



B u n d e s
rechnungshof

Bemerkungen 2010

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



B u n d e s
rechnungshof ■■■

Bemerkungen 2010

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Bundes

Vorwort

Die Wirtschafts- und Finanzkrise hat tiefgreifende Spuren in den öffentlichen Haushalten hinterlassen. Der Bund entfernte sich von dem zuvor eingeschlagenen Weg der Haushaltskonsolidierung und nahm neue Kredite auf, um dem Konjunkturunbruch mit milliardenschweren Programmen entgegenzuwirken. Als Folge haben sich die Bundesfinanzen deutlich verschlechtert. Der Haushalt 2010 weist eine historisch hohe Neuverschuldung auf. Etwa jeder fünfte Euro, der ausgegeben wird, muss über neue Kredite gedeckt werden. Trotz der seit Frühjahr 2010 eingetretenen wirtschaftlichen Erholung bleibt die Haushaltslage auch auf mittelfristige Sicht angespannt. Im Finanzplan des Bundes sind bis zum Jahre 2014 neue Schulden von insgesamt 150 Mrd. Euro vorgesehen. Zusätzliche Risiken bergen die angestiegenen Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen.

Der Bundesrechnungshof hält eine schnelle und nachhaltige Rückkehr auf den Konsolidierungspfad für erforderlich. Erstmals gibt die neue verfassungsrechtliche Schuldenregel ein verbindliches Ziel für solide Staatsfinanzen vor. Sie verpflichtet dazu, die strukturelle Neuverschuldung erheblich abzubauen. Spätestens ab dem Jahre 2016 darf sie im Bundeshaushalt nicht mehr als 0,35 % des Bruttoinlandsproduktes betragen. Das sind nach derzeitigem Stand rund 9 Mrd. Euro. Mit dem Haushalt 2011 und dem Haushaltsbegleitgesetz haben Regierung und Parlament einen ersten Schritt in diese Richtung getan. Bereits die Umsetzung dieser geplanten Einsparungen wird erhebliche Anstrengungen erfordern.

Der eingeschlagene Konsolidierungskurs muss unterstützt werden durch wirtschaftliches und zielgerichtetes Verwaltungshandeln. Hierzu geben auch dieses Jahr die Bemerkungen des Bundesrechnungshofes Hinweise und Empfehlungen.

Die vorliegenden Bemerkungen 2010 legen einen Schwerpunkt auf die Wirksamkeit staatlicher Programme. In seinen Einzelfeststellungen berichtet der Bundesrechnungshof wie staatliches Handeln durch gezielte Erfolgskontrollen und gesicherte Bedarfsanalysen optimiert werden kann (Teile II und III). Einen weiteren Schwerpunkt bilden Prüfungen im Bereich der Rentenversicherung und der Gesetzlichen Krankenversicherung. Entsprechend den steigenden Bundeszuschüssen in diesen Bereichen hat der Bundesrechnungshof seine Prüfungsaktivitäten auf diesen Feldern verstärkt. Wie in der Bundesverwaltung gelten auch hier die Maßstäbe der Wirtschaftlichkeit, Ordnungsmäßigkeit und Transparenz.

Der Bundesrechnungshof unterrichtet mit den Bemerkungen den Deutschen Bundestag, den Bundesrat, die Bundesregierung und die Öffentlichkeit über seine wesentlichen Prüfungsergebnisse. Er bietet damit eine fundierte und allgemein zugängliche Informationsbasis, auf der die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit des Umgangs mit den finanziellen Mitteln des Bundes beurteilt werden kann.

Die einzelnen Beiträge der Bemerkungen wird der Rechnungsprüfungsausschuss – der zuständige Unterausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages – in den kommenden Monaten im Einzelnen beraten. Erfahrungsgemäß verbindet das Parlament die Beratung über die Bemerkungsbeiträge vielfach mit der Forderung an die Bundesregierung, die vom Bundesrechnungshof festgestellten Mängel zu beheben. Die Ergebnisse dieser parlamentarischen Beratung unterstützen den Deutschen Bundestag außerdem bei seiner Entscheidung, die Bundesregierung für das Haushaltsjahr 2009 zu entlasten.

Wie bereits in diesem Jahr wird der Bundesrechnungshof seine Bemerkungen mit weiteren beratungsrelevanten Prüfungsergebnissen ergänzen, die er im Frühjahr 2011 dem Bundestag zuleiten und veröffentlichen wird. Damit wird die Entlastung der Bundesregierung auf eine aktuellere Erkenntnisgrundlage gestellt.

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 Bundeshaushaltes kommt er dieser Aufgabe nach. Dabei ist er bemüht, entscheidungsnah zu beraten. Erstmals legte der Bundesrechnungshof seine Feststellungen zur Finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes (Teil I, Nr. 2) bereits Ende September 2010 dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vor. Sie konnten somit als Informationsunterlage für die Beratungen des Haushaltsentwurfs 2011 dienen.

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 2010 werden auch als Bundestagsdrucksache erscheinen. Sie sind im Internet unter der Adresse www.bundesrechnungshof.de abrufbar.

Bonn, im November 2010

Prof. Dr. Dieter Engels
Präsident des Bundesrechnungshofes

**Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2010
zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes
(einschließlich der Feststellungen zur Jahresrechnung 2009)**

Inhaltsverzeichnis

	Seite Zusammen- fassung	Seite Volltext
Vorbemerkung		7
Zusammenfassungen	17	
Teil I Allgemeiner Teil		
1 Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögens- rechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2009	17	47
1.1 Stand der Entlastungsverfahren	17	48
1.2 Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung 2009 ordnungsgemäß (Mitteilung nach § 97 Absatz 2 Nummer 1 BHO)	17	48
1.3 Haushaltsplanung	17	48
1.4 Haushaltsabschluss	18	50
1.5 Einzelheiten der Einnahmen und der Verschuldung	18	52
1.6 Haushaltsüberschreitungen	18	55
1.7 Ausgabereste	18	57
1.8 Verpflichtungsermächtigungen	19	59
1.9 Höhere Gewährleistungsermächtigungen als im Vorjahr	19	61
1.10 Selbstbewirtschaftungsmittel erstmals in der Haushaltsrechnung ausgewiesen	19	62
1.11 Neue Darstellung der Vermögensrechnung	19	62
1.12 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes	19	65
2 Finanzwirtschaftliche Entwicklung des Bundes – Auf den Konsolidierungspfad zurückkehren	20	67
2.1 Entwicklung der Haushaltseckwerte 2010 bis 2014	20	69

	Seite Zusammen- fassung	Seite Volltext
2.2 Neue Schuldenregel und Zukunftspaket	20	73
2.3 Haushaltsaufstellung als Top-Down-Prozess	21	79
2.4 Ausgabenentwicklung und -struktur	21	79
2.5 Einnahmenentwicklung und -struktur	22	94
2.6 Nettokreditaufnahme und neue Schuldenregel	22	104
2.7 Verschuldung und Schuldendienst	23	108
2.8 Gewährleistungen	23	110
2.9 Haushaltsdisziplin in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion	23	113
Teil II Einzelne Prüfungsergebnisse		
Auswärtiges Amt		
3 Auswärtiges Amt baute in Mauretanien zu große und zu teure Dienstwohnungen	24	119
4 Unnötiges und intransparentes Dreiecksgeschäft für die Spende von IT-Geräten	24	120
Bundesministerium des Innern		
5 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge hat Personalbedarf fehlerhaft ermittelt	25	122
6 Bundesinnenministerium beschafft Software zu früh und damit zu teuer	25	123
7 Bundesinnenministerium setzt die Empfehlungen des Bundes- rechnungshofes zu Miete und Leasing von Informationstechnik nicht konsequent um	25	124
8 Bundesinnenministerium setzt Rechtsprechung zu Beförderungen bei Altersteilzeit nicht um	26	126
Bundesministerium der Justiz		
9 Vergaberechtsverstöße und Mehrkosten bei einem IT-Projekt des Deutschen Patent- und Markenamtes	26	127
Bundesministerium der Finanzen		
10 Bisher kein Nachweis der Kostenersparnis durch Einheitliches Liegenschaftsmanagement	27	129
11 Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht muss Mängel im Beschaffungswesen und Vertragsmanagement beseitigen	27	130
12 Sorgloser Umgang mit Informationstechnik und digitalen Daten . . .	28	132
13 Kontrolldefizite bei der Überwachung von Postsendungen durch den Zoll	28	135
14 Zollverwaltung vollstreckt kostenfrei für andere Behörden – Ressourcenverantwortung erfordert Kostenbeteiligung	29	136
Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz		
15 Prinzip der solidarischen Risikogemeinschaft in der Landwirtschaftlichen Alterssicherung verletzt	29	137

