorientiert honorieren. Dies schafft zusätzlich einen wirksamen finanziellen Anreiz, möglichst viele Vermittlungen zu erzielen. Darüber hinaus sollten die Beauftragten detaillierte Berichte sowie Nachweise über die Vermittlungen vorlegen. Außerdem sollten die Grundsicherungsstellen Kosten und Nutzen der Beauftra-

gung von Dritten systematisch auswerten und auf dieser Grundlage über künftige Beauftragungen entscheiden.

75.3

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Bundesministerium) hat darauf verzichtet, zu der Prüfungsmitteilung Stellung zu nehmen, weil die Stellungnahme der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) mit ihm abgestimmt sei. Es habe das zuständige Landesministerium als Aufsichtsbehörde eines zugelassenen kommunalen Trägers gebeten, die Mängel zu prüfen und „die erforderlichen Veranlassungen zu treffen“. Ferner habe es begrüßt, dass ein zugelassener kommunaler Träger sein Verfahren bei der Beauftragung Dritter neu organisiert habe. Das Bundesministerium kündigte an, die ordnungsgemäße Mittelverwendung der betroffenen zugelassenen kommunalen Träger zu prüfen und ggf. weitere Schritte einzuleiten.

Die Bundesagentur hat die bei den Arbeitsgemeinschaften festgestellten Mängel eingeräumt. Sie gehe davon aus, dass die Arbeitsgemeinschaften anfängliche Probleme überwunden und das Verfahren zur Beauftragung von Dritten mit der Vermittlung zwischenzeitlich verbessert haben. Dies werde sie im Rahmen der Fachaufsicht und Führungsunterstützung prüfen. Sie habe den Arbeitsgemeinschaften bereits eine Arbeitshilfe als Grundlage für örtliche Fachaufsichtskonzepte zur Verfügung gestellt. Von deren Führungskräften erwarte sie u. a., die individuelle Zuweisung von Arbeit- und Ausbildungssuchenden zu kontrollieren. Darüber hinaus solle die Erfüllung der vertraglichen Vereinbarungen durch die beauftragten Dritten regelmäßig überwacht werden. Für die systematische Auswertung der Kontrollen mache sie die Geschäftsführungen der Arbeitsgemeinschaften verantwortlich. Die Verdingungsunterlagen für die Beauftragung Dritter mit der Vermittlung habe sie inzwischen überwiegend auf eine erfolgsorientierte Vergütung ausgerichtet.

75.4

Der Bundesrechnungshof betrachtet die von den Grundsicherungsträgern getroffenen Vorkehrungen als geeignet, die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Beauftragung von Dritten mit der Vermittlung zu verbessern. Er wird die weitere Entwicklung beobachten.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Einzelfplan 12)

76 Eisenbahninfrastrukturunternehmen zahlte Bundesmittel in Millionenhöhe zurück (Kapitel 1222)

76.0

Ein Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes hat rund 10,8 Mio. Euro an den Bund zurückgezahlt. Der Bundesrechnungshof hatte das Eisenbahn-Bundesamt

darauf hingewiesen, dass Rechnungen des Eisenbahninfrastrukturunternehmens fehlerhaft waren.

76.1

Der Bund finanziert Investitionen in die Schienenwege seiner Eisenbahnen. Dafür schließt er mit Eisenbahninfrastrukturunternehmen (Unternehmen) Verträge. Die Unternehmen müssen nachweisen, wie sie die Bundesmittel

verwenden. Mittel, die nicht wie vertraglich vereinbart verwendet wurden, muss das Unternehmen mit Zinsen an den Bund zurückzahlen.

Ein besonderes Verfahren gilt für Teile der Investitionen in das bestehende Schienennetz. Ein Wirtschaftsprüfer und das Eisenbahn-Bundesamt (Bundesamt) prüfen gemeinsam anhand einer Stichprobe, ob die Mittel richtig verwendet wurden. Stellen sie dabei Fehler fest, wird nach einem Berechnungsschlüssel der von dem Unternehmen zurückzuzahlende Betrag errechnet.

76.2

Der Bundesrechnungshof untersuchte zusammen mit dem Prüfungsamt des Bundes Stuttgart, wie das Bundesamt die Verwendung von Bundesmitteln des Haushaltsjahres 2001 prüfte. Der Wirtschaftsprüfer und das Bundesamt hatten Mängel festgestellt. Das Bundesamt hat daraufhin entsprechend dem Verfahren Bundesmittel zurückgefordert.

Bei einer zur Stichprobe gehörenden Leistungsabrechnung stellte der Bundesrechnungshof weitere, vom Bundesamt zunächst nicht erkannte Unstimmigkeiten fest. Er hat das Bundesamt hierauf hingewiesen und angeregt, diese Abrechnung erneut zu überprüfen und ggf. zu Unrecht in Anspruch genommene Mittel zurückzufordern.

76.3

Das Bundesamt hat unter Mithilfe eines Baupreisprüfers diese Abrechnung erneut und umfassend geprüft. Sie stellten fest, dass für mit Bundesmitteln finanzierte Leistungen keine oder nicht ausreichend prüfbare Belege vorliegen. Außerdem hatte das Unternehmen zulasten des Bundes teils überhöhte Zuschläge sowie Rückstellungen abgerechnet. Das Bundesamt hat die zuviel gezahlten Beträge hochgerechnet und zurückgefordert. Das Unternehmen zahlte daraufhin rund 8,4 Mio. Euro zuzüglich 2,4 Mio. Euro Zinsen zurück.

77 Eisenbahn-Bundesamt fordert 1,6 Mio. Euro zurück (Kapitel 1222)

77.0

Ein Eisenbahninfrastrukturunternehmen verwendete Bundesmittel für die Folgen der Insolvenz eines beauftragten Bauunternehmens. Es hatte versäumt, sich von dem Bauunternehmen die vertraglich vereinbarte Bürgschaft über 1,6 Mio. Euro geben zu lassen. Nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes hat das Eisenbahn-Bundesamt 1,6 Mio. Euro von dem Eisenbahninfrastrukturunternehmen zurückgefordert.

77.1

Der Bund finanziert Investitionen in die Schienenwege seiner Eisenbahnen. Dafür schließt er mit Eisenbahninfrastrukturunternehmen (Unternehmen) Verträge. Das Eisen-

bahn-Bundesamt (Bundesamt) prüft die Anträge und die Verwendung der Mittel.

Bei einer Baumaßnahme am Berliner Innenring vergab das Unternehmen Bauleistungen über 28 Mio. Euro an ein Bauunternehmen. Vor der Fertigstellung der vereinbarten Leistung ging das Bauunternehmen in die Insolvenz.

Das Unternehmen beantragte daraufhin beim Bundesamt für die Folgen der Insolvenz 5,9 Mio. Euro. Das Bundesamt bewilligte 5,6 Mio. Euro unter der Bedingung, dass kein Anderer (Bürge, Versicherung) für den Schaden aufkommt.

77.2

Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Hannover festgestellt, dass das Unternehmen mit dem Bauunternehmen eine Vertragserfüllungsbürgschaft in Höhe von 1,6 Mio. Euro vereinbart hatte. Dies reduziert das finanzielle Risiko des Auftraggebers für den Fall, dass das Bauunternehmen wegen einer Insolvenz oder aus anderen Gründen das Bauwerk nicht vertragsgemäß fertig stellt.

Das Unternehmen hat aber versäumt, sich die vertraglich vereinbarte Bürgschaft aushändigen zu lassen. Nach der Insolvenz konnte es deswegen die Vertragserfüllungsbürgschaft über 1,6 Mio. Euro nicht in Anspruch nehmen.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesamt empfohlen, die 1,6 Mio. Euro von dem Unternehmen zurückzufordern.

77.3

Das Bundesamt hat daraufhin das Unternehmen aufgefordert, 1,6 Mio. Euro zurückzuzahlen. Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

78 Rückforderungen von 5 Mio. Euro nach Verstößen gegen die Förderrichtlinie Kombinierten Verkehr (Kapitel 1202 Titelgruppe 04)

78.0

Die Wasser- und Schifffahrtsdirektion West hat die Verwendung von Zuwendungen für Umschlaganlagen für den Kombinierten Verkehr nur unzureichend geprüft. Hinweise des Bundesrechnungshofes auf zahlreiche Verstöße gegen die einschlägige Förderrichtlinie veranlassten sie, von den Zuwendungsempfängern 5 Mio. Euro zurückzufordern. Die Direktion prüft noch die Rückforderung weiterer 13 Mio. Euro.

78.1

Um einen wirkungsvollen Beitrag zur nachhaltigen Entlastung der Straßen vom Güterverkehr zu leisten, fördert der Bund den Kombinierten Verkehr. Beim Kombinierten

Verkehr werden Güter nicht nur auf der Straße, sondern über möglichst weite Strecken auch auf Schiene oder Wasserstraßen befördert. Hierzu sind leistungsfähige Umschlaganlagen erforderlich. Der Bund gewährt Hafenbetreibern seit dem Jahre 1998 nach der Förderrichtlinie Kombinierten Verkehr Zuwendungen für den Aus- und Neubau von Umschlaganlagen für Kombinierten Verkehr in den Binnen- und Seehäfen. Die Hafenbetreiber beantragen die Fördermittel bei der Wasser- und Schifffahrtsdirektion West (Direktion). Diese prüft die Anträge und bewilligt die Zuwendungen mit der Verpflichtung, die Regelungen der Förderrichtlinie einzuhalten. Die Direktion hat die zweckentsprechende und wirtschaftliche Verwendung der Zuwendungen zu prüfen. Bei schwerwiegenden Verstößen gegen die Förderrichtlinie hat sie die Fördermittel zurückzufordern.

78.2

Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Hannover festgestellt, dass die Direktion die Verwendung der Zuwendungen unzureichend geprüft hat. Sie hat zahlreiche Verstöße von Zuwendungsempfängern gegen die Förderrichtlinie nicht erkannt. So hatte die Direktion nicht festgestellt, dass Zuwendungsempfänger

- Zuwendungen vorzeitig und überhöht angefordert hatten,
- Vorschriften für die Ausschreibung und Vergabe von Bau- und Lieferleistungen verletzt hatten oder
- Bauarbeiten schon begonnen hatten.

Der Bundesrechnungshof hat dargelegt, wie die Direktion ihre Arbeitsweise verbessern kann, und sie aufgefordert, bei Verstößen gegen die Förderrichtlinie die Zuwendungen zurückzufordern.

78.3

Die Direktion ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Sie hat die Verwendungsprüfung neu organisiert und ist den Verstößen gegen die Förderrichtlinie nachgegangen. Bisher hat die Direktion bereits Zuwendungen in Höhe von 5 Mio. Euro zurückgefordert. Sie prüft noch, ob sie weitere 13 Mio. Euro zurückfordern kann.

79 Zentrale Bearbeitung der Statistik des Güterkraftverkehrs setzt Stellen frei

79.0

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung wird auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes die Güterkraftverkehrsstatistik zukünftig allein

durch das Kraftfahrt-Bundesamt mit dort bereits vorhandenem Personal erstellen lassen. Das Bundesamt für Güterverkehr wird von der Mitarbeit entlastet und kann die frei werdenden Beschäftigten für neue Aufgaben einsetzen.

79.1

Das Bundesamt für Güterverkehr in Köln und das Kraftfahrt-Bundesamt in Flensburg erstellen gemeinsam eine „Statistik der Verkehrsleistungen deutscher Lastkraftwagen“ (Güterkraftverkehrsstatistik). Sie dient u. a. der Vorbereitung verkehrspolitischer Entscheidungen.

Die Daten für die Güterkraftverkehrsstatistik werden durch eine Befragung ausgewählter LKW-Halter ermittelt. Das Kraftfahrt-Bundesamt zieht dazu jährlich nach methodischen Vorgaben des Statistischen Bundesamtes eine Stichprobe von 195 000 Haltern aus dem zentralen Fahrzeugregister. Die Fragebögen versendet es

1. an die Halter aus dem Bereich „Verkehr und Nachrichtenübermittlung“ mit dem Absender „Bundesamt für Güterverkehr“,
2. an die übrigen Halter mit dem Absender „Kraftfahrt-Bundesamt“.

Für die befragten Fahrzeughalter besteht Auskunftspflicht.