	Seite Zusammen- fassung	Seite Volltext
Bundesministerium für Arbeit und Soziales		
16 Über 1 Mio. Euro teures Online-Angebot der Deutschen Renten- versicherung Bund wird von nur 5 000 Versicherten genutzt	29	139
17 Unklare Vermögens- und Ertragslage bei der Deutschen Rentenversicherung	30	140
18 Risikoreiche Beteiligung der Deutschen Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See an einer Krankenhausesellschaft	30	142
19 Unzulässige und risikoreiche Beteiligungen eines Renten- versicherungsträgers	30	143
20 Rechtswidrige Belegungszusagen an Rehabilitationskliniken zurücknehmen	31	145
21 Rentenversicherungsträger scheuen Leistungsvergleiche	31	146
Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung		
22 Mittel des Zukunftsinvestitionsprogramms für die Schiene bestimmungswidrig eingesetzt	31	148
23 Verfehlte Ziele, Kostenüberschreitungen und Verzögerungen bei Programmen im Straßenbau	32	150
24 Personalbedarf in der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes nicht begründet	32	153
Bundesministerium der Verteidigung		
25 Unwirtschaftliche Versorgung mit Schiffskraftstoff	33	154
26 Marine gibt über 3 Mio. Euro für nur eingeschränkt einsatzfähige Schlauchboote aus	33	155
27 Planungsfehler beim Kauf von Fallschirmen für den Auslandseinsatz	34	157
28 Unzureichende Forschungsleistungen eines medizinischen Instituts der Bundeswehr	34	158
29 Bundeswehr fordert Guthaben von 1 Mio. Euro verspätet zurück . . .	34	159
30 Bundeswehr könnte Ausbildung und Einsatz der Fluglotsen wirtschaftlicher gestalten	35	160
31 Entscheidung für die erste Öffentlich Private Partnerschaft im Hochbau des Bundes nicht sachgerecht vorbereitet	35	161
Bundesministerium für Gesundheit		
32 Qualität und Wirksamkeit von Präventionskursen der Kranken- kassen auf den Prüfstand stellen	36	163
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung		
33 Externes Personal im Bundesministerium nimmt ministerielle Aufgaben wahr	36	166
Allgemeine Finanzverwaltung		
34 Ausgaben für sogenannte Liebhaberei dürfen nicht die Steuerschuld mindern – Bundesrechnungshof fordert klare Regeln	37	168
35 Minijobs einheitlich besteuern	37	169

	Seite Zusammen- fassung	Seite Volltext
Teil III Sonstige Prüfungs- und Beratungsergebnisse		
Auswärtiges Amt		
36 Auswärtiges Amt stellt unzulässige Zuwendungen an ein Institut der UNESCO ein und spart so jährlich eine halbe Million Euro	38	172
Bundesministerium des Innern		
37 Bundesinnenministerium will die Schriftgutverwaltung des Bundes verbessern	38	172
38 Beschaffungsverfahren sollen verbessert werden	38	173
39 Bundespolizei schafft Voraussetzungen für den wirksamen und wirtschaftlichen Einsatz ihrer Motorräder	39	174
Bundesministerium der Finanzen		
40 Bundesanstalt für Immobilienaufgaben wird Wohnungsmieten systematisch überprüfen und anpassen	39	175
Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie		
41 Bundesnetzagentur will Mängel bei der Auftragsvergabe beseitigen	39	176
42 Jährlich 690 000 Euro für Zuschüsse an Telekommunikationsanbieter eingespart	40	177
43 Deutsche Zentrale für Tourismus handelt unwirtschaftlich – Bundeswirtschaftsministerium fordert 353 500 Euro zurück und will verstärkt kontrollieren	40	177
44 Bundeswirtschaftsministerium kündigt Consultant Trust Fund	40	178
Bundesministerium für Arbeit und Soziales		
45 Bundesagentur für Arbeit verbessert die Aufgabenwahrnehmung der „Internen Revision SGB II“	41	179
46 Bundesagentur für Arbeit regelt das Vorgehen ihrer Grund- sicherungsstellen gegen Leistungsmissbrauch	41	180
47 Neues Verfahren zur Nacherhebung von Sozialversicherungs- beiträgen entlastet Krankenkassen, Rentenversicherungsträger und Arbeitgeber	41	180
Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung		
48 Lärmschutzwände, Böschungssicherung und Instandhaltung falsch abgerechnet: Eisenbahninfrastrukturunternehmen zahlt 5,5 Mio. Euro an den Bund zurück	42	181
49 Geänderte Planung für Autobahntunnel erhöht Verkehrssicherheit und kann 10,6 Mio. Euro Baukosten sparen	42	182
50 Bundesverkehrsministerium will Wirtschaftlichkeit von Bauabläufen verbessern	42	184
51 Landesstraßen mit Bundesmitteln finanziert: Brandenburg zahlt über 7 Mio. Euro an den Bund zurück	43	185
52 Verbesserte Verfahrensregeln für verlässliche Kostenobergrenzen bei Großen Hochbaumaßnahmen des Bundes	43	185

	Seite Zusammen- fassung	Seite Volltext
53 Bessere Bedarfsermittlung und Teilnehmerauswahl bei dienstlichen Fortbildungen	43	187
54 Deutscher Wetterdienst darf die Regelungen zur Altersteilzeit nicht mehr unterlaufen	44	188
Bundesministerium der Verteidigung		
55 Standby-Einstellungen bei Arbeitsplatzcomputern der Bundeswehr sparen 1 Mio. Euro Energieausgaben	44	189
56 Marineschulen kommen mit weniger Dienstsegelbooten aus	44	189
57 Bundeswehr nimmt 5,9 Mio. Euro für Übungsplatznutzung ein	45	190
Allgemeine Finanzverwaltung		
58 Urlaub auf dem Bauernhof wird künftig zutreffend besteuert	45	191
59 Die Zusammenarbeit zwischen Steuer- und Zollbehörden wird verbessert	45	192
Bundesagentur für Arbeit		
60 Bundesagentur für Arbeit verbessert die Qualitätsprüfung von Bildungs- und Trainingsmaßnahmen	46	193
61 Bundesagentur für Arbeit will das Verfahren bei der Ausgabe von Eingliederungsgutscheinen für ältere Arbeitslose verbessern	46	194

Vorbemerkung

1 Gegenstand und Aufbau der Bemerkungen

1.1 Gegenstand

Der Bundesrechnungshof prüft die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes einschließlich seiner Sondervermögen und Betriebe (§ 88 Absatz 1 Bundeshaushaltsordnung – BHO). Das Ergebnis seiner Prüfung fasst er jährlich für den Deutschen Bundestag und den Bundesrat in Bemerkungen zusammen, soweit es für die Entlastung der Bundesregierung wegen der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung von Bedeutung sein kann (§ 97 Absatz 1 BHO).

In den Bemerkungen teilt der Bundesrechnungshof gemäß § 97 Absatz 2 BHO insbesondere mit,

- ob die in der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung und die in den Büchern aufgeführten Beträge übereinstimmen und die geprüften Einnahmen und Ausgaben ordnungsgemäß belegt sind,
- in welchen bedeutsamen Fällen die geprüften Stellen die für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze nicht beachtet haben,
- mit welchen wesentlichen Ergebnissen er die Betätigung des Bundes bei Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit geprüft hat und
- welche Maßnahmen er für die Zukunft empfiehlt.