Die weitere Bearbeitung erledigen beide Behörden parallel entsprechend der Absenderangabe. Sie überwachen jeweils den Eingang der Fragebögen. Bei ausbleibenden Fragebögen leiten sie ein Mahnverfahren ein und veranlassen ggf. ein Ordnungswidrigkeitsverfahren. Die eingehenden Fragebögen erfassen die Beschäftigten in beiden Behörden per Scanner und übertragen die Daten in eine Datenbank. Fragebögen, die der Scanner nicht korrekt verarbeitet, bearbeiten sie manuell nach.

Beide Behörden nutzen für die Datenerfassung die gleiche Software desselben externen Anbieters. Die Anforderungen an die Arbeit der Beschäftigten und die dafür erforderlichen Fachkenntnisse sind in beiden Behörden weitgehend gleich. Die Personalausstattung für die Güterkraftverkehrsstatistik umfasst

- im Bundesamt für Güterverkehr sechs Dienstposten für 66 000 Fragebögen,
- im Kraftfahrt-Bundesamt 20 Dienstposten für 129 000 Fragebögen.

Das Bundesamt für Güterverkehr übermittelt die von ihm erfassten Daten an das Kraftfahrt-Bundesamt. Dieses erstellt hieraus die Güterkraftverkehrsstatistik des nationalen Verkehrs und übernimmt den Datenaustausch mit dem Statistischen Büro der Europäischen Kommission (EUROSTAT). Auf der Basis der Datensätze aller EU-Staaten erstellt das Kraftfahrt-Bundesamt anschließend eine Güterkraftverkehrsstatistik des internationalen Verkehrs für Deutschland.

79.2

Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Hamburg das Erstellen der Güterkraftverkehrsstatistik geprüft. Er hat festgestellt, dass die Beschäftigten in Kraftfahrt-Bundesamt und Bundesamt für Güterverkehr sehr unterschiedlich ausgelastet sind. Die Aufteilung der Arbeit auf zwei Behörden verursacht unnötigen Verwaltungsaufwand.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Bundesministerium) empfohlen,

- die Erstellung der Güterkraftverkehrsstatistik ohne zusätzliches Personal beim Kraftfahrt-Bundesamt zu zentralisieren,
- die beim Bundesamt für Güterverkehr frei werdenden Dienstposten kostenneutral gegen entsprechend weniger höherwertige zu tauschen und
- die neuen Dienstposten für übergreifende Auswertungen vorhandener Statistiken, für die Entwicklung der in den Anfängen befindlichen Mautstatistik und für die Vergabe und Bewertung der extern erstellten mittelfristigen Verkehrsprognose zu nutzen.

79.3

Das Bundesministerium will den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes folgen. Das Kraftfahrt-Bundesamt wird die Güterkraftverkehrsstatistik künftig ohne Mitarbeit des Bundesamtes für Güterverkehr erstellen. Das Bundesamt für Güterverkehr wird die hierdurch eingesparten Dienstposten nutzen, um verstärkt neue Aufgaben in der Verkehrsstatistik zu übernehmen.

80 **28 Mio. Euro bei Verkehrsbeeinflussungsanlagen eingespart** (Kapitel 1210)

80.0

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes auf den Bau nicht notwendiger Verkehrsbeeinflussungsanlagen auf Bundesautobahnen verzichtet. Außerdem hat es in mehreren Fällen die Anzahl der geplanten Verkehrszeichenbrücken verringert. Hierdurch wurden mindestens 28 Mio. Euro eingespart.

80.1

Verkehrsbeeinflussungsanlagen informieren die Verkehrsteilnehmer mit variablen Anzeigen auf Verkehrszeichenbrücken frühzeitig über die aktuelle Verkehrssituation und die daran angepasste zulässige Höchstgeschwindigkeit. Sie verbessern so auf überlasteten Autobahnabschnitten den Verkehrsfluss und erhöhen die Verkehrssicherheit. Verkehrsbeeinflussungsanlagen sind bundesweit nach einheitlichen Richtlinien zu planen und zu betreiben.



Verkehrszeichenbrücke

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Bundesministerium) plante, in den Jahren 2002 bis 2007 für 200 Mio. Euro Anlagen zur Verkehrsbeeinflussung auf Bundesautobahnen errichten zu lassen. Die Planung und Ausführung obliegt den Straßenbauverwaltungen der Länder. Der Bundesrechnungshof hat zusammen mit dem Prüfungsamt des Bundes Köln die Planungen von neun Anlagen mit geschätzten Gesamtbaukosten von 67 Mio. Euro geprüft.

80.2

80.2.1

Die Straßenbauverwaltungen der Länder planten ab dem Jahre 2002 neue Verkehrsbeeinflussungsanlagen u. a. auf folgenden Bundesautobahnen:

- auf der A 5 zwischen dem Autobahnkreuz Darmstadt und der Landesgrenze Hessen/Baden-Württemberg bei Heppenheim,
- auf der A 7 bei Kassel,
- auf der A 24 zwischen dem Autobahndreieck Havelland und der Anschlussstelle Herzsprung und
- auf der A 27 zwischen den Anschlussstellen Ihlpohl und Achim-Nord.

Gleichzeitig zur Planung der Anlagen bauten die Straßenbauverwaltungen diese Autobahnabschnitte von vier auf sechs bzw. von sechs auf acht Fahrstreifen aus oder beabsichtigten dies zu tun. Die Notwendigkeit der Verkehrsbeeinflussungsanlagen begründeten sie jedoch mit Verkehrsdaten, die auf dem ursprünglichen vier- bzw. sechsstreifigen Ausbauzustand der Autobahnen beruhten. Die Erweiterung um zwei zusätzliche Fahrstreifen verbessert den Verkehrsfluss und die Verkehrssicherheit auf diesen Autobahnabschnitten erheblich. Der Bundes-

rechnungshof hat daher empfohlen, auf die Verkehrsbeeinflussungsanlagen zu verzichten.

80.2.2

Die Straßenbauverwaltung des Landes Brandenburg plante ab dem Jahre 2003 beim Neubau der Bundesautobahn A 113/A 113n eine Verkehrsbeeinflussungsanlage von der Landesgrenze Berlin/Brandenburg bis zum Autobahnkreuz Schönefeld. Das neue Autobahnteilstück südlich von Berlin ist für die in 15 Jahren erwartete Verkehrsmenge bemessen. Hierbei ist schon berücksichtigt, dass der Verkehr nach Inbetriebnahme des neuen Großflughafens Berlin-Brandenburg-International stark zunehmen wird. Der Bundesrechnungshof hat es daher für nicht notwendig gehalten, bereits beim Neubau der Bundesautobahn A 113/A 113n eine Anlage zur Verkehrsbeeinflussung zu errichten.

80.2.3

Nach den Richtlinien des Bundesministeriums über die Planung und den Betrieb von Verkehrsbeeinflussungsanlagen soll der Regelabstand zwischen Verkehrszeichenbrücken 1 500 m bis 2 500 m betragen. Ausnahmen sind unter bestimmten Voraussetzungen zulässig, z. B. bei dichter Folge von Anschlussstellen oder unübersichtlicher Streckenführung. Verkehrszeichenbrücken kosten je nach Breite der Autobahn zwischen 60 000 Euro und 80 000 Euro.

Die Straßenbauverwaltungen sahen bei mehreren Verkehrsbeeinflussungsanlagen zwischen den Verkehrszeichenbrücken durchgängig Abstände von nur 700 m bis 1 300 m vor.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, zwischen den Verkehrszeichenbrücken nur bei begründeten Ausnahmen geringere als die Regelabstände zuzulassen.

80.3

Das Bundesministerium ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Es hat auf die nicht notwendigen Verkehrsbeeinflussungsanlagen verzichtet und die Abstände zwischen den Verkehrszeichenbrücken in mehreren Fällen vergrößert. Hierdurch sind mindestens 28 Mio. Euro eingespart worden.

81 Erfolgreiche Zusammenarbeit mit dem Obersten Kontrollamt der Tschechischen Republik bei der Prüfung der Autobahn Prag–Dresden

81.0

Der Bundesrechnungshof und das Oberste Kontrollamt der Tschechischen Republik haben ihre Prüfungen des Baus der Autobahn Prag–Dresden koordiniert. Die abge-

stimmte Methodik der Prüfungen ermöglichte erstmals einen umfassenden Austausch von Daten über Baukosten von Brücken und Tunneln. Auf dieser Grundlage konnten die beiden Obersten Rechnungskontrolleinrichtungen den nationalen Straßenbaubehörden neben den landesspezifischen Feststellungen übereinstimmende Empfehlungen für einen wirtschaftlichen Brückenbau geben.

81.1

Die Autobahn Prag–Dresden verläuft in der Tschechischen Republik über 92 km als D 8 von Prag über Ústí nad Labem bis zur tschechisch-deutschen Staatsgrenze. In Deutschland führt die Autobahn mit einer Länge von 45 km als Bundesautobahn A 17 von der Grenze bis nach Dresden. Eine gemeinsam finanzierte Grenzbrücke verbindet diese beiden Abschnitte. Die Autobahn ist bis auf einen 16 km langen Abschnitt im Böhmisches Mittelgebirge seit Ende 2006 in Betrieb. Der Bau der deutschen A 17 kostete 670 Mio. Euro. Der 23 km lange Abschnitt der tschechischen D 8 zwischen der Grenze und Ústí nad Labem kostete 690 Mio. Euro.

Die Obersten Rechnungskontrolleinrichtungen der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechischen Republik, Bundesrechnungshof und Nejvyšší kontrolní úřad (NKÚ), vereinbarten im Januar 2006, ihre jeweiligen Prüfungen des Baus der Autobahn Prag–Dresden zu koordinieren und sich bei den nationalen Prüfungsaufgaben gegenseitig zu unterstützen. Die wichtigsten Gründe für die Zusammenarbeit waren:

- Auf der Grundlage eines Staatsvertrags oblagen Planung und Bau der Grenzbrücke der tschechischen Seite. Die Bundesrepublik Deutschland finanzierte die Grenzbrücke zu 42 %, sodass der Bundesrechnungshof ein besonderes Interesse an der Prüfung dieser Ausgaben hatte.
- Die beiden Obersten Rechnungskontrolleinrichtungen wollten die Baukosten der Brücken und Tunnel länderübergreifend vergleichen und auswerten. Der NKÚ war besonders daran interessiert, Ursachen für die von ihm vermuteten höheren Baukosten auf tschechischer Seite zu finden.

81.2

Um vergleichbare Daten zu erhalten, erarbeiteten Bundesrechnungshof und NKÚ eine einheitliche Methodik zur Prüfung der Brücken- und Tunnelkosten. Ihr Ziel war ein internationaler Kostenvergleich auf breiter statistischer Basis. Die in den jeweiligen Ländern erhobenen Daten werteten sie gemeinsam aus. Die Analyse zeigte, dass die Brücken der tschechischen D 8 im Durchschnitt teurer waren als die der deutschen A 17. Als besonders teuer erwies sich die Grenzbrücke. Betonbrücken waren billiger als Stahl- oder Stahlverbundbrücken. Die tschechischen Tunnel kosteten ungefähr doppelt so viel wie vergleichbare deutsche Tunnel.

Bundesrechnungshof und NKÚ ermittelten folgende Ursachen, die zu den höheren Kosten in der Tschechischen Republik beitrugen:

- Bei den Brücken der tschechischen D 8 gab es eine größere Vielfalt von Brückenkonstruktionen als bei denen der deutschen A 17.
- Die tschechische Straßenbaubehörde vergab bevorzugt ganze Autobahnabschnitte einschließlich der Brücken an einen Generalunternehmer, während in Deutschland Bauaufträge für Brücken überwiegend gesondert ausgeschrieben werden. Die Vergabe an Generalunternehmer schränkte den Wettbewerb ein, da mittelständische Unternehmen sich nur um die Vergabe kleinerer Aufträge bewerben können.
- Der Wettbewerb bei Tunnelbauten war in der Tschechischen Republik nach Auffassung des NKÚ zum Zeitpunkt der Vergabe noch unterentwickelt.

Beim Bau der Grenzbrücke führten insbesondere unklare Wertungskriterien bei der Auswahl des künftigen Auftragnehmers zur Anfechtung der Vergabeentscheidung. Dies machte ein Nachprüfungsverfahren erforderlich, das schließlich eine erhebliche Verzögerung bei der Auftragsvergabe zur Folge hatte. Um den vereinbarten Fertigstellungstermin halten zu können, beauftragte die tschechische Straßenbaubehörde zusätzliche Leistungen zur Beschleunigung der Bauarbeiten. Sie vergab die Aufträge hierfür, ohne zunächst feste Preise zu vereinbaren. Für die Beschleunigungsmaßnahmen entstanden Mehrkosten in Höhe von etwa 5,9 Mio. Euro. Die vorläufigen Gesamtkosten für die Grenzbrücke beliefen sich bis Oktober 2006 auf 25,9 Mio. Euro.



Quelle: DEGES Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH

Der Vergleich des in der Tschechischen Republik bei der Ausschreibung und Vergabe der Grenzbrücke angewandten Verfahrens mit den deutschen Vergabevorschriften zeigte gravierende Unterschiede auf. Diese bestanden insbesondere bei der Qualität der Wertungskriterien sowie den Verfahren zur Prüfung und Wertung der Angebote. Allerdings war die Tschechische Republik zu jener Zeit noch nicht Mitglied der EU und deshalb nicht an die Anwendung des europäischen Vergaberechts gebunden. Die

europäischen Vergabevorschriften sind inzwischen in tschechisches Recht umgesetzt.

Die in ihrem jeweiligen Land getroffenen Prüfungsfeststellungen teilten Bundesrechnungshof und NKÚ unabhängig voneinander den Straßenbaubehörden ihrer Länder mit. Darüber hinaus haben sie den nationalen Straßenbaubehörden auf der Grundlage der koordinierten Prüfungen übereinstimmend empfohlen,

- die Brückenkonstruktionen zu standardisieren und
- Stahlverbundbrücken und Brücken mit Sonderkonstruktionen nur dort auszuführen, wo Spannbetonbrücken unzweckmäßig sind.

81.3

Die bei der Prüfung der Autobahn Prag–Dresden von Bundesrechnungshof und NKÚ erreichten Ergebnisse sind nur durch die Zusammenarbeit der beiden Obersten Rechnungskontrolleinrichtungen möglich gewesen. Die mit einheitlicher Methodik durchgeführten Prüfungen haben erstmals einen umfassenden Austausch von Daten über Baukosten von Brücken und Tunneln ermöglicht. Bundesrechnungshof und NKÚ werden diesen internationalen Kostenvergleich bei ihrer zukünftigen Arbeit nutzbringend verwerten können.

Bundesrechnungshof und NKÚ sind daran interessiert, ihre Zusammenarbeit, z. B. bei Prüfungen mit Schwerpunkt auf dem Vergaberecht, fortzusetzen. Über ihr Vorgehen bei der Prüfung der Autobahn Prag–Dresden haben sie einen gemeinsamen Bericht veröffentlicht, der auch im Internet unter www.bundesrechnungshof.de verfügbar ist.

82 Neue gesetzliche Regelung soll künftig Leistungsmissbrauch beim Wohngeld verhindern (Kapitel 1225 Titel 632 01)

82.0

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung will im neuen Wohngeldgesetz die gesetzlichen Grundlagen dafür schaffen, dass automatisch Daten zwischen den Wohngeldstellen und der Minijob-Zentrale ausgetauscht werden können. Dadurch können die Wohngeldstellen dem vom Bundesrechnungshof aufgedeckten Leistungsmissbrauch beim Wohngeld künftig wirksamer begegnen.

82.1

82.1.1

Die Leistungen nach dem Wohngeldgesetz werden u. a. danach gewährt, welches Gesamteinkommen alle zum Haushalt rechnenden Familienmitglieder erzielen. Verändert sich das Gesamteinkommen der Familienmitglieder,

ist der Antragsteller des Wohngeldes verpflichtet, diese Änderungen gegenüber der Wohngeldstelle anzugeben.

Bei der Ermittlung des Gesamteinkommens sind auch Einnahmen aus geringfügiger Beschäftigung, den Minijobs, zu berücksichtigen. Bei einem Minijob darf der Verdienst nicht über 400 Euro im Monat liegen. Alle Minijobs müssen der Minijob-Zentrale gemeldet werden, die bei der Deutschen Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See eingerichtet ist.

Das Einkommen kann festgestellt werden durch Vorlage einer Verdienstbescheinigung, der Lohnsteuerbescheinigung des Arbeitgebers oder des Einkommensteuerbescheids. Bei einem Minijob kann der Arbeitgeber eine pauschalierte Lohnsteuer an die Minijob-Zentrale entrichten. In diesen Fällen wird der Lohn des Minijobs nicht auf der Lohnsteuerbescheinigung ausgewiesen. Wird der Minijob gegenüber den Wohngeldstellen verschwiegen und keine Verdienstbescheinigung vorgelegt, geht aus einer Lohnsteuerbescheinigung oder einem Einkommensteuerbescheid nicht hervor, dass der Arbeitnehmer einem Minijob nachgeht.

Die Wohngeldstellen sind deshalb ausschließlich auf die wahrheitsgemäßen und vollständigen Angaben der Antragsteller angewiesen oder müssten eine Möglichkeit haben, bei der Minijob-Zentrale nachzufragen. Dafür fehlte bisher aber die gesetzliche Grundlage. Werden Einnahmen aus Minijobs verschwiegen, führt dies in aller Regel zu überhöhten Wohngeldzahlungen.

82.1.2

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 2006, ob die Antragsteller in ihren Wohngeldanträgen angegeben hatten, ob sie Einnahmen aus Minijobs erzielt haben. Hierzu verglich er die Daten der Wohngeldbezieher mit Daten der Minijob-Zentrale.

Dabei stellte er in einer Stichprobe fest, dass die Antragsteller in mehr als der Hälfte aller geprüften Fälle ihre

Einkünfte aus Minijobs nicht angegeben hatten. Rechnet man diese Fälle auf die Gesamtzahl aller Wohngeldfälle hoch, würden jährlich in mehr als 40 000 Wohngeldfällen Einnahmen aus Minijobs verschwiegen. Bund und Länder, die das Wohngeld jeweils zur Hälfte finanzieren, würden dann unberechtigt 20 Mio. Euro an Wohngeld auszahlen.

82.2

Angesichts dieser finanziellen Größenordnung für die öffentliche Hand hat der Bundesrechnungshof empfohlen, im Wohngeldgesetz eine gesetzliche Regelung zu schaffen, die einen regelmäßigen automatisierten Abgleich der Wohngelddaten mit den Daten der Minijob-Zentrale zulässt. Die Wohngeldstellen könnten dann unabhängig von den Angaben der Antragsteller überprüfen, ob Familienmitglieder Einnahmen aus Minijobs erzielen.

82.3

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung ist der Empfehlung des Bundesrechnungshofes gefolgt und hat in der Novellierung zum Wohngeldgesetz eine entsprechende Regelung zum automatisierten Datenabgleich aufgenommen. Das neue Wohngeldgesetz soll zum 1. Januar 2008 in Kraft treten.

82.4

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Wohngeldstellen den Datenabgleich nutzen. Er geht davon aus, dass mit dem Datenabgleich unberechtigte Wohngeldzahlungen verhindert werden können. Den Leistungsempfängern wird zunehmend bewusst, dass sie wohngeldrelevante Einnahmen nicht verschweigen können. Mit dem automatisierten Datenabgleich werden die Wohngeldstellen unabhängig von den Angaben der Antragsteller prüfen können, ob Familienmitglieder Minijobs nachgehen.

Bundesministerium der Verteidigung (Einzelplan 14)

83 Bundesministerium verschärft die Kontrolle des Bauunterhalts (Kapitel 1412)

83.0

Das Bundesministerium der Verteidigung hat auf Hinweis des Bundesrechnungshofes dafür gesorgt, dass künftig die Verwendung von Haushaltsmitteln für den Bauunterhalt besser überwacht wird. Ein Bundeswehrdienstleistungszentrum stattete in Absprache mit einer militärischen Dienststelle die Diensträume des Kommandeurs mit einer

Klimaanlage aus. Dafür wurde die dringend erforderliche Sanierung 30 Jahre alter Sanitärräume zurückgestellt. Der Einbau der Klimaanlage im Rahmen des Bauunterhalts verstieß gegen einschlägige Vorschriften.

83.1

Im Auftrag des Bundesrechnungshofes untersuchen Prüfungsämter des Bundes u. a. die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns von Dienststellen und Truppenteilen der Bundeswehr auf Ortsebene. Schwerpunkt ist die Qualität des Verwaltungshandelns,

z. B. beim Bauunterhalt. Dabei stellte das Prüfungsamt des Bundes Köln einen besonders prägnanten Verstoß gegen einschlägige Vorschriften fest:

Eine militärische Dienststelle beantragte im Sommer 2006 eine Klimaanlage für die Diensträume ihres Kommandeurs. Sie verwies auf den Besuch einer italienischen Delegation und führte zur Begründung lediglich aus: „In allen drei Räumen herrschten aufgrund der derzeitigen hochsommerlichen Temperaturen ständig über 40 Grad Raumtemperatur, welche die Besprechung und die Diskussion nahezu unmöglich machten. Selbst der italienische General hatte Probleme mit der herrschenden Raumtemperatur.“

Binnen vier Tagen verständigte sich das zuständige Bundeswehrdienstleistungszentrum mit der militärischen Dienststelle unter persönlicher Beteiligung des Kommandeurs darauf, die Klimaanlage im Rahmen des Bauunterhalts zeitnah einzubauen. Die beteiligten Stellen verabredeten, hierfür die für das Jahr 2006 geplante Sanierung von mehr als 30 Jahre alten Sanitärbereichen in der Kaserne zurückzustellen. Die Klimaanlage wurde Anfang 2007 eingebaut und kostete rund 26 000 Euro. Dieser Betrag entsprach nahezu 40 % der zu diesem Zeitpunkt für den Bauunterhalt in der gesamten Liegenschaft für das laufende Jahr eingeplanten Haushaltsmittel. Die Sanitärbereiche blieben bis ins Jahr 2007 hinein unverändert.

83.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass der Einbau der Klimaanlage im Rahmen des Bauunterhalts gegen geltende Vorschriften verstieß. Der Bauunterhalt umfasst grundsätzlich nur substanzerhaltende Arbeiten, nicht aber solche mit Investitionscharakter. Insbesondere im Hinblick auf den schlechten baulichen Zustand vieler Kasernen hat der Bundesrechnungshof das pflichtwidrige Verhalten der handelnden Personen als wenig vorbildlich kritisiert. Die dort vorhandenen baulichen Mängel hatte auch der Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages in seinem Jahresbericht 2006 angesprochen und auf die nachteiligen Folgen für Gesundheit und Motivation der Soldatinnen und Soldaten hingewiesen.

83.3

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) hat die fehlerhafte Rechtsanwendung eingeräumt und umgehend reagiert. So hat es insbesondere

- die Klimaanlage aus den Diensträumen des Kommandeurs entfernen lassen, um sie anderweitig ordnungsgemäß zu verwenden,
- alle aktuell in der militärischen Dienststelle vorgesehenen Maßnahmen des Bauunterhalts bis auf Weiteres unter Genehmigungsvorbehalt gestellt,
- den Kommandeur aufgefordert, Prioritätenlisten für die in den nächsten beiden Jahren vorgesehenen Maß-

nahmen des Bauunterhalts zur Entscheidung vorzulegen, und

- die zuständige Wehrbereichsverwaltung beauftragt, Regressansprüche des Bundes zu prüfen.

Über den Einzelfall hinaus hat das Bundesministerium dafür gesorgt, dass künftig besser überwacht wird, wie die Haushaltsmittel für den Bauunterhalt verwendet werden. Es hat alle Wehrbereichsverwaltungen angewiesen, die Bundeswehrdienstleistungszentren noch einmal ausführlich über die richtige Anwendung der Vorschriften zu belehren. Zudem hat es sie darauf hingewiesen, die in den Prioritätenlisten festgelegte Reihenfolge der Bauunterhaltsmaßnahmen einzuhalten.

83.4

Der Bundesrechnungshof sieht in der schnellen Reaktion des Bundesministeriums einen wichtigen Schritt, mit Hilfe der Wehrbereichsverwaltungen das Verwaltungshandeln der Bundeswehrdienstleistungszentren zu verbessern.