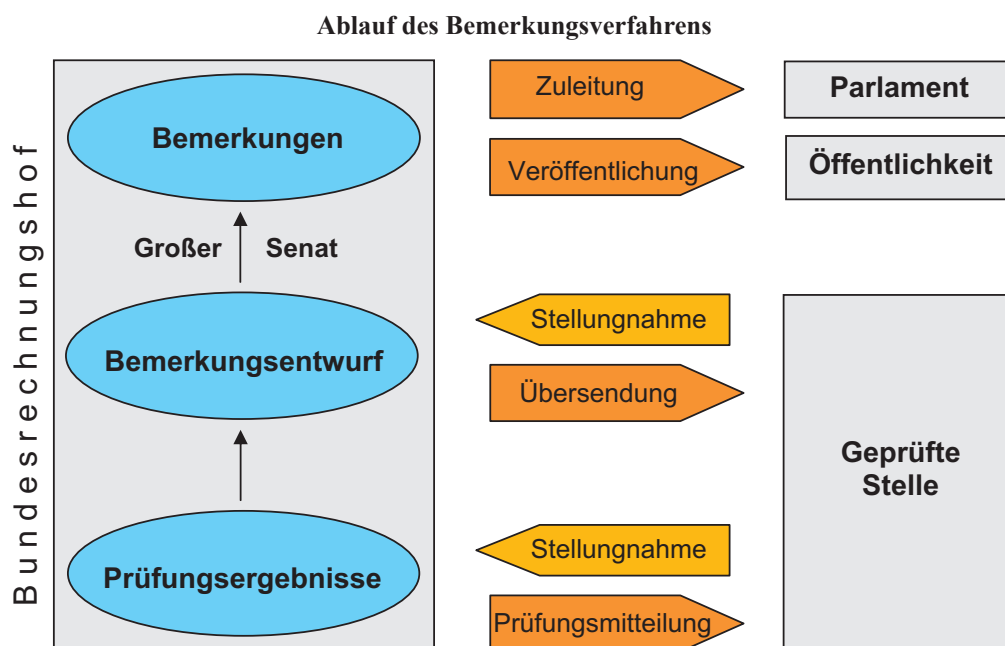
Gegenstand der Bemerkungen sind somit die Einnahmen und Ausgaben des Bundes, sein Vermögen und seine Schulden. Sie können sich auf alle Maßnahmen beziehen, die sich finanziell auf den Bundeshaushalt auswirken.

Politische Entscheidungen innerhalb des geltenden Rechts beurteilt der Bundesrechnungshof nicht. So ist es nicht seine Aufgabe, zu bewerten, ob bestimmte Fördermittel gezahlt werden sollen. Er kann aber prüfen und berichten, ob die zugrunde liegenden Sachverhalte und Annahmen zutreffen und ob die Förderung die beabsichtigten Wirkungen hatte. Wenn er über Erkenntnisse verfügt, dass Gesetze nicht zu den vom Gesetzgeber gewünschten Auswirkungen führen oder auf unzutreffenden Annahmen beruhen, kann der Bundesrechnungshof Gesetzesänderungen empfehlen.

Damit kommt der Bundesrechnungshof dem gesetzlichen Auftrag nach, in seinen Bemerkungen mitzuteilen, welche Maßnahmen er für die Zukunft empfiehlt (§ 97 Absatz 2 Nummer 4 BHO). Er kommt damit auch dem ausdrücklichen Wunsch des Parlaments nach, den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über solche Prüfungsergebnisse zu unterrichten, die für anstehende Gesetzesvorhaben von Bedeutung sind.

1.2 Bemerkungsverfahren

Die folgende Grafik gibt eine Übersicht über den Ablauf des Bemerkungsverfahrens.



Die Bemerkungen beruhen auf Prüfungsergebnissen und Beratungen des Bundesrechnungshofes und der Beratungstätigkeit des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV).

Die einzelnen Bemerkungen sendet der Bundesrechnungshof den geprüften Stellen als Entwurf zu und gibt ihnen Gelegenheit, Stellung zu nehmen. Dies dient insbesondere dazu, die Sachverhaltsfeststellungen nochmals zu überprüfen, die der Bundesrechnungshof in der Regel im vorangegangenen Prüfungsverfahren schon mit den geprüften Stellen erörtert hat. Falls über die dargestellten Sachverhalte unterschiedliche Auffassungen bestehen bleiben, ist dies in den Bemerkungen erwähnt. Stimmen die geprüften Stellen mit der Würdigung des Bundesrechnungshofes nicht überein, wird dies ebenfalls in den Bemerkungen berücksichtigt.

Die Bemerkungen werden vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes beschlossen (§ 14 Absatz 1 Nummer 2 Bundesrechnungshofgesetz). Anschließend leitet sie der Präsident des Bundesrechnungshofes dem Bundestag, dem Bundesrat und der Bundesregierung zu und stellt sie der Öffentlichkeit vor. Der Deutsche Bundestag überweist die Bemerkungen zur federführenden Beratung an den Haushaltsausschuss, der wiederum seinen Unterausschuss, den Rechnungsprüfungsausschuss, hiermit befasst.

Der Rechnungsprüfungsausschuss erörtert die einzelnen Prüfungsergebnisse und fasst hierzu Beschlüsse. Die Bemerkungen können im parlamentarischen Verfahren zur Entlastung der Bundesregierung beispielsweise dazu führen, dass der Deutsche Bundestag der Regierung Auflagen erteilt (§ 114 Absatz 2 BHO) oder bestimmte Sachverhalte missbilligt (§ 114 Absatz 5 BHO).

1.3 Aktualität

Die Bemerkungen beschränken sich nicht nur auf das für die Entlastung anstehende Haushaltsjahr 2009. Sie können sich auch auf spätere oder frühere Haushaltsjahre beziehen (§ 97 Absatz 3 BHO).

Die Aufstellung der jährlichen Bemerkungen erfordert einen zeitlichen Vorlauf. Er ist insbesondere notwendig, um die Stellungnahmen der geprüften Stellen zu den Bemerkungsentwürfen berücksichtigen zu können. So können bemerkungsgerechte Prüfungserkenntnisse, die erst nach Mai gewonnen wurden, nicht mehr im bisherigen Bemerkungsverfahren für das jeweilige Jahr behandelt werden. Dies kann dazu führen, dass z. B. ein Prüfungsergebnis aus dem August 2009 erst im Bemerkungsverfahren des Jahres 2010 aufgegriffen und vom Rechnungsprüfungsausschuss frühestens zu Beginn 2011 beraten wird.

Um diese Verzögerung zu vermeiden, hat der Bundesrechnungshof in Absprache mit dem Rechnungsprüfungsausschuss ein zusätzliches Berichtsverfahren entwickelt, das die jährlichen Bemerkungen ergänzt. Er leitet dem Rechnungsprüfungsausschuss bemerkungsrelevante weitere Prüfungsergebnisse, die bis Ende eines Jahres erzielt

werden, noch zur Beratung im Frühjahr des Folgejahres zu. Das Verfahren gewährleistet, dass die jeweils für den Juni beabsichtigte Entlastung der Bundesregierung für das vorangegangene Haushaltsjahr auf eine aktuellere Erkenntnisgrundlage gestellt werden kann.

Dieses Verfahren wird zunächst zwei Jahre lang erprobt. Im April 2010 legte der Bundesrechnungshof erstmals „Weitere Prüfungsergebnisse“ für das Jahr 2009 vor. Auch im Frühjahr 2011 wird der Bundesrechnungshof voraussichtlich den vorliegenden Band um weitere Prüfungsergebnisse ergänzen.