84

ÖPP-Projekt HERKULES: Ausschluss geeigneter Handlungsalternativen künftig erst nach Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

(Kapitel 1404 Titelgruppe 56 Titel 532 56)

84.0

Das Bundesministerium der Verteidigung will künftig bei Projekten, die für eine Öffentlich-Private-Partnerschaft geeignet sind, Handlungsalternativen nicht ausschließen, bevor Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorliegen. So ist gewährleistet, dass es sowohl bei Fortführung des Projektes HERKULES als auch bei weiteren Projekten alle Handlungsalternativen hinsichtlich Kosten, Nutzen und Risiken bewertet, bevor Entscheidungen fallen.

84.1

In dem Projekt HERKULES arbeitet das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) auf dem Gebiet der Informationstechnik mit der Industrie zusammen. Das Bundesministerium gründete im Rahmen dieser Öffentlich-Privaten-Partnerschaft (ÖPP) eine IT-Gesellschaft, die erhebliche Teile der Informationstechnik der Bundeswehr kostengünstig und zeitgerecht modernisieren und bereitstellen soll. Mehrheitsgesellschafter in diesem Kooperationsmodell ist ein industrieller Partner. Der Vertrag mit einem Auftragswert von rund 7 Mrd. Euro sieht vor, dass der Bund die Geschäftsanteile des industriellen Partners nach einer Laufzeit von zehn Jahren gegen eine Abschlusszahlung erwirbt.

Im Jahre 2001 hatte das Bundesministerium die ÖPP ausgeschrieben. Bereits im Vergabeverfahren hatte es festgelegt, dass die Investitionen für die angestrebte Moderni-

sierung der Informationstechnik privat vorfinanziert werden sollten. Der Bundeshaushalt sollte während der Laufzeit des Vertrages nur mit jährlich gleichbleibenden Zahlungen belastet werden. Nach Abschluss der Vertragsverhandlungen legte das Bundesministerium im Jahre 2006 eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor. Diese hat der Bundesrechnungshof geprüft und Folgendes festgestellt:

- Das Bundesministerium stellte dem Kooperationsmodell ein „Behördenmodell“ gegenüber, bei dem die Bundeswehr die IT-Leistungen selbst erbracht bzw. einzeln vergeben hätte. Unter der im Vergabeverfahren vorgegebenen Bedingung einer jährlich gleichbleibenden Belastung des Bundeshaushalts untersuchte es die mit beiden Modellen verbundenen Kosten, Nutzen und Risiken. Die wirtschaftlichen Auswirkungen der vorab festgelegten Rahmenbedingungen hatte es vor Beginn des Vergabeverfahrens nicht bewertet.
- Zum Zeitpunkt der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gab es nach diesen Rahmenbedingungen zum Kooperationsmodell keine realistische Alternative mehr.
- Im Vergleich zum Behördenmodell sind mit dem Kooperationsmodell Mehrausgaben von mindestens 360 Mio. Euro verbunden. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gelangte zu dem Ergebnis, dass das Kooperationsmodell ein günstigeres Kosten-Nutzen-Verhältnis aufwies. Das Bundesministerium stützte dieses Ergebnis insbesondere darauf, dass durch die private Vorfinanzierung die Leistungen früher als beim Behördenmodell genutzt werden können.
- Aufgrund des dargestellten Kosten-Nutzen-Vorteils sowie eines besseren Risikoprofils des Kooperationsmodells verzichtete das Bundesministerium auf eine vertiefte Risikoanalyse.

84.2

Der Bundesrechnungshof hat die Aussagekraft der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung kritisch bewertet. Das Bundesministerium hat diese erst zu einem Zeitpunkt vorgelegt, als vorab getroffene Festlegungen einen ergebnisoffenen Vergleich aller geeigneten Handlungsalternativen nicht mehr zuließen. Die Möglichkeit, durch private Vorfinanzierung die geplanten IT-Maßnahmen schnell umzusetzen, führte im Kooperationsmodell zu einer hohen Nutzenbewertung. Die für dieses Modell notwendige mehrjährige Vorbereitungszeit hat das Bundesministerium nicht berücksichtigt.

Bei einer möglichen weiteren Vertragsperiode des Projektes HERKULES sollte das Bundesministerium die aufgezeigten Probleme vermeiden. Hierzu hat der Bundesrechnungshof empfohlen,

- anhand festzulegender Kriterien begleitend zu evaluieren, ob die Ziele der ÖPP auf wirtschaftliche Weise erreicht werden,

- dabei angesichts der erwarteten schnellen Umsetzung der Planungen insbesondere darauf zu achten, ob die Gesellschaft ihre Leistungen zeitgerecht erbringt, so wie
- auf der Grundlage einer ergebnisoffenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung drei Jahre vor Ablauf des Vertrages das weitere Vorgehen festzulegen.

Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof angeregt, die bei Vertragsablauf vorgesehene Abschlusszahlung von etwa 95 Mio. Euro rechtzeitig in die Haushalts- und Finanzplanung des Bundes einzubeziehen, um zu vermeiden, dass erneut eine private Vorfinanzierung notwendig wird.

Wegen der besonderen Bedeutung des Projektes HERKULES für weitere ÖPP-Projekte hat der Bundesrechnungshof darauf hingewiesen, dass künftig Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen sind, bevor Festlegungen zur Finanzierung getroffen und Vergabeverfahren eingeleitet werden. Auf diese Weise kann die wirtschaftliche Handlungsalternative rechtzeitig ermittelt und ausgewählt werden.

84.3

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hat das Bundesministerium aufgefordert, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umzusetzen und hierüber zu berichten. Das Bundesministerium hat dies zugesagt und will künftig auch bei weiteren Projekten, die für eine ÖPP geeignet sind, die möglichen Handlungsalternativen rechtzeitig und umfassend auf ihre Wirtschaftlichkeit untersuchen.

Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiter verfolgen.

85 Bundeswehr verzichtet auf die Beschaffung von Zubehör für das Transportfahrzeug MULTI (Kapitel 1415)

85.0

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat die Bundeswehr davon abgesehen, weiteres Zubehör für das Transportfahrzeug MULTI zu beschaffen. Sie spart dadurch 16,8 Mio. Euro.

85.1

Die Bundeswehr setzt seit dem Jahre 1996 das Transportfahrzeug MULTI (Mechanisierte Umschlag-, Lager- und Transport-Integration) ein.



(Quelle: Bundeswehr)

Transportfahrzeug MULTI

Zu jedem Fahrzeug gehören Zubehörsätze aus Pritschen, Planen und Ausstattung zum Sichern der Ladung. Die Bundeswehr hielt von Anfang an fünf Zubehörsätze je Fahrzeug für erforderlich, stattete jedoch nicht alle Fahrzeuge im vollen Umfang aus. Die Bundeswehr verfügt inzwischen über 358 Fahrzeuge MULTI. Im Jahre 2006 schloss sie einen Vertrag über die Beschaffung weiterer 157 Fahrzeuge. Sie plante, das aus ihrer Sicht fehlende Zubehör für die vorhandenen Fahrzeuge nachzubestellen. Neue Fahrzeuge wollte sie unmittelbar mit jeweils fünf Zubehörsätzen ausstatten.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Beschaffung des Transportfahrzeuges MULTI mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Koblenz. Dabei stellte er fest, dass Truppenteile im Inland mit weniger Zubehör auskommen.

85.2

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Zahl der Zubehörsätze zu überdenken, zunächst keine neuen Sätze zu kaufen und bis dahin den vorhandenen Bestand effektiv zu nutzen.

85.3

Das Bundesministerium der Verteidigung hat die Anregungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Für die 157 neuen Fahrzeuge will es kein Zubehör beschaffen, sondern auf den Bestand zurückgreifen. Dadurch nutzt die Bundeswehr den Bestand an Zubehör effektiver und spart im Vergleich zu ihrer ursprünglichen Planung 16,8 Mio. Euro.

86 Bundeswehr verzichtet auf den Kauf von fünf Anlagen zum Befüllen und Reinigen von Kraftstoffkanistern (Kapitel 1417)

86.0

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes verzichtet die Bundeswehr auf die Beschaffung von fünf Anlagen zum

Befüllen und Reinigen von Kraftstoffkanistern. Sie spart dadurch rund 3 Mio. Euro.

86.1

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 2006 mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes München, wie sich die Bundeswehr mit Benzin und anderen Betriebsstoffen versorgt. Dabei stellte er fest, dass sie kein ausreichendes Konzept über die Betriebsstoffversorgung hatte. Die Bundeswehr wusste zum Beispiel nicht genau, wie viele Kraftstoffkanister sie künftig noch benötigt. Bereits im Jahre 2005 waren etwa 100 000 Kraftstoffkanister im Wert von rund 2,1 Mio. Euro überflüssig. Das war etwa jeder dritte von der Bundeswehr bevorratete Kanister. Dennoch beabsichtigte sie, zehn Anlagen zum Befüllen und Reinigen von Kraftstoffkanistern zu kaufen.

86.2

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) empfohlen, vor der Beschaffung der Anlagen zunächst ein Konzept über die Versorgung mit Betriebsstoffen zu erarbeiten.

86.3

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, dass es im April 2006 die Teilkonzeption „Betriebsstoffversorgung der Bundeswehr“ in Kraft gesetzt habe. Demnach benötige die Bundeswehr nur fünf Anlagen zum Befüllen und Reinigen von Kraftstoffkanistern. Im Jahre 2010 werde der Bedarf neu geprüft.

86.4

Der Bundesrechnungshof sieht in der konzeptionellen Arbeit der Bundeswehr einen wichtigen Schritt hin zu einer wirtschaftlichen Versorgung mit Betriebsstoffen. Durch den Verzicht auf den Kauf von fünf Anlagen zum Befüllen und Reinigen von Kraftstoffkanistern spart die Bundeswehr rund 3 Mio. Euro.

87 Bundeswehr verringert Anzahl der Sanitätsfahrzeuge erheblich (Kapitel 1415)

87.0

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat die Bundeswehr damit begonnen, ihren Bestand an Sanitätsfahrzeugen deutlich zu verringern. Sie spart dadurch jährlich rund 1,2 Mio. Euro an Betriebskosten ein. Darüber hinaus will sie die teure Typenvielfalt der Sanitätsfahrzeuge reduzieren und auf die Beschaffung von Lastkraftwagen im Wert von 54 Mio. Euro verzichten.

87.1

Der Sanitätsdienst der Bundeswehr verfügte im Jahre 2006 über rund 5 000 Fahrzeuge unterschiedlichen Typs

zum Transport von Personen und Material. Um den aktuellen Anforderungen insbesondere im Auslandseinsatz gerecht zu werden, plante die Bundeswehr, für den Sanitätsdienst 548 gegen Minen und ähnliche Bedrohungen geschützte Lastkraftwagen (Lkw) zu beschaffen.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes München die Ausstattung des Sanitätsdienstes mit Fahrzeugen, deren Nutzung sowie den künftigen Bedarf. Er stellte u. a. fest, dass der Sanitätsdienst 1 620 Fahrzeuge mehr hat, als die Planungen der Bundeswehr für ihre Struktur im Jahre 2010 vorsehen. Für aktuelle Einsätze bieten diese Fahrzeuge nicht das erforderliche Schutzniveau. Sie werden daher nur noch eingeschränkt genutzt. Die Typenvielfalt der im Sanitätsdienst vorhandenen Fahrzeuge verursacht einen erheblichen Aufwand bei der Instandsetzung sowie der Versorgung mit Ersatzteilen und macht viele Schulungen erforderlich. Die von der Bundeswehr geplante Anzahl neuer geschützter Lkw hielt der Bundesrechnungshof für überhöht, weil die Bundeswehr von einem zu hohen Transportbedarf ausging.

87.2

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen,

- den Überbestand an ungeschützten Fahrzeugen abzubauen,
- die teure Typenvielfalt der Sanitätsfahrzeuge zu reduzieren und
- den Umfang der Beschaffung geschützter Lkw zu überdenken.