1.4 Aufbau der Bemerkungen

Die Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes bestehen aus drei Teilen:

In **Teil I** veröffentlicht der Bundesrechnungshof seine Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2009 sowie Ausführungen zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes im Finanzplanungszeitraum (2010 bis 2014). Hier werden auch die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise auf den Bundeshaushalt behandelt.

Teil II enthält die Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung der einzelnen Ressorts, die im weiteren Verlauf des Bemerkungsverfahrens dem Rechnungsprüfungsausschuss zur Beratung und Beschlussfassung vorgelegt werden.

In **Teil III** berichtet der Bundesrechnungshof u. a. über bedeutsame Prüfungserkenntnisse, zu denen Beschlüsse des Parlaments in der Regel nicht mehr erforderlich sind. Dazu gehören Fälle, in denen die Verwaltung den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt ist. In Teil III werden auch Beiträge zur Beratungstätigkeit des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) sowie Zusammenfassungen von Beratungen nach § 88 Absatz 2 BHO aufgenommen.

1.5 Aufbau der einzelnen Beiträge

Die Bemerkungen im Teil II sind grundsätzlich nach folgendem Muster aufgebaut:

- Ressort (Einzelplan des Bundeshaushaltsplans)
- Überschrift (ggf. Kapitel und Titel)
- 0 „Null-Ziffer“ mit Zusammenfassung des Inhalts
- 1 Festgestellter Sachverhalt
- 2 Würdigung des Sachverhalts
- 3 Stellungnahme der zuständigen Stellen
- 4 Abschließende Bewertung durch den Bundesrechnungshof sowie Empfehlungen und Anregungen

Die Beiträge in Teil III folgen in der Regel ebenfalls diesem Aufbau.

Die „Blauen Seiten“ enthalten die Kurzfassungen der Beiträge.

2 Der Bundesrechnungshof und die Prüfungsämter des Bundes

2.1 Verfassungsrechtliche Stellung und Organisation des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof ist eine oberste Bundesbehörde und als unabhängiges Organ der staatlichen Finanzkontrolle nur dem Gesetz unterworfen (§ 1 Satz 1 Bundesrechnungshofgesetz). Die Mitglieder des Bundesrechnungshofes besitzen richterliche Unabhängigkeit (Artikel 114 Absatz 2 Grundgesetz). Mitglieder sind – außer dem Präsidenten und dem Vizepräsidenten – die Leiterinnen und Leiter der Prüfungsabteilungen und der Prüfungsgebiete.

Der Bundesrechnungshof hat seinen Hauptsitz in Bonn und eine Außenstelle in Potsdam. Er besteht aus neun Prüfungsabteilungen mit 48 Prüfungsgebieten. Verwaltungsaufgaben werden von einer Präsidialabteilung wahrgenommen.

Die Prüfungs- und Beratungsaufgaben werden den Prüfungsabteilungen und Prüfungsgebieten nach einem Geschäftsverteilungsplan zugeordnet. Dieser wird jährlich neu beschlossen. Die Zuständigkeitsverteilung orientiert sich an den verschiedenen Ressorts und Behörden der Bundesverwaltung oder bestimmten Sachzusammenhängen. Darüber hinaus befassen sich Prüfungsgebiete mit Grundsatzfragen z. B. der Finanzkontrolle, des Haushaltsrechts oder der Verwaltungsmodernisierung.¹

Entscheidungen des Bundesrechnungshofes in Prüfungsangelegenheiten werden kollegial getroffen. Im Regelfall entscheidet das zuständige Zweierkollegium (Abteilungsleiter und Prüfungsgebietsleiter). In bestimmten Fällen treten der Präsident oder der Vizepräsident hinzu (Dreierkollegium). Entscheidungen im Zweier- und Dreierkollegium kommen nur einstimmig zustande.

Das oberste Entscheidungsgremium des Bundesrechnungshofes ist der Große Senat. Ihm sind u. a. Entscheidungen in abteilungsübergreifenden oder besonders bedeutenden Angelegenheiten – wie den jährlichen Bemerkungen – vorbehalten.

2.2 Organisation der Prüfungsämter des Bundes

Seit dem 1. Januar 1998 unterstützen und ergänzen neun Prüfungsämter des Bundes (Prüfungsämter) in Berlin, Frankfurt am Main, Hamburg, Hannover, Koblenz, Köln, Magdeburg, München und Stuttgart die Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes. Als Teil einer Organisations-

reform werden die Prüfungsämter in Köln und Magdeburg Ende 2012 geschlossen.

Die Prüfungsämter gliedern sich in Sachgebiete. Jedes Sachgebiet unterstützt ein Kollegium einer Abteilung des Bundesrechnungshofes.

Die Prüfungsämter folgen den Weisungen des Bundesrechnungshofes. Sie sind seiner Dienst- und Fachaufsicht unterstellt. Bei ihren Prüfungen wenden sie die für den Bundesrechnungshof geltenden Bestimmungen an. Gegenüber den geprüften Stellen haben sie dieselben Befugnisse wie der Bundesrechnungshof. Er trägt die übergreifende verfassungsrechtliche Verantwortung auch für die Prüfungsergebnisse der Prüfungsämter.

Der Bundesrechnungshof und die Prüfungsämter arbeiten bei der Planung und Durchführung von Prüfungen eng zusammen. Dies stellt sicher, dass bundesweit nach einheitlichen Maßstäben geprüft wird.

Die Bemerkungen 2010 enthalten in erheblichem Umfang auch Prüfungsergebnisse der Prüfungsämter.

3 Prüfungstätigkeit des Bundesrechnungshofes und der Prüfungsämter des Bundes

3.1 Prüfungsrechte

Der Bundesrechnungshof prüft die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes (insbesondere der Ministerien und der ihnen nachgeordneten Bundesbehörden) einschließlich seiner Sondervermögen und Betriebe. Prüfungsrechte hat er zudem bei bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts sowie den Trägern der gesetzlichen Krankenversicherung, der sozialen Pflegeversicherung, der gesetzlichen Unfallversicherung und der gesetzlichen Rentenversicherung, wenn diese vom Bund Zuschüsse erhalten oder eine Garantieverpflichtung des Bundes besteht. Die Haushaltsführung umfasst die Ausführung des Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplanes sowie die Buchführung und Einzelrechnungslegung. Die Wirtschaftsführung erstreckt sich auf die gesamte finanzwirtschaftliche Betätigung des Bundes.

Außerhalb der Bundesverwaltung ist der Bundesrechnungshof insbesondere zur Prüfung bei Stellen berechtigt, die

- Teile des Bundeshaushalts ausführen (z. B. bei der Auftragsverwaltung durch die Länder) oder denen der Bund Aufwendungen ersetzt (z. B. für die Erledigung bestimmter Aufgaben der Grundsicherung für Arbeitssuchende durch kommunale Träger),
- Bundesmittel oder Vermögensgegenstände des Bundes verwalten (insbesondere bei Treuhandverhältnissen),
- Zuwendungen des Bundes erhalten oder
- als juristische Personen des Privatrechts, an denen der Bund mit Mehrheit beteiligt ist, nicht im Wettbewerb

¹ Vgl. die Übersicht über die Organisation des Bundesrechnungshofes im Internet: <http://bundesrechnungshof.de/wir-ueber-uns/organisation>

stehen, ganz oder überwiegend öffentliche Aufgaben erfüllen und hierfür Haushaltsmittel oder Gewährleistungen des Bundes erhalten.

Hierbei untersucht der Bundesrechnungshof, ob die Stellen die Mittel bestimmungsgemäß und wirtschaftlich verwenden. Dazu führt er auch Erhebungen bei Stellen der Länder und der Kommunen durch. Bei Zuwendungen kann sich die Prüfung auch auf die sonstige Haushalts- und Wirtschaftsführung des Empfängers erstrecken, wenn der Bundesrechnungshof dies für notwendig hält.

Die Betätigung des Bundes bei Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen der Bund beteiligt ist, prüft der Bundesrechnungshof auch unter Beachtung kaufmännischer Grundsätze.

3.2 Prüfungsmaßstäbe: Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit

Bei seinen Prüfungen wendet der Bundesrechnungshof beide in Artikel 114 Absatz 2 Grundgesetz genannten Maßstäbe an: Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit.

Bei der Prüfung der Wirtschaftlichkeit untersucht er das Verhältnis von Kosten und Nutzen. Dabei gilt die Aufmerksamkeit der Frage, ob die geprüften Stellen ihre personellen und materiellen Ressourcen wirtschaftlich verwenden. Außerdem befasst sich der Bundesrechnungshof damit, ob die geprüften Stellen den Erfolg ihrer Maßnahmen untersucht haben und die Maßnahmen auch tatsächlich zum beabsichtigten Ziel führen.

Bei der Prüfung der Ordnungsmäßigkeit achtet er darauf, ob die geprüften Stellen die für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Normen und Grundsätze sowie den Haushaltsplan einhalten.

3.3 Prüfungsschwerpunkte und Prüfungsverfahren

Der Bundesrechnungshof ist bei der Wahl seiner Prüfungsthemen und bei der Gestaltung seiner Prüfungen unabhängig. Er setzt Prüfungsschwerpunkte und kann Prüfungen auf Stichproben beschränken. Hauptziel ist es, einen aussagekräftigen Überblick über die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes zu gewinnen und prüfungsfreie Räume nach Möglichkeit zu vermeiden. Bei seiner Auswahl beachtet der Bundesrechnungshof zudem, ob bestimmte Bereiche des Verwaltungshandelns finanziell besonders bedeutend oder fehleranfällig sind. Prüfungswünsche des Parlaments und seiner Ausschüsse berücksichtigt er so weit wie möglich.

Mit „Kontrollprüfungen“ überwacht der Bundesrechnungshof, was die geprüften Stellen aufgrund seiner Prüfungsfeststellungen unternommen haben, um Mängel abzustellen oder Verfahren zu verbessern. Er untersucht außerdem, ob die geprüften Stellen die vom Parlament erteilten Auflagen erfüllen. Der Bundesrechnungshof wirkt so darauf hin, dass sie seine Prüfungsempfehlungen und die Beschlüsse des Parlamentes umsetzen.

Art und Zeitpunkt seiner Prüfungen bestimmt er selbst. Er kann Erhebungen an Ort und Stelle vornehmen. Auskünfte sind ihm zu erteilen; Akten, Belege und Daten sind ihm offenzulegen.

Im Jahre 2009 führte der Bundesrechnungshof 1 356 Prüfungen durch. Einen finanziell besonders bedeutsamen Schwerpunkt bildeten Prüfungen zum Sondervermögen „Investitions- und Tilgungsfonds“ (ITF). Der ITF ist Teil des „Pakts für Beschäftigung und Stabilität in Deutschland zur Sicherung der Arbeitsplätze, Stärkung der Wachstumskräfte und Modernisierung des Landes“ (Konjunkturpaket II), den die Bundesregierung am 14. Januar 2009 beschlossen hat. Über den ITF finanziert der Bund bis Ende 2011 zusätzliche Maßnahmen zur schnellen Konjunkturbelebung im Umfang von 20,4 Mrd. Euro.

4 Beratungstätigkeit

4.1 Beratung durch den Bundesrechnungshof

Der Bundesrechnungshof berät aufgrund von Prüfungserfahrungen insbesondere den Deutschen Bundestag und die Bundesregierung.

Er begleitet die jährliche Aufstellung des Bundeshaushalts. Dabei beteiligt er sich an den Verhandlungen des Bundesfinanzministeriums mit den Ressorts über die Haushaltsvoranschläge auf Referatsleiterebene. Er nimmt zudem an den Berichterstattergesprächen teil, die die Verhandlungen zum Bundeshaushalt im Haushaltsausschuss des Bundestages vorbereiten.

Außerdem berät der Bundesrechnungshof den Deutschen Bundestag, den Bundesrat, die Bundesregierung und die Ressorts zu grundsätzlichen Fragen, zu finanziell bedeutsamen Einzelmaßnahmen oder zu Sachverhalten, bei denen die Entscheidungsträger ihn um Informationen bitten. Die Berichte an das Parlament haben dabei besondere Bedeutung. Im Jahre 2009 hat er dem Haushaltsausschuss und dem Rechnungsprüfungsausschuss 37 nicht öffentliche Stellungnahmen und Beratungsberichte nach § 88 Absatz 2 BHO zugeleitet.

Der Bundesrechnungshof kann den Deutschen Bundestag, den Bundesrat und die Bundesregierung zudem jederzeit über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung unterrichten (§ 99 Satz 1 BHO).

4.2 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 (BWV).² Er achtet auf eine wirtschaftliche Erfüllung der Bundesaufgaben und eine effiziente Orga-

² Richtlinien für die Tätigkeit des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung vom 26. August 1986 (Bundesanzeiger Nr. 163 S. 12485).

nisation der Bundesverwaltung. Der BWV nutzt bei seiner Tätigkeit vor allem die Prüfungserkenntnisse und Erfahrungen des Bundesrechnungshofes.

Zu den Schwerpunkten der Arbeit des BWV gehört es, Regierung und Parlament über die Auswirkungen von Rechtsvorschriften auf die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu beraten. Die Bundesministerien sind gehalten, ihn zu diesem Zweck frühzeitig bei der Erarbeitung von Gesetzesvorlagen sowie bei Entwürfen von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften zu beteiligen. Hat der BWV zu einem Entwurf eine abweichende Meinung, ist beispielsweise im Anschreiben zur Kabinetttvorlage darauf hinzuweisen. Der Deutsche Bundestag hat insbesondere bei Finanzvorlagen die Möglichkeit, auf Erkenntnisse des BWV zurückzugreifen (§ 96 Absatz 6 Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages).

Die Bundesministerien haben den BWV im Jahre 2009 an 341 Rechtsetzungsvorhaben beteiligt. Er gab dazu 29 teils umfangreiche Stellungnahmen ab. Seine Vorschläge sind in unterschiedlichem Umfang in das weitere Rechtsetzungsverfahren eingeflossen.

5 Zusammenarbeit mit den Landesrechnungshöfen

Die Finanzsysteme des Bundes und der Länder sind eng verflochten. Deswegen überschneiden sich häufig die Zuständigkeiten des Bundesrechnungshofes und der Landesrechnungshöfe. Um die Prüfungstätigkeit effizient zu gestalten und Doppelprüfungen sowie prüfungsfreie Räume möglichst zu vermeiden, arbeiten die Rechnungshöfe vertrauensvoll zusammen. Dabei wahren sie ihre Unabhängigkeit und beachten die jeweilige Zuständigkeit.

Halbjährlich beraten die Präsidentinnen und die Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder Fragen von gemeinsamem Interesse in einer Präsidentenkonferenz. Ziel ist es, innerhalb der Finanzkontrolle eine einheitliche Meinung herbeizuführen, die Auffassungen im Einzelfall zu koordinieren, Prüfungsvereinbarungen abzuschließen und sich wechselseitig zu informieren. Regelmäßig befassen sich die Rechnungshöfe dabei mit der finanzwirtschaftlichen Entwicklung der öffentlichen Haushalte. Die Präsidentenkonferenz hat wiederholt darauf gedrängt, die Haushalte nachhaltig zu konsolidieren und die Staatsverschuldung zu begrenzen. So haben die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe bei ihrer Konferenz im Mai 2010 Bund und Länder aufgefordert, die neue verfassungsrechtliche Schuldenregel konsequent umzusetzen. Auch bei der Modernisierung des öffentlichen Rechnungswesens wirken die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder beratend mit. Sie verfolgen dabei insbesondere das Ziel, Transparenz und Vergleichbarkeit der Haushalte sicherzustellen.