87.3

Das Bundesministerium der Verteidigung hat die Überbestände an Fahrzeugen eingeräumt und mitgeteilt, dass es seit der Prüfung des Bundesrechnungshofes bereits 528 Fahrzeuge ausgesondert habe. Damit würden jährlich 1,2 Mio. Euro an Betriebskosten eingespart. Weitere 190 Fahrzeuge stünden kurzfristig zur Aussonderung an. Neue Fahrzeuge will die Bundeswehr nunmehr bedarfsgerecht beschaffen. Dazu verzichte sie auf die Beschaffung von 135 geschützten Lkw im Wert von 54 Mio. Euro. Die Bundeswehr hat damit begonnen, die Typenvielfalt der Sanitätsfahrzeuge zu reduzieren. So nutzt sie einen vorhandenen Fahrzeugtyp künftig nicht mehr und wird sich bei neu zu beschaffenden Fahrzeugen auf einen Fahrzeugtyp je Fahrzeugklasse beschränken.

87.4

Der Bundesrechnungshof sieht in den Reduzierungen einen wichtigen Schritt hin zu einem wirtschaftlichen Einsatz von Sanitätsfahrzeugen. Er wird weiterhin verfolgen, wie die Bundeswehr ihre Bestände abbaut und ihre Beschaffung plant.

88

Bundeswehr rechnet Abgabe von Betriebsstoffen an Dritte künftig rechtzeitig und kostendeckend ab

(Kapitel 1403 Titelgruppe 08 und Kapitel 1417 Titel 514 02)

88.0

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes wird die Bundeswehr die Abgabe von Betriebsstoffen wie Diesel und Benzin an ausländische Truppenteile, Behörden und zivile Empfänger künftig rechtzeitig und kostendeckend abrechnen. Kurzfristig erzielte die Bundeswehr bereits Einnahmen in Höhe von 9,7 Mio. Euro.

88.1

Die Bundeswehr versorgt aus ihren Beständen ausländische Truppenteile, Behörden und zivile Empfänger mit Betriebsstoffen, z. B. mit Diesel und Benzin (sog. Betriebsstoffabgabe). Hierfür muss sie ein kostendeckendes Entgelt erheben.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Betriebsstoffabgabe mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Köln. Er stellte fest, dass die Bundeswehr die Abrechnung der Betriebsstoffabgabe nur ungenügend geregelt hatte. In der Folge forderte sie die Entgelte von anderen Nationen nicht konsequent ein. Sie setzte die Preise für die Betriebsstoffe nicht kostendeckend fest und stellte nicht sicher, dass tatsächlich alle Betriebsstoffabgaben in Rechnung gestellt wurden. Hinzu kam, dass die Bundeswehr die Entgelte erst Monate oder Jahre später abrechnete. Es gab auch kein geregeltes Mahnverfahren für offene Forderungen.

Mitte 2006 waren aus der Betriebsstoffabgabe noch Forderungen der Jahre 1999 bis 2005 in Höhe von rund 14 Mio. Euro offen.

88.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) auf die Einnahme- und Zinsverluste hingewiesen. Er hat empfohlen, die Verfahren und Zuständigkeiten bei der Abrechnung der Betriebsstoffabgabe eindeutig zu regeln. Die Verfahren sollten sicherstellen, dass Entgelte künftig kostendeckend und ohne Zeitverzug festgesetzt werden und offene Forderungen zügig verfolgt werden. Er hat erwartet, dass die Bundeswehr die offenen Forderungen der Jahre 1999 bis 2005 kurzfristig geltend macht.

88.3

Das Bundesministerium hat zugesagt, durch zusätzliche organisatorische Maßnahmen schon kurzfristig eine kostendeckende und zügige Abrechnung der Betriebsstoffabgabe sicherzustellen. Von den offenen Forderungen seien inzwischen bereits 9,7 Mio. Euro beglichen worden, 4,3 Mio. Euro stünden noch aus.

Mittelfristig strebt das Bundesministerium für die Abgabe an NATO-Partner ein Verfahren an, das aufwendige Abrechnungen von vornherein vermeidet. Über die Grundzüge des neuen Verfahrens hat es den Bundesrechnungshof informiert und mitgeteilt, dass die Verhandlungen noch andauern. Der Bundesrechnungshof wird die weiteren Schritte beobachten.

89 Bundeswehr sondert überzählige Fernmeldekabinen aus (Kapitel 1415 Titel 55 401)

89.0

Die Bundeswehr hat nach einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes damit begonnen, über 1 300 nicht benötigte Fernmeldekabinen auszusondern. Zugleich verzichtete sie darauf, für 4,6 Mio. Euro 148 neue Kabinen zu beschaffen. Darüber hinaus wird sie ihren Bedarf an Fernmeldekabinen insgesamt überprüfen.

89.1

Militärische Telekommunikationssysteme (z. B. Funkanlagen) sind in der Regel in besonderen Containern eingebaut (vgl. Abbildung 1). Diese sogenannten Fernmeldekabinen, die zugleich Arbeitsräume für das Bedienungspersonal sind, werden auf Lastkraftwagen aufgesetzt und zum jeweiligen Einsatzort transportiert (vgl. Abbildung 2). Für den Einbau der Kommunikationssysteme werden sogenannte Rüstsätze benötigt, die jeweils aus dem Fernmeldegerätesatz und dem Einbausatz bestehen.

Abbildung 1



(© Bundeswehr)

Fernmeldekabine innen

Die Bundeswehr hatte seit Mitte der 70er-Jahre in drei Losen rund 12 000 Fernmeldekabinen beschafft. Der Bundesrechnungshof hatte die Auftragsvergabe für die ersten beiden Lose geprüft. In seinen Bemerkungen 1986 (Bundestagsdrucksache 10/6138 Nr. 25) hatte er beanstandet, dass das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) mehr Fernmeldekabinen als erforderlich beschafft hatte. Zudem waren zum Zeitpunkt der Lieferung die Einbausätze für die zu installierenden Kommunikationssysteme noch nicht verfügbar gewesen. Daher hatte der überwiegende Teil der Kabinen ungenutzt in Gerätedepots gelagert. Das Bundesministerium hatte daraufhin zugesagt, die Beschaffungsplanungen für die Kabinen und die Rüstsätze besser zu koordinieren.

Im Jahre 2005 prüfte der Bundesrechnungshof mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Köln erneut den Bedarf und Bestand an Fernmeldekabinen. Dabei stellte er fest, dass die Bundeswehr ihre Bedarfsermittlungen nicht aktualisiert hatte, obwohl der Umfang der Streitkräfte inzwischen deutlich reduziert worden war. Zudem war die Beschaffung von Kabinen und Rüstsätzen immer noch nicht aufeinander abgestimmt. Obwohl der dadurch verursachte Überbestand an Kabinen ungenutzt in Depots lagerte, war die Beschaffung neuer Kabinen geplant.

Abbildung 2



(© Bundeswehr)

Fernmeldekabine auf Lkw: Stückpreis Kabine (ohne Fernmeldegeräte) 30 000 Euro

89.2

Der Bundesrechnungshof hat die Beschaffungsplanung für die Fernmeldekabinen erneut beanstandet und empfohlen,

- zu ermitteln, wie viele Kabinen und zugehörige Rüstsätze noch benötigt werden,

- zu überprüfen, ob die geplante Beschaffung neuer Kabinen tatsächlich erforderlich ist und
- den Überbestand zeitnah auszusondern.

89.3

Das Logistikamt der Bundeswehr hat die Anregungen aufgegriffen und mitgeteilt, dass es bis Ende September 2006 die Aussonderung von über 1 300 Fernmeldekabinen eingeleitet habe. Zudem werde in Abstimmung mit allen militärischen Organisationsbereichen, die Kabinen nutzen, der Bedarf dem geänderten Aufgaben- und Einsatzspektrum der Bundeswehr angepasst. Daraus könnten sich zusätzliche Bestandsreduzierungen ergeben. Im Übrigen sei auf die geplante Beschaffung von 148 neuen Kabinen im Auftragswert von rund 4,6 Mio. Euro verzichtet worden.

89.4

Der Bundesrechnungshof sieht in den ergriffenen Maßnahmen einen ersten Schritt hin zu einer effizienten Bewirtschaftung des Bestandes an Fernmeldekabinen. Er erwartet, dass das Bundesministerium – wie bereits vor 20 Jahren zugesagt – nunmehr darauf hinwirkt, die Beschaffungsplanungen für Kabinen und Rüstsätze sachgerecht zu koordinieren.

90 Marine legt nicht mehr benötigte Landungsboote vorzeitig still (Kapitel 1418)

90.0

Die Bundesmarine hat ihre letzten acht Landungsboote der Klasse 521 vorzeitig außer Dienst gestellt. Dadurch spart sie insgesamt rund 6 Mio. Euro Betriebsausgaben ein. Sie ist damit Empfehlungen des Bundesrechnungshofes nachgekommen.

90.1

Mitte der 60er-Jahre hatte die Bundesmarine 28 Landungsboote der Klasse 521 beschafft. Mit diesen sollte bei einer Zerstörung der Hafenanlagen der Nachschub für die Truppe angelandet werden (vgl. Abbildung). Die Boote gehörten zu den amphibischen Einheiten der Marine. Nachdem diese Einheiten aufgelöst worden waren, sonderte die Marine in den 80er-Jahren 20 der Boote aus. Die restlichen acht Boote überließ sie Marinestützpunkten und -schulen als Hafenbetriebsgerät für Personen- und Materialtransporte. Den Landungsbooten war keine feste Besatzung zugeordnet. Nach der ursprünglichen Planung sollten sie bis zum Jahre 2010 genutzt werden. Allein die jährlichen Ausgaben für Instandhaltung (Ersatzteile, Werfleistungen) und Betriebsstoffe beliefen sich auf rund 90 000 Euro je Boot.



(© Bundeswehr/Marine)

Landungsboot Klasse 521: Betriebsausgaben 90 000 Euro pro Jahr

Der Bundesrechnungshof hatte den Betrieb der Landungsboote erstmals im Jahre 1999 geprüft. Dabei hatte er festgestellt, dass alle acht Boote nur gering ausgelastet waren. Er hatte daraufhin empfohlen,

- vier Boote stillzulegen, für die planmäßige Werftaufenthalte anstanden,
- die Auslastung der Übrigen zu überwachen und
- bei zurückgehender Nutzung weitere Einheiten auszusondern.

Das Bundesministerium der Verteidigung (Bundesministerium) war diesen Empfehlungen gefolgt. Es hatte Ende 1999 zunächst vier und Ende 2004 nochmals zwei Boote stillgelegt. Zudem hatte es zugesichert, die wirtschaftliche Auslastung der verbliebenen Einheiten anhand regelmäßig erhobener Betriebsdaten zu überprüfen.

90.2

Im Jahre 2006 standen für die letzten beiden Boote teure Instandhaltungsarbeiten an. Der Bundesrechnungshof begann daher Ende 2005 mit einer erneuten Prüfung. In deren Verlauf legte das Bundesministerium ein weiteres Boot still. Das letzte verbliebene Boot war im Durchschnitt der Jahre 2003 bis 2005 nur dreieinhalb Stunden pro Woche in Betrieb gewesen. Die Marine hatte es vor allem für den Gästetransport bei Tagen der offenen Tür oder bei Hafenfesten genutzt.

Der Bundesrechnungshof hat die geringe Auslastung beanstandet und mit Blick auf die hohen Betriebsausgaben empfohlen,

- für die gelegentlichen Transportaufgaben andere, kostengünstigere Boote zu nutzen und
- auch das letzte Landungsboot alsbald auszusondern.

Das Bundesministerium hat die Anregung zunächst nicht aufgegriffen, weil dem Boot eine neue Aufgabe zugeordnet werden sollte. Ende 2006 hat es dann aber doch dessen Aussonderung eingeleitet.

90.3

Durch die vorgezogene Stilllegung aller Landungsboote der Klasse 521 wird die Marine insgesamt rund 6 Mio. Euro an Betriebsausgaben einsparen.

91 9 Mio. Euro Betriebskostenerstattung für einen Luft/Boden-Schießplatz werden eingefordert

91.0

Das Bundesministerium der Verteidigung will nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes rückwirkend rund 9 Mio. Euro anteilige Betriebskosten des Luft/Boden-Schießplatzes Nordhorn einfordern. Seit dem Jahre 2001 versäumte es die Bundeswehr, ausländische Streitkräfte, die den Platz mitnutzen, an den Kosten zu beteiligen. Künftig wird sie ihren Anspruch zeitgerecht geltend machen.