Arbeitskreise z. B. für die Themen Haushaltsrecht, Steuern, Beteiligungen, Bau, Soziales, Personal, Organisation und Informationstechnik bereiten die Beschlüsse der Präsidentenkonferenz vor. Der Erfahrungsaustausch setzt sich in Expertengruppen und bilateralen Kontakten fort.

Um ihre Fachkompetenz zu stärken, führen die Rechnungshöfe zudem gemeinsame Fortbildungen für ihre Beschäftigten durch.

Die Rechnungshöfe arbeiten auch zusammen, um die Verwendung von Haushaltsmitteln der EU im Mitgliedstaat Deutschland zu prüfen. Sie tauschen regelmäßig Informationen über ihre EU-bezogenen Prüfungstätigkeiten aus und stimmen sich bei ihren Prüfungen ab. Hierzu haben sie eine Arbeitsgruppe „Europa“ eingerichtet, in der sie auch für die externe Finanzkontrolle in Deutschland bedeutsame europäische Entwicklungen diskutieren.

6 Internationales

6.1 Zusammenarbeit in der Europäischen Union

Im Jahre 2009 betrug der Haushalt der EU 134 Mrd. Euro. Er wird überwiegend durch die Mitgliedstaaten finanziert. 80 % der EU-Haushaltsmittel fließen als Fördermittel (vor allem Strukturfondsmittel und Agrarbeihilfen) an die Mitgliedstaaten zurück. Sie werden dort durch nationale Verwaltungsstellen bewirtschaftet.

Der Europäische Rechnungshof (ERH) prüft in Zusammenarbeit mit Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) in den Mitgliedstaaten die Rechnung über alle Einnahmen und Ausgaben der EU. Dabei wahren die ORKB ihre Unabhängigkeit (Artikel 287 Absatz 3 Vertrag über die Arbeitsweise der EU – AEUV). Die Zusammenarbeit findet in vielfältigen Formen statt. So koordiniert der Bundesrechnungshof die Arbeitsplanung und den Erfahrungsaustausch zwischen dem ERH und den Rechnungshöfen des Bundes und der Länder. Er begleitet den ERH nach eigenem Ermessen bei Prüfungen in Deutschland, wertet dessen Prüfungsberichte im Rahmen seiner Zuständigkeit aus und leitet sie den Landesrechnungshöfen zu. Außerdem informiert er den ERH über die Ergebnisse EU-bezogener Prüfungen, die die deutschen Rechnungshöfe durchgeführt haben.

Auf europäischer Ebene arbeitet der Bundesrechnungshof mit den ORKB der anderen Mitgliedstaaten und dem ERH auch im Kontaktausschuss der Präsidentinnen und Präsidenten der ORKB (Kontaktausschuss) zusammen. Dessen Aktivitäten erstrecken sich unter anderem auf den Austausch von Erfahrungen bei der Prüfung von EU-Mitteln, von prüfungsrelevantem Fachwissen sowie von Informationen zu aktuellen Entwicklungen im EU-Finanzmanagement.

Verschiedene Arbeitsgruppen unter dem Dach des Kontaktausschusses befassen sich mit aktuellen Themen und Fragestellungen der externen Finanzkontrolle, die über den nationalen Rahmen hinausgehen:

- Die in der Arbeitsgruppe Strukturfonds mitwirkenden ORKB wollen – unter dem Vorsitz des Bundesrechnungshofes – auf eine wirtschaftliche und ordnungsgemäße Verwaltung der Strukturfondsmittel hinwirken. Hierzu führen sie auf der Grundlage eines gemeinsa-

men Prüfungskonzeptes inhaltlich und zeitlich abgestimmte Prüfungen in den jeweiligen Mitgliedstaaten durch („Koordinierte Prüfungen“).³ Zurzeit befasst sich die Arbeitsgruppe mit den Kosten der bei der Verwaltung der Strukturfonds vorgeschriebenen Kontrollen.

- Probleme des grenzüberschreitenden Mehrwertsteuerbetrugs thematisiert eine weitere Arbeitsgruppe. Auch hier führen die Rechnungshöfe „Koordinierte Prüfungen“ durch, um Schwachstellen und Möglichkeiten zur Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetruges aufzuzeigen.
- Eine Arbeitsgruppe entwickelt gemeinsame – auf Prüfungen im EU-Zusammenhang zugeschnittene – Prüfungsmethoden und -kriterien. Ziel ist es, den ORKB der Mitgliedstaaten bei der Prüfung von EU-Mitteln vergleichbare Herangehensweisen zu ermöglichen.

6.2 Internationale Organisationen der Rechnungshöfe

Über die besondere Zusammenarbeit in der EU hinaus arbeitet der Bundesrechnungshof in internationalen Gremien weltweit mit anderen ORKB zusammen.

In der Internationalen Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden INTOSAI⁴ (International Organisation of Supreme Audit Institutions) haben sich die

ORKB von 189 Staaten zusammengeschlossen. Die INTOSAI fördert den Erfahrungsaustausch in der öffentlichen Finanzkontrolle. Dazu hat sie sich vier sogenannte „Strategische Ziele“ gesetzt und verschiedene Komitees und Arbeitsgruppen zur Umsetzung dieser Ziele eingerichtet.

Die INTOSAI-Gremien erarbeiten und veröffentlichen Leitfäden und fachliche Standards zu verschiedenen Themen der externen Finanzkontrolle (Ziel 1). Seit 2004 stellt die INTOSAI die Leitfäden und fachlichen Standards in einem gemeinsamen Rahmenwerk zusammen, den sogenannten Internationalen Normen für Oberste Rechnungskontrollbehörden (ISSAI).⁵ Diese Standards werden von den ORKB weltweit als „Beispiele guter Praxis“ anerkannt. Der Bundesrechnungshof bringt sich auch beim Ausbau von Sachkompetenzen in den ORKB (Ziel 2) ein. Unter anderem sitzt er einem Unterkomitee vor, das einen Leitfaden für die Durchführung von Peer Reviews erarbeitet hat (vgl. auch 6.5).

Eine von sieben Regionalorganisationen der INTOSAI ist die Europäische Organisation der Obersten Rechnungskontrolleinrichtungen (EUROSAI).⁶ Die Regionalorganisationen setzen die Ziele der INTOSAI um und beziehen dabei regionale Besonderheiten ein. Bei der EUROSAI steht der Erfahrungsaustausch im weiteren europäischen Kontext, also auch über die EU hinaus, im Mittelpunkt. Zu nennen sind u. a. die EUROSAI-Arbeitsgruppen zur

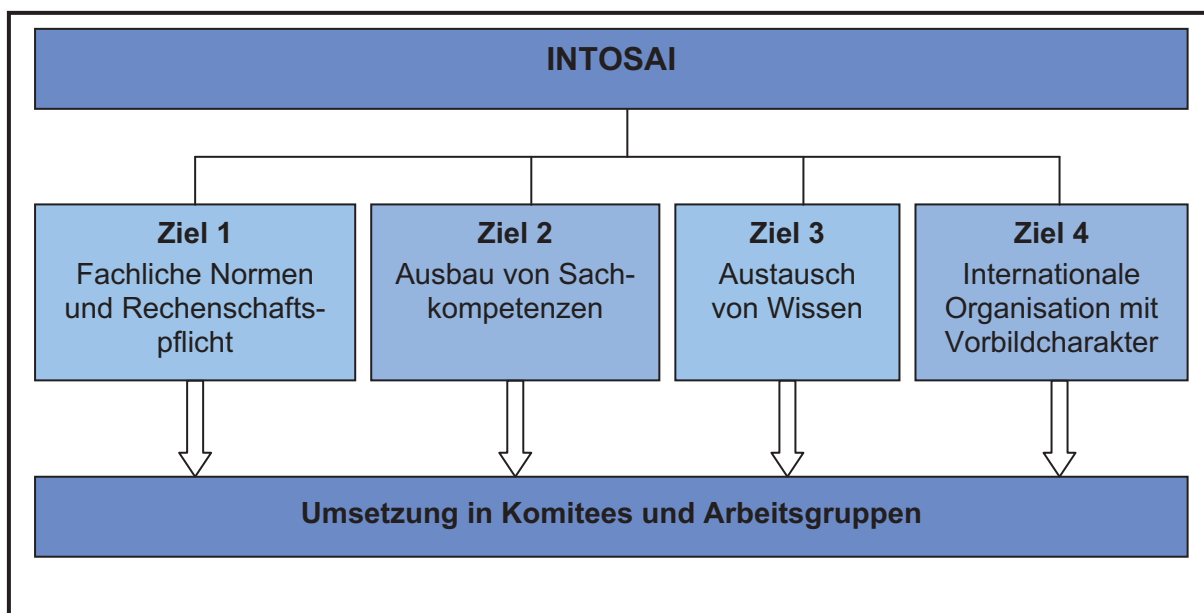
³ Im Jahre 2008 hat die Arbeitsgruppe beispielsweise einen Bericht zur Wirkung der Strukturfondsprogramme auf die Beschäftigung und Umwelt veröffentlicht (vgl. <http://bundesrechnungshof.de/veroeffentlichungen/sonderberichte/strukturfonds.pdf>).

⁴ Weitere Informationen im Internet unter der Adresse www.intosai.org.

⁵ Die „International Standards of Supreme Audit Institutions“ (ISSAI) sind im Internet unter der Adresse <http://www.issai.org> veröffentlicht.

⁶ Informationen zur EUROSAI sind im Internet unter der Adresse <http://www.euroesai.org> veröffentlicht. Weitere regionale Zusammenschlüsse der ORKB gibt es auch im afrikanischen, arabischen, asiatischen, karibischen, lateinamerikanischen und südpazifischen Raum.

Strategische Ziele der INTOSAI



Prüfung von Maßnahmen im IT-Bereich und von Projekten im Umweltschutz. Auch außerhalb dieser Arbeitsgruppen sind Prüfungsprojekte ein Schwerpunkt der Zusammenarbeit. So prüft der Bundesrechnungshof derzeit gemeinsam mit 13 weiteren europäischen ORKB Programme zur Beschäftigung behinderter Menschen im öffentlichen Dienst.

Im Jahre 2009 hat der Bundesrechnungshof begonnen, in Projekten der Entwicklungszusammenarbeit enger mit der afrikanischen Regionalorganisation AFROSAI⁷ und der lateinamerikanischen Regionalorganisation OLACEFS⁸ zusammenzuarbeiten. Experten des Bundesrechnungshofes beraten die beiden Organisationen in strategischen und fachlichen Belangen.

6.3 Bilaterale Zusammenarbeit

Der Bundesrechnungshof unterhält mit zahlreichen internationalen ORKB bilaterale Kontakte. Er unterstützt im Aufbau befindliche ORKB dabei, ihre Sachkompetenzen weiterzuentwickeln. Expertinnen und Experten des Bundesrechnungshofes führen Beratungs- und Schulungsmaßnahmen durch oder organisieren Studienbesuche und Seminare. So hat der Bundesrechnungshof zum Beispiel beim marokkanischen Rechnungshof Seminare zum Thema „Prüfung der Staatsschulden und der Schuldenverwaltung“ ausgerichtet.

Daneben unterstützt der Bundesrechnungshof die Entwicklungszusammenarbeit der Bundesregierung in Angelegenheiten der externen Finanzkontrolle. In diesem Zusammenhang beteiligt er sich an zwei umfassenden Projekten mit den Regionalorganisationen der INTOSAI in Afrika und Lateinamerika (vgl. auch 6.2).

Die bilaterale Zusammenarbeit mit internationalen ORKB umfasst außerdem koordinierte Prüfungen. Zum Thema innergemeinschaftliche Umsatzsteuerkontrolle und Bekämpfung von Umsatzsteuerbetrug hat der Bundesrechnungshof mit den Rechnungshöfen der Niederlande, Belgiens und dem tschechischen Rechnungshof zusammengearbeitet.⁹ Mit dem Rechnungshof der Slowakei prüft er derzeit grenzüberschreitende Maßnahmen im Straßenbau.

6.4 Prüfung internationaler Einrichtungen

Die Bundesrepublik Deutschland ist Mitglied in vielen internationalen Organisationen. Der Bundesrechnungshof prüft die Zahlung der Bundesmittel an diese Organisationen. Er prüft außerdem, wie die zuständigen Bundesministerien die Mitgliedsrechte des Bundes in den Gremien ausüben. Die nationalen ORKB prüfen jedoch nicht, wie die internationalen Organisationen ihre Mittel ver-

wenden. Für diese Kontrollen sind vielmehr die jeweiligen Prüfungsorgane der Organisationen zuständig.

Der Bundesrechnungshof stellt Prüferinnen und Prüfer für 13 externe Prüfungsorgane internationaler Organisationen. Einen Schwerpunkt bilden dabei Organisationen mit militärischem und rüstungswirtschaftlichem Bezug. Beispielsweise ist der Bundesrechnungshof in dem Prüfkollegium der Europäischen Verteidigungsagentur (EVA) vertreten, einer EU-Einrichtung für Rüstungsplanung, -beschaffung und -forschung. Auf der Grundlage der jeweiligen Gründungsverträge ist der Bundesrechnungshof auch an den jährlichen Abschlussprüfungen des militärischen Finanzierungsmechanismus „ATHENA“, des deutsch-polnisch-dänischen Korps Nordost und der multinationalen Rüstungsorganisation OCCAR beteiligt.

Der Vizepräsident des Bundesrechnungshofes amtiert bis Juni 2012 als externer Abschlussprüfer der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) und seit Juli 2009 als externer Abschlussprüfer der Organisation für das Verbot Chemischer Waffen (OVCW). Seit dem Jahre 2008 hat er außerdem den Vorsitz im Gremium der Obersten Rechnungsprüfer der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen (UN-Panel of External Auditors). Darüber hinaus gehört ein Mitglied des Bundesrechnungshofes dem dreiköpfigen External Audit Committee des Internationalen Währungsfonds (IWF) an.

6.5 Peer Review als Instrument der Qualitätssicherung

Internationale Peer Reviews zielen darauf, die eigene Aufgabenerledigung nach internationalen Maßstäben beurteilen zu lassen. Gutachter sind dabei Kolleginnen und Kollegen aus anderen ORKB, die ihre eigenen Erfahrungen in die Untersuchungen mit einbringen.

Als Vorsitzender eines Unterausschusses der INTOSAI hat der Bundesrechnungshof einen Leitfaden für die ORKB zur Durchführung von Peer Reviews mit erarbeitet (vgl. 6.2). In den vergangenen Jahren war er an internationalen Peer Reviews der ORKB der Schweiz, Mazedoniens und Perus beteiligt. Zuletzt führte er gemeinsam mit den Rechnungshöfen Dänemarks und der Schweiz ein Peer Review des Österreichischen Rechnungshofes durch.

7 Haushalt und Personal

7.1 Haushalt

Die Gesamtausgaben des Bundesrechnungshofes und der Prüfungsämter betrugen im Jahre 2009 rund 111 Mio. Euro. Die Rechnung wurde – wie in den Vorjahren – gemäß § 101 BHO für den Deutschen Bundestag von einer Kommission des Rechnungsprüfungsausschusses geprüft. Das Plenum des Bundestages und des Bundesrates haben dem Bundesrechnungshof einvernehmlich Entlastung erteilt.

Die personalintensive und mit zahlreichen Dienstreisen verbundene Prüfungs- und Beratungstätigkeit spiegelt

⁷ African Organisation of Supreme Audit Institutions.

⁸ Organisation of Latin American and Caribbean Supreme Audit Institutions.

⁹ Informationen zur Durchführung und den Ergebnissen der Prüfung sind im Internet unter der Adresse <http://bundesrechnungshof.de/veroeffentlichungen/sonderberichte/vat-deutsch.pdf> veröffentlicht.

sich auch in der Ausgabenstruktur wider. 88,5 % der Gesamtausgaben entfielen auf die Personalausgaben. Sie enthielten 23,1 Mio. Euro für die Versorgung der Beamtinnen und Beamten im Ruhestand. Dies entspricht knapp einem Viertel der gesamten Personalausgaben.