91.1

Der Luft/Boden-Schießplatz Nordhorn wird nicht nur von der Bundesluftwaffe, sondern auch von ausländischen Streitkräften genutzt. Von diesen sind dafür nach den einschlägigen Abrechnungsbestimmungen der Bundeswehr Entgelte für die anteiligen Betriebskosten zu fordern. Üblicherweise werden die Entgelte in Mitnutzungsvereinbarungen geregelt.

Der Bundesrechnungshof stellte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Magdeburg fest, dass die Wehrbereichsverwaltung Nord es seit der Übernahme des

Schießplatzes durch die Bundeswehr im Jahre 2001 versäumte, von alliierten Mitnutzern anteilige Betriebskosten einzufordern. Einschließlich Zinsen entstanden so Einnahmeausfälle von rund 9 Mio. Euro.

91.2

Der Bundesrechnungshof hat auf das Versäumnis hingewiesen. Nach seiner Auffassung ist es durch mangelhafte Fachaufsicht seitens des Bundesministeriums der Verteidigung (Bundesministerium) begünstigt worden.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, den ausländischen Streitkräften die anteiligen Betriebskosten für die Mitnutzung des Schießplatzes rückwirkend ab dem Zeitpunkt der Übernahme des Platzes durch die Bundeswehr in Rechnung zu stellen.

91.3

Das Bundesministerium hat die Hinweise des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Es hat zugesagt, mit den ausländischen Streitkräften Vereinbarungen über die Mitnutzung des Luft/Boden-Schießplatzes Nordhorn zu schließen und Erstattungsansprüche künftig zeitgerecht geltend zu machen. Außerdem will es die Mitnutzer bitten, sich rückwirkend ab dem Jahre 2001 an den Betriebskosten (zzgl. Zinsen) zu beteiligen.

Für den Fall, dass sich eine rückwirkende Beteiligung an den Kosten nicht realisieren lässt, hat das Bundesministerium zugesagt, die Haftungsfrage zu prüfen.

91.4

Der Bundesrechnungshof wird sich zu gegebener Zeit davon überzeugen, ob die vom Bundesministerium zugesagten Maßnahmen zu entsprechenden Einnahmen im Bundeshaushalt geführt haben.

Bundesministerium für Gesundheit (Einzelplan 15)

92 Gefahr der Interessenkollision abgewendet

92.0

Gehören Bedienstete eines Bundesministeriums dem Leitungs- oder Aufsichtsgremium eines Zuwendungsempfängers an, dürfen sie nicht gleichzeitig am Entscheidungsverfahren zur Gewährung der Zuwendungen mitwirken. Das Bundesministerium für Gesundheit wird diesen Grundsatz künftig beachten und Interessenkollisionen vermeiden.

92.1

Das Bundesministerium für Gesundheit (Bundesministerium) kann Stellen außerhalb der öffentlichen Verwaltung eine finanzielle Zuwendung gewähren. Dies betrifft z. B. Forschungseinrichtungen oder wissenschaftliche Institute, an deren Tätigkeit der Bund ein Interesse hat. In den Gremien (z. B. im Vorstand oder im Aufsichtsrat) der Zuwendungsempfänger können Bedienstete des Bundesministeriums vertreten sein. Sie sollen im Interesse des Bundes für eine ordnungsgemäße Verwendung der erhaltenen Mittel sorgen.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 2006 mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Frankfurt am Main (Prüfungsamt), wie das Bundesministerium die Interessen des Bundes gegenüber den Zuwendungsempfängern vertrat. Das Prüfungsamt stellte dabei fest, dass einzelne Bedienstete an den Verwaltungsverfahren zur Gewährung von Zuwendungen mitwirkten, obwohl sie einem Leitungs- oder Aufsichtsgremium der entsprechenden Zuwendungsempfänger angehörten. Dies lässt das Verwaltungsverfahrenrecht nicht zu. Zum Zeitpunkt der Prüfung war in dem Bundesministerium keine Regelung vorhanden, um derartige Interessenkollisionen zu vermeiden.

92.2

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes verstieß die Praxis des Bundesministeriums gegen geltendes Recht. Er hat dem Bundesministerium empfohlen, geeignete Regelungen zu erlassen, damit Interessenkollisionen in seinem

Geschäftsbereich künftig ausgeschlossen sind. Dabei sollte es die vom Bundesministerium der Finanzen und dem Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages entwickelten Grundsätze beachten.

92.3

Das Bundesministerium hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umgesetzt und allgemeine Regelungen zur Vermeidung von Interessenkollisionen erlassen. In seinem Geschäftsbereich dürfen keine Bediensteten mehr an Zuwendungsverfahren oder Entscheidungen zugunsten eines Zuwendungsempfängers mitwirken, solange sie dessen Leitungs- oder Aufsichtsgremien angehören. Sie dürfen auch keinen Einfluss auf entsprechende Entscheidungen des Bundesministeriums nehmen und keine Verhandlungen über die Wirtschaftspläne von Zuwendungsempfängern mehr führen.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Einzelplan 17)

93 Klare Richtlinien verbessern die Inanspruchnahme von Unterhaltspflichtigen (Kapitel 1710 Titel 232 07 und 632 07)

93.0

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes die Richtlinien zum Unterhaltsvorschussgesetz umfassend überarbeitet. Die notwendigen Klarstellungen verbessern die Sachbearbeitung vor Ort in den Unterhaltsvorschussstellen und erleichtern die Inanspruchnahme von Unterhaltspflichtigen.

93.1

Kinder unter zwölf Jahren erhalten Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz, wenn sie bei einem allein erziehenden Elternteil leben und der andere Elternteil keinen oder keinen ausreichenden Unterhalt an das Kind zahlt.

In diesen Fällen geht der Unterhaltsanspruch des Kindes auf den Staat über, der den Anspruch gegenüber dem unterhaltspflichtigen Elternteil geltend macht, ggf. einklagt und vollstreckt. Der vom Staat gewährte Unterhaltsvorschuss kann vom Unterhaltspflichtigen nur zurückgefordert werden, wenn er in dem Zeitraum, für den Unterhaltsvorschuss gezahlt wurde, auch leistungsfähig war. Die Unterhaltsvorschussstellen müssen dies prüfen.

Die vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Bundesministerium) im Einvernehmen mit den Ländern erlassenen Richtlinien zum Unterhaltsvorschussgesetz regelten in dem Abschnitt über die Leistungsfähigkeit der Unterhaltspflichtigen bisher nur knapp, was die Unterhaltsvorschussstellen zur Feststellung der Leistungsfähigkeit zu prüfen haben. Insbesondere fehlten klare Regelungen, nach denen Unterhaltspflichtige darlegen und beweisen müssen, dass sie nicht leistungsfähig sind. Machen sie die notwendigen Angaben nicht oder nicht zureichend, kann Leistungsfähigkeit ohne weitere Prüfung durch die Unterhaltsvorschussstellen vermutet werden. Unterhaltsvorschussstellen war diese Beweislastregel häufig nicht geläufig. Sie versuchten Unterhaltspflichtigen nachzuweisen, dass sie leistungsfähig sind. Da ein solcher Nachweis in der Praxis nur schwer zu führen war, stellten diese Stellen entweder umfangreiche, meist erfolglose Ermittlungen zur Einkommens- und Vermögenslage der Unterhaltspflichtigen an oder sahen von vornherein davon ab, sie in Anspruch zu nehmen. Andere Stellen hingegen, die die Beweislastumkehr nutzten, konnten häufiger Rückgriff bei den Unterhaltspflichtigen nehmen und höhere Einnahmen erzielen.

93.2

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, in den Richtlinien ausführlicher als bisher die Voraussetzungen für die Feststellung der Leistungsfähigkeit zu erläutern. Insbesondere sollte in den Richtlinien aber klargestellt werden, dass bei der Prüfung der Leistungsfähigkeit von der Regelvermutung ausgegangen

werden kann, dass Unterhaltspflichtige hinreichend leistungsfähig sind.

93.3

Das Bundesministerium ist den Empfehlungen gefolgt. Es hat die Richtlinien zum 1. Januar 2007 in den einschlägigen Punkten umfassend überarbeitet und die Voraussetzungen der Leistungsfähigkeit sowie die Beweislastregel ausführlich dargestellt.

93.4

Der Bundesrechnungshof verspricht sich von der Neufassung eine erleichterte Aufgabenerledigung in den Unterhaltsvorschussstellen und eine deutliche Verbesserung der Einnahmesituation durch erfolgreiche Rückgriffe gegenüber den Unterhaltspflichtigen. Unterhaltspflichtige sollen nicht durch fehlerhaftes Verwaltungshandeln ihrer Rückzahlungspflicht entgehen können.

Allgemeine Finanzverwaltung (Einzelpart 60)

94 Bundesministerium der Finanzen will steuerliche Erfassung von Einkommensersatzleistungen verbessern (Kapitel 6001 Titel 011 01 und 012 01)

94.0

Das Bundesministerium der Finanzen will dafür sorgen, dass die Finanzämter elektronische Daten über Einkommensersatzleistungen erhalten, die dem sogenannten Progressionsvorbehalt unterliegen und deshalb den Steuersatz beeinflussen. Damit will es auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes eine gleichmäßige Besteuerung erreichen und allein beim Mutterschaftsgeld jährliche Steuerausfälle von rund 20 Mio. Euro verhindern. Der Bundesrechnungshof hatte festgestellt, dass die Finanzämter das Mutterschaftsgeld aufgrund fehlender Angaben der Steuerpflichtigen nur unvollständig steuerlich erfassen.

94.1

94.1.1

Einkommensersatzleistungen, wie das Arbeitslosengeld, das Insolvenzgeld, das Krankengeld und das Mutterschaftsgeld, sind einkommensteuerfrei. Sie unterliegen aber nach § 32b Einkommensteuergesetz (EStG) dem sogenannten Progressionsvorbehalt. Dies bedeutet, dass die Finanzämter bei der Bemessung des Steuersatzes nicht nur die steuerpflichtigen, sondern auch die steuerfreien Einkünfte berücksichtigen. Da der Steuersatz mit steigenden Einkünften steigt, ergibt sich so ein höherer Steuersatz für die steuerpflichtigen Einkünfte. Bezieherinnen und Bezieher solcher Einkommensersatzleistungen müssen eine Einkommensteuererklärung abgeben, wenn diese Leistungen insgesamt 410 Euro im Jahr überschreiten. Sie müssen dabei diese Leistungen angeben.

Die Bundesagentur für Arbeit ist bereits nach geltendem Recht verpflichtet, der Finanzverwaltung die Daten über gewährtes Insolvenzgeld elektronisch zu übermitteln. Diese Regelung soll die steuerliche Erfassung des Insol-

venzgeldes gewährleisten. Für die anderen dem Progressionsvorbehalt unterliegenden Leistungen gibt es solche Regelungen bisher nicht. Die Träger dieser Leistungen müssen lediglich den Empfängern Bescheinigungen ausstellen und darin auf die Steuererklärungspflicht hinweisen.

94.1.2

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes München die steuerliche Erfassung der Einkommensersatzleistungen beispielhaft anhand des Mutterschaftsgeldes. Einen Anspruch auf Mutterschaftsgeld haben insbesondere Frauen, die bei Beginn der Mutterschutzfrist in einem Arbeitsverhältnis stehen. Wenn sie selbst gesetzlich krankenversichert sind, zahlt ihnen ihre Krankenkasse im Regelfall insgesamt rund 1 300 Euro. Arbeitnehmerinnen, die nicht selbst gesetzlich, sondern z. B. privat krankenversichert sind, können beim Bundesversicherungsamt Mutterschaftsgeld beantragen. Es beträgt im Regelfall 210 Euro.

Der Bundesrechnungshof stellte bei der Prüfung von rund 600 Steuerfestsetzungen des Jahres 2003 fest, dass nur rund zwei Drittel der Arbeitnehmerinnen das Mutterschaftsgeld in ihren Steuererklärungen angegeben hatten. Die Finanzämter fragten bei den Müttern fast ausnahmslos nicht nach. Damit erfassten sie in rund einem Drittel der geprüften Fälle das Mutterschaftsgeld steuerlich nicht. Es entstand ein durchschnittlicher Steuerausfall von 120 Euro pro Fall.

Aufgrund dieser Feststellungen ging der Bundesrechnungshof davon aus, dass die Finanzämter bei 465 000 Auszahlungsfällen an Mutterschaftsgeld im Jahr 155 000 Fälle steuerlich nicht erfassen. Die dadurch entstehenden jährlichen Ausfälle an Einkommensteuer schätzte er auf rund 20 Mio. Euro.

94.2

Der Bundesrechnungshof hat das bisherige Verfahren zur steuerlichen Erfassung von Mutterschaftsgeld beanstandet, da es nicht geeignet ist, diese Leistungen annähernd

vollständig zu erfassen. Zudem ist es nicht geeignet, eine gleichmäßige Besteuerung der Bezieherinnen zu gewährleisten. Es schafft ungerechtfertigte Steuervorteile für Frauen, die das Mutterschaftsgeld in ihren Steuererklärungen nicht angeben.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium der Finanzen (Bundesministerium) daher empfohlen, das Bundesversicherungsamt und die gesetzlichen Krankenkassen zur elektronischen Übermittlung der Daten an die Finanzverwaltung zu verpflichten. Für das Mutterschaftsgeld sollten die gleichen Bestimmungen gelten, wie für das Insolvenzgeld der Bundesagentur für Arbeit.

94.3

Das Bundesministerium ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes mit dem Entwurf eines Jahressteuergesetzes 2008 gefolgt. Der Entwurf sieht vor, die bereits für das Insolvenzgeld geltenden Bestimmungen auf das Mutterschaftsgeld und auf alle anderen Einkommensersatzleistungen auszuweiten, die dem Progressionsvorbehalt unterliegen. Mit einer Änderung des § 32b Abs. 3 EStG will das Bundesministerium die Träger der Sozialleistungen verpflichten, der Finanzverwaltung die Daten über diese Einkommensersatzleistungen elektronisch zu übermitteln.

Bundesagentur für Arbeit

95 Bundesagentur für Arbeit verbessert die Organisation und die Aufgabenerledigung im Bereich ihres Datenschutzes

95.0

Die Bundesagentur für Arbeit hat Schwachstellen der Organisation und der Aufgabenerledigung im Bereich ihres Datenschutzes beseitigt. Sie setzt damit die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes um.

95.1

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) hat nach dem Zehnten Buch Sozialgesetzbuch und dem Bundesdatenschutzgesetz personenbezogene Daten zu schützen. Hierzu muss sie u. a. einen Beauftragten für den Datenschutz bestellen.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 2006 die Organisation und Aufgabenerledigung des Datenschutzbeauftragten bei der Zentrale der Bundesagentur und stellte im Wesentlichen fest:

- Die Bundesagentur bearbeitete datenschutzrechtliche Vorgänge in zwei verschiedenen Organisationseinheiten, ohne deren Aufgaben voneinander abzugrenzen. Dadurch wurden Arbeiten doppelt ausgeführt und Informationen gingen verloren. Auch wurden Datenschutzangelegenheiten nicht einheitlich entschieden.
- Die Bundesagentur hatte kein vollständiges und ordnungsgemäßes Verzeichnis über die maschinelle Verarbeitung personenbezogener Daten (Verfahrensverzeichnis). So fehlten insbesondere Angaben darüber, wozu Daten erhoben und wie diese verarbeitet oder genutzt werden sollten.
- Die Bundesagentur beteiligte den Datenschutzbeauftragten nicht rechtzeitig bei der Entwicklung von Datenverarbeitungsprogrammen. Dies verursachte auf-

wendige Programmänderungen und führte zu einer kritischen Berichterstattung der Presse über die Bundesagentur. Außerdem stellte die Bundesagentur dem Datenschutzbeauftragten die erforderlichen Informationen nicht oder nicht rechtzeitig zur Verfügung, um Kontrollen zu ermöglichen (Vorabkontrolle).

- Der Datenschutzbeauftragte führte keine systematischen datenschutzrechtlichen Kontrollen durch.
- Außerdem informierte und schulte er die Beschäftigten der Bundesagentur nicht ausreichend.

95.2

Der Bundesrechnungshof hat die Schwachstellen in der Organisation und die Versäumnisse beim Datenschutz beanstandet. Er hat der Bundesagentur empfohlen, die in zwei Organisationseinheiten gleichzeitig wahrgenommenen Aufgaben zusammenzufassen. Die Bundesagentur sollte sicherstellen, dass ein ordnungsgemäßes und vollständiges Verfahrensverzeichnis geführt wird. Zusätzlich ist der Datenschutzbeauftragte künftig rechtzeitig zu informieren sowie bei der Entwicklung und Änderung von Datenverarbeitungsprogrammen zu beteiligen.

Der Bundesrechnungshof hat angeregt, dass der Datenschutzbeauftragte Prüfpläne aufstellt und Checklisten einführt. Außerdem hält er Schulungen und zielgerichtete Informationen der Beschäftigten für notwendig, um den Datenschutz stärker in das Bewusstsein der mit personenbezogenen Daten arbeitenden Beschäftigten zu rücken.

95.3

Die Bundesagentur ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Sie hat die organisatorische Zweiteilung aufgehoben und zugesagt, das Verfahrensverzeichnis neu zu fassen. Ferner hat sie angekündigt, verbindliche Regelungen zu schaffen, um den Datenschutzbeauftragten künftig rechtzeitig zu beteiligen.

Inzwischen hat der Datenschutzbeauftragte Prüfpläne aufgestellt und Checklisten eingeführt. Die Bundesagentur hat mit dem Datenschutzbeauftragten ein Schulungskonzept erstellt und begonnen, ihre Beschäftigten zu schulen. Darüber hinaus hat sie zugesagt, ihre Beschäftigten künftig umfassend über den Datenschutz zu informieren.

95.4

Der Bundesrechnungshof hält die von der Bundesagentur umgesetzten und eingeleiteten Maßnahmen für geeignet, die Mängel im Datenschutz zu beseitigen. Er wird die weitere Umsetzung beobachten.

96 **Bau- und Immobilienverwaltung der Bundesagentur für Arbeit hat sich trotz Privatisierung an das Vergaberecht zu halten**

96.0

Die privatisierte Bau- und Immobilienverwaltung der Bundesagentur für Arbeit hat Waren und Dienstleistungen für ihren Geschäftsbedarf beschafft, ohne Vergabeverfahren durchzuführen. Sie verstieß damit gegen das Vergaberecht. Die Bundesagentur für Arbeit hat zugesagt, künftig bei sämtlichen Beschaffungen das Vergaberecht zu beachten.

96.1

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) gründete im Jahre 2001 zwei Gesellschaften in der Rechtsform einer GmbH und übertrug ihnen die Verwaltung ihres Bau- und Immobilienbereiches. Beide Gesellschaften verschmolzen Ende 2003 zu einer GmbH (Gesellschaft).

Der Bundesrechnungshof prüfte in den Jahren 2004 und 2005 den privatisierten Bau- und Immobilienbereich der Bundesagentur. Er stellte u. a. fest, dass die Gesellschaft regelmäßig Waren und Dienstleistungen für ihren Geschäftsbetrieb beschaffte, ohne das Vergaberecht zu beachten. Beispielsweise erwarb die Gesellschaft im Jahre 2004 Lizenzen für IT-Anwendungen für mehr als 150 000 Euro, ohne zuvor ein Vergabeverfahren durchzuführen. Die Gesellschaft sah sich nicht an das Vergaberecht gebunden, weil sie nach ihrer Auffassung kein öffentlicher Auftraggeber sei.

96.2

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesagentur und das für die Rechtsaufsicht zuständige Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Bundesministerium) darauf hingewiesen, dass die Gesellschaft dem Vergaberecht unterliegt. Daran ändert sich nichts, wenn die Bundesagentur ihre Aufgaben nicht mehr selbst, sondern durch ihren privatisierten Bau- und Immobilienbereich durchführen lässt. Andernfalls könnte das Vergaberecht durch Privati-

sierungen umgangen und das Prinzip des freien Wettbewerbs sowie das Gebot der Transparenz und der Gleichbehandlung ausgehebelt werden.

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesagentur und das Bundesministerium aufgefordert sicherzustellen, dass die Gesellschaft künftig das Vergaberecht einhält.

96.3

Die Bundesagentur hat zunächst mitgeteilt, dass es ihrer Auffassung nach dem Grundgedanken der Privatisierung widerspräche, wenn die Gesellschaft an das Vergaberecht gebunden sei. Das Bundesministerium ist dagegen der Rechtsauffassung des Bundesrechnungshofes gefolgt und hat die Bundesagentur aufgefordert, ihre abweichende Ansicht aufzugeben. Daraufhin hat die Bundesagentur die Gesellschaft angewiesen, auch beim Kauf von Waren und Dienstleistungen für ihren Geschäftsbetrieb das Vergaberecht ohne Einschränkung anzuwenden.

96.4

Sowohl für die Bundesagentur als auch für den Bau- und Immobilienbereich ist damit deren Status als öffentlicher Arbeitgeber geklärt. Die Bundesagentur wird dafür sorgen müssen, dass die Gesellschaft künftig das öffentliche Vergaberecht einhält, auch wenn sie Waren und Dienstleistungen beschafft.

97 **Bundesagentur für Arbeit verbessert ihre Handlungsprogramme zur Beratung und Vermittlung Arbeitsuchender**

97.0

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat die Bundesagentur für Arbeit ihre Vorgaben zur Vermittlung und Beratung Arbeitsuchender verbessert. Sie erhöhte in den sogenannten Handlungsprogrammen für Arbeitnehmer u. a. die Zahl der Beratungsgespräche und stellte weitere Mittel für Arbeitsuchende zur Verfügung, die bereits länger arbeitslos sind. Außerdem will sie ihre Vermittlungsfachkräfte intensiver schulen, um die Umsetzung der Handlungsprogramme zu verbessern.

97.1

97.1.1

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) hat im Jahre 2005 sogenannte Handlungsprogramme für Arbeitnehmer (Handlungsprogramme) eingeführt, um Arbeitsuchende besser vermitteln und beraten zu können. Sie legt darin ihre Arbeitsweise im Vermittlungs- und Beratungsgeschäft fest: Die Vermittlungsfachkräfte erstellen zunächst für jeden Arbeitsuchenden ein Kundenprofil unter Berücksichtigung seines bisherigen beruflichen Werdeganges. Danach bestimmen sie den individuellen Unter-

stützungsbedarf anhand eines nach „Kundengruppen“ gegliederten Leistungskataloges. Schließlich legen die Agenturen für Arbeit (Agenturen) in einer Zielvereinbarung mit dem Arbeitsuchenden fest, welche Eigenbemühungen von diesen erwartet werden und welche Vermittlungsaktivitäten oder Eingliederungsleistungen die Agenturen erbringen wollen.

97.1.2

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 2005 das Konzept der Handlungsprogramme für Arbeitnehmer und dessen Umsetzung. Er stellte Folgendes fest:

Die Bundesagentur teilte in ihren Handlungsprogrammen die Arbeitsuchenden in vier Kundengruppen ein, die unterschiedlich unterstützt wurden:

- Für „Marktkunden“, die problemlos in den Arbeitsmarkt eingegliedert werden können, waren vorwiegend Beratung und Bewerbungstraining vorgesehen. Nach dem ersten Beratungsgespräch sollte innerhalb von drei Monaten ein Folgegespräch stattfinden.
- Für „Beratungskunden aktivieren“, die unrealistische Erwartungen an ihren Arbeitsplatz haben und zu wenig Eigeninitiative zeigen, waren neben der Beratung kostengünstige Hilfen vorgesehen.
- Für „Beratungskunden fördern“, die im persönlichen oder fachlichen Bereich gefördert werden müssen, kamen vorrangig kostenintensive Weiterbildungsmaßnahmen und Eingliederungszuschüsse in Betracht.
- Für „Betreuungskunden“, die Vermittlungshemmnisse aufgrund gesundheitlicher und sozialer Probleme, mangelnder Berufserfahrung oder generell schlechter Arbeitsmarktlage haben, waren keine kostenintensiven Leistungen vorgesehen. Sie sollten z. B. in Mini-Jobs vermittelt, zu einem „Rückzug aus dem Arbeitsleben“ oder zum „Abgang in Erwerbsunfähigkeit“ veranlasst werden. Nach dem ersten Beratungsgespräch war innerhalb von sechs Monaten ein Folgegespräch durchzuführen.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass zahlreiche Vermittlungsfachkräfte Einzelmerkmale zur Festlegung der Kundengruppe, wie längere Krankheitszeiten, nicht einheitlich auslegten oder sie unterschiedlich anwandten. Die Entscheidungen waren bei einzelnen Agenturen nur in weniger als der Hälfte der geprüften Fälle nachvollziehbar. Die Agenturen setzten außerdem die in den Handlungsprogrammen vorgegebenen Aktivitäten nicht durchgängig um und hatten nur in etwas mehr als der Hälfte der geprüften Fälle Zielvereinbarungen abgeschlossen. Die Zielvereinbarungen enthielten größtenteils Standardformulierungen wie „der Kunde wird sich bewerben“, „der Kunde wird das Internet nutzen“ oder „die Agentur wird soweit möglich Vermittlungsvorschläge unterbreiten“.

97.2

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes waren die Handlungsprogramme für Arbeitnehmer zwar grundsätzlich geeignet, eine einheitliche, transparente und wirtschaftliche Vorgehensweise der Agenturen sicherzustellen. Sie ließen es jedoch zu, dass die Agenturen bei „Marktkunden“ und „Betreuungskunden“ weitgehend untätig bleiben konnten. Beispielsweise war die Zahl der vorgegebenen Beratungsgespräche insbesondere bei den „Betreuungskunden“ nicht ausreichend.

Mit dem gesetzlichen Auftrag der Bundesagentur – Arbeitsvermittlung und -beratung für alle Erwerbsfähigen – ist es nach Ansicht des Bundesrechnungshofes nicht zu vereinbaren, wenn sie von vornherein festlegt, für bestimmte Kundengruppen kaum noch Leistungen der aktiven Arbeitsförderung zu erbringen. Gleiches gilt für die Vorgabe, mit Arbeitsuchenden, die zwar erhebliche Vermittlungshemmnisse haben, aber arbeitswillig und arbeitsfähig sind, den „Rückzug aus dem Arbeitsleben“ oder den „Abgang in Erwerbsunfähigkeit“ zu vereinbaren. Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, die Handlungsprogramme für Arbeitnehmer zu überarbeiten und insbesondere „Marktkunden“ und „Betreuungskunden“ intensiver zu unterstützen.

Der Bundesrechnungshof hat ferner beanstandet, dass in vielen Fällen die notwendige Zielvereinbarung fehlte und die Beschäftigten der Agenturen unsicher waren, wie sie die Handlungsprogramme anwenden sollten. Er hat die Bundesagentur aufgefordert, die Beschäftigten der Agenturen auf die Bedeutung der Zielvereinbarung hinzuweisen und sie in der Anwendung der Handlungsprogramme gezielt zu schulen.

97.3

Die Bundesagentur hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und die Handlungsprogramme für Arbeitnehmer entsprechend geändert oder dies zumindest angekündigt. So hat sie die Zahl der Beratungen erheblich erhöht und inzwischen weitere Mittel zur Eingliederung von „Betreuungskunden“ bereitgestellt, um deren Marktfähigkeit zu erhalten. Die Vorgaben „Rückzug aus dem Arbeitsleben“ und „Abgang in Erwerbsunfähigkeit“ hat sie aus der Liste der Empfehlungen entfernt.

Um Fehler bei der Umsetzung der Handlungsprogramme für Arbeitnehmer künftig zu vermeiden, hat die Bundesagentur die Schulungen ihrer Beschäftigten weiterentwickelt und die Fachaufsicht verbessert. Darüber hinaus erhalten die Agenturen eine verbesserte IT-Unterstützung, um künftig aussagefähige Zielvereinbarungen erstellen zu können.

97.4

Die Bundesagentur hat die Schwachstellen ihrer Handlungsprogramme für Arbeitnehmer erkannt und bereits

damit begonnen, die notwendigen Anpassungen vorzunehmen.

Der Bundesrechnungshof hält die ergriffenen Maßnahmen für geeignet, die Vermittlung und Beratung Arbeitssuchender entscheidend zu verbessern.

Er wird die weitere Entwicklung beobachten.

98 Bundesagentur für Arbeit verbessert das Verfahren für die Zulassung von Saisonarbeitskräften aus dem Ausland in der Landwirtschaft

98.0

Die Bundesagentur für Arbeit verbessert das Zulassungsverfahren von Saisonarbeitskräften aus dem Ausland. Sie hat die Agenturen für Arbeit angewiesen, künftig besser zu überwachen, ob die Betriebe die vorgegebenen Zulassungskontingente einhalten. Die Agenturen für Arbeit werden sich zudem stärker bemühen, inländische Arbeitskräfte in Beschäftigungen vor und nach der Ernte zu vermitteln. Außerdem werden sie die Lohn- und Arbeitsbedingungen für die Saisonbeschäftigten verstärkt prüfen. Die Bundesagentur für Arbeit folgt damit Empfehlungen des Bundesrechnungshofes.

98.1

Die deutsche Landwirtschaft hat während der Ernte einen hohen Bedarf an Saisonarbeitskräften. Seit Jahren setzt sie dabei viele Arbeitskräfte aus dem Ausland ein. In zahlreichen Fällen kennen die Landwirte diese Arbeitskräfte bereits aus früheren Ernteeinsätzen.

Arbeitskräfte aus dem Ausland, die in Deutschland eine Saisonbeschäftigung in der Landwirtschaft aufnehmen wollen, müssen hierzu vorher vom Landwirt angefordert und durch die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) zugelassen werden. Voraussetzung ist, dass für die Beschäftigung keine deutschen oder ihnen rechtlich gleichgestellte ausländische Arbeitskräfte (inländische Arbeitskräfte) auf dem deutschen Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen (Arbeitsmarktvorrangprüfung). Außerdem muss der landwirtschaftliche Arbeitgeber die Saisonarbeitskräfte aus dem Ausland zu denselben Lohn- und Arbeitsbedingungen beschäftigen wie vergleichbare inländische Arbeitskräfte.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Bundesministerium) legte in der Eckpunkteregelung für die Zulassung von Saisonbeschäftigten (Eckpunkteregelung) für die Jahre 2006 und 2007 fest, dass die Bundesagentur für jeden Betrieb 80 % der im Jahre 2005 zugelassenen Saisonarbeitskräfte aus dem Ausland ohne Arbeitsmarktvorrangprüfung zulassen darf. Weitere 10 % kann sie betriebsbezogen zulassen, wenn sie für diese Tätigkeiten keine inländischen Arbeitskräfte vermitteln kann. Insgesamt dürfen die in einen Betrieb beschäftigten Saisonarbeitskräfte aus dem Ausland 90 % der Zulassungen des Jahres 2005 nicht überschreiten (Zulassungskontingent).

Ziel dieser Regelung ist es, mehr inländische Arbeitskräfte als bisher in die Saisonbeschäftigung zu vermitteln und gleichzeitig die Zahl von Saisonarbeitskräften aus dem Ausland zu vermindern. Für die Bundesagentur ist diese Regelung verbindlich.

Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung der Prüfungsämter Berlin und Köln in den Jahren 2005 und 2006 das Zulassungsverfahren für Saisonkräfte aus dem Ausland und die Vermittlung inländischer Arbeitskräfte auf Saisonarbeitsplätze in der Landwirtschaft (Saisonarbeitsplätze) geprüft und Folgendes festgestellt:

- Die Agenturen für Arbeit (Agenturen) besaßen keine ausreichenden Daten über die in den Vorjahren betriebsbezogen zugelassenen ausländischen Saisonarbeitskräfte. Damit ließ sich nicht kontrollieren, ob die Zulassungskontingente eingehalten wurden.
- Die Agenturen erschlossen nur unzureichend Beschäftigungsmöglichkeiten für inländische Arbeitskräfte im Bereich vor und nach der Ernte, z. B. beim Sortieren, Verpacken, Transport oder Verkauf.
- Die Bundesagentur prüfte nicht, ob die Vermittlungsstrategien besonders erfolgreicher Agenturen auch für andere Agenturen sinnvoll sein könnten. Solche Strategien waren z. B. überregionale Vermittlung, beteiligen privater Vermittler, begleitete Vorstellungsgespräche bei Arbeitgebern und Lohnzuschüsse für die Saisonstätigkeit.
- Die Agenturen erfassten jeden Antrag auf Zulassung eines Saisonarbeitnehmers aus dem Ausland als Stellenangebot und veröffentlichten es in ihrer Jobbörse im Internet. Diese Stellenangebote standen interessierten inländischen Arbeitskräften für eine Bewerbung nicht offen, wenn die Landwirte für diese Stellen bereits Arbeitskräfte aus dem Ausland unter Inanspruchnahme ihres Kontingentes namentlich angefordert hatten. Damit war für diese Arbeitskräfte eine Vorrangprüfung nicht erforderlich.
- Die Agenturen beurteilten die Lohn- und Arbeitsbedingungen vielfach nur nach Aktenlage.

98.2

Der Bundesrechnungshof hat das Zulassungsverfahren beanstandet, weil sich damit nicht feststellen ließ, ob die Agenturen das Ziel der Eckpunkteregelung der Bundesregierung beachtet hatten, Saisonarbeitsplätze vermehrt mit Inländerinnen und Inländern zu besetzen. Außerdem konnten die Agenturen nicht überwachen, ob die Zulassungskontingente eingehalten oder überschritten wurden. Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof es als unzureichend angesehen, die Lohn- und Arbeitsbedingungen der Saisonarbeitskräfte nur nach Aktenlage zu beurteilen.

Um mehr inländische Arbeitskräfte als bisher in Saisonbeschäftigung zu vermitteln und weniger Arbeitskräfte aus dem Ausland für Saisonstätigkeiten zuzulassen, sollten die Agenturen künftig

- betriebsbezogen die Zahl der zugelassenen Saisonarbeitskräfte aus dem Ausland festhalten und verstärkt überwachen, dass die Zulassungskontingente eingehalten werden,
- ihre Bemühungen um die Vermittlung in Tätigkeiten vor und nach der Ernte verstärken,
- prüfen, ob erfolgreiche Vermittlungsstrategien anderer Agenturen für den regionalen Arbeitsmarkt übernommen werden könnten,
- Stellenangebote für Saisonbeschäftigungen nur dann erfassen, wenn die Stellen für inländische Arbeitskräfte tatsächlich offen stehen sowie
- die Lohn- und Arbeitsbedingungen der Saisonarbeitskräfte zumindest stichprobenweise bei den Landwirten kontrollieren.

98.3

Die Bundesagentur hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes im Wesentlichen aufgegriffen und zugesagt, die Zulassung von Saisonarbeitskräften aus dem Ausland sowie die Vermittlung inländischer Saisonarbeitskräfte zu verbessern und laufend zu überwachen. So habe sie die Agenturen mit internen Weisungen und einer Ar-

beitshilfe zur Saisonbeschäftigung darauf hingewiesen, ihre Vermittlung insbesondere in Beschäftigungen vor und nach der Ernte zu verstärken und ihre Prüfungs- und Dokumentationspflichten sachgerecht wahrzunehmen. Außerdem habe sie die Agenturen aufgefordert, bei der Arbeitsmarktvorrangprüfung einen strengeren Maßstab anzulegen sowie die Lohn- und Arbeitsbedingungen bei den Landwirten stichprobenweise zu überprüfen. Die Zulassungskontingente für ausländische Saisonarbeitskräfte würden künftig festgehalten und Stellenangebote nur dann erfasst, wenn die Stellen tatsächlich für eine Vermittlung offen stehen. Ferner habe die Bundesagentur in ihrem Intranet ein Forum eingerichtet, in dem sich die Agenturen über erfolgversprechende Vermittlungsmodelle austauschen können. Der Erfolg ihrer Vermittlungen in Saisonbeschäftigung werde durch Befragungen von Landwirten und Arbeitskräften sowie durch ein Forschungsprojekt des Bundesministeriums bewertet.

98.4

Der Bundesrechnungshof hält die von der Bundesagentur eingeleiteten Schritte für geeignet, die festgestellten Mängel zu beheben.

Er wird die weitere Umsetzung beobachten.

Die Bemerkungen sind am 18. September 2007 vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes beschlossen worden.

Bonn, den 21. November 2007

Bundesrechnungshof

Prof. Dr. Dieter Engels