Weitere Ausgaben entfielen auf die Bewirtschaftung, Miete und Pacht von Liegenschaften (4,6 %), Dienstreisen (2,5 %) und IT (2,2 %). Tabelle 1 gibt einen Überblick über den Haushalt im Jahre 2009.¹⁰

Die tatsächlichen Ausgaben („Ist“) lagen um rund 5,8 Mio. Euro unter den ursprünglichen Planungen („Soll“). Wesentliche Gründe waren die derzeit vorbereitete Einführung eines neuen, IT-gestützten Planungs- und Steuerungssystems für den Prüfdienst, für das erst im Jahre 2010 ein größerer Mittelbedarf entsteht, sowie personelle Veränderungen durch eine Organisationsreform, die bis in das Jahr 2012 reicht.

¹⁰ Der Haushalt des Bundesrechnungshofes und der Prüfungsämter des Bundes sowie die Versorgung der Beamtinnen und Beamten sind im Einzelplan 20 des Bundeshaushaltsplans zusammengefasst.

Einnahmen erzielt der Bundesrechnungshof nur in geringem Maße. Im Jahre 2009 nahm er 839 000 Euro ein (vgl. Tabelle 1). Darunter sind beispielsweise Erstattungen von internationalen Einrichtungen, für die er Prüfungsmandate übernimmt (vgl. 6.4).

Die Gesamtausgaben des Bundesrechnungshofes und der Prüfungsämter steigen bis zum Jahre 2010 weitgehend parallel zu der Entwicklung in den in Tabelle 1 genannten Ausgabenbereichen. Für das Jahr 2011 ist dagegen ein deutlicher Anstieg der Gesamtausgaben geplant, der nicht auf diese Ausgabenbereiche zurückgeht. Ursache sind dringende Investitionen in den Brandschutz und die energetische Sanierung am Hauptsitz des Bundesrechnungshofes in Bonn und in der Außenstelle Potsdam. Hierfür sind im Jahre 2011 Haushaltsmittel von 6,55 Mio. Euro veranschlagt. In den Vorjahren lagen die Ausgaben für Bauinvestitionen stets unter 150 000 Euro.

Tabelle 2 stellt die Entwicklung der Gesamtausgaben sowie der schon in Tabelle 1 genannten Ausgabenbereiche des Bundesrechnungshofes und der Prüfungsämter von 2008 bis 2011 dar.

Tabelle 1

Überblick über den Haushalt des Bundesrechnungshofes und der Prüfungsämter des Bundes im Jahre 2009

	Soll	Ist	Anteil an den Gesamtausgaben	Abweichung Soll/Ist
	Tsd. Euro		in % des Ist	Tsd. Euro
Ausgaben insgesamt	116 641	110 857	100	-5 784
Wesentliche Ausgabenbereiche				
Personalausgaben	99 908	98 114	88,5	-1 794
Liegenschaften ^a (Bewirtschaftung, Mieten und Pachten)	6 006	5 112	4,6	-894
Dienstreisen	3 024	2 786	2,5	-238
Informationstechnik ^b	3 785	2 386	2,2	-1 399
Einnahmen	714	839		125

^a Summe aus: Titel 517 01, Titel 518 01, Titel 518 02, Titel 519 01.

^b Titelgruppe 55.

Quelle: Bundeshaushalt, Einzelplan 20, Kapitel 2001, 2003, 2067.

Tabelle 2

**Geplante Ausgabenentwicklung des Bundesrechnungshofes
und der Prüfungsämter 2008 bis 2011**

	2008	2009	2010	2011	Veränderung Soll 2010/2011	
	in Tsd. Euro					
	Ist	Ist	Soll	Soll	absolut	in %
Ausgaben insgesamt	105 911	110 857	117 374	124 543	7 169	6,11
Wesentliche Ausgabenbereiche						
Personalausgaben	94 780	98 114	102 530	103 068	538	0,52
Liegenschaften ^a (Bewirtschaftung, Mieten und Pachten)	2 714	5 112	5 741	5 839	98	1,71
Dienstreisen	3 005	2 786	3 253	2 908	-345	-10,61
Informationstechnik ^b	2 825	2 386	3 707	2 686	-1 021	-27,54

^a Summe aus: Titel 517 01, Titel 518 01, Titel 518 02, Titel 519 01.

^b Titelgruppe 55.

Quelle: Für die Jahre 2008 bis 2010: Bundeshaushalt, Einzelplan 20, Kapitel 2001, 2003, 2067; für das Jahr 2011: Entwurf zum Bundeshaushaltsplan, Einzelplan 20.

Die Tabelle zeigt, dass die Personalausgaben kontinuierlich steigen. Hierfür sind Tarif- und Besoldungserhöhungen im öffentlichen Dienst, die zunehmende Zahl an Versorgungsempfängerinnen und -empfängern sowie die Besetzung offener Dienstposten verantwortlich.

Die Ausgaben für die Bewirtschaftung von Liegenschaften, Mieten und Pachten steigen ebenfalls. Seit dem Jahre 2008 haben sich die Ausgaben mehr als verdoppelt, weil sieben Liegenschaften der Prüfungsämter am 1. Januar 2009 in das Eigentum der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) übergegangen sind. Seitdem zahlt der Bundesrechnungshof an die BImA ortsübliche Mieten – wie andere in das Einheitliche Liegenschaftsmanagement des Bundes einbezogene Behörden auch. Zum 1. Januar 2011 bzw. 1. Januar 2012 übernimmt die BImA auch die Liegenschaften der beiden übrigen Prüfungsämter und wird dafür Mietzahlungen erhalten.

Die Ausgaben für Dienstreisen sind von Jahr zu Jahr unterschiedlich hoch. Sie hängen wesentlich davon ab, welche Prüfungsschwerpunkte der Bundesrechnungshof setzt und wo er örtliche Erhebungen durchführt.

Die Ausgaben für IT werden im Jahre 2010 mit der Einführung des IT-gestützten Planungs- und Steuerungssystems für den Prüfdienst deutlich ansteigen und danach auf das Niveau der Jahre 2008 und 2009 sinken.

7.2 Personal

Mit dem Bundeshaushalt bewilligt der Gesetzgeber jährlich auch die Planstellen für Beamtinnen und Beamte sowie die Stellen für Tarifbeschäftigte. Am 1. Juni 2009 wa-

ren im Bundesrechnungshof und den Prüfungsämtern 1 256 von 1 408 Planstellen und Stellen besetzt, davon 695 im Bundesrechnungshof und 561 in den Prüfungsämtern (vgl. Tabelle 3). Im Jahresdurchschnitt 2009 betrug der Anteil der mit schwerbehinderten Menschen besetzten Arbeitsplätze beim Bundesrechnungshof und den Prüfungsämtern 8,8 %.

Der Anteil der Beamtinnen und Beamten an allen Beschäftigten beträgt rund 85 %. Die meisten von ihnen übernehmen Prüfungsaufgaben. Sie werden in allen Bereichen tätig, in denen der Bund Einnahmen erzielt, Ausgaben leistet oder finanzielle Risiken übernimmt. Daher müssen die Prüferinnen und Prüfer vielfältige fachliche und persönliche Anforderungen erfüllen. Im Geschäftsbereich des Bundesrechnungshofes ist deshalb eine große Bandbreite an Ausbildungen und Studienrichtungen vertreten (wie z. B. Jura, Wirtschaftswissenschaften, Ingenieurwesen, Informatik).

37 % aller Beschäftigten sind Frauen. Im Prüfungsdienst beträgt der Frauenanteil 33 %, in Leitungsfunktionen 19 %.

Die Tabelle zeigt, dass das Planstellen- und Stellensoll des Bundesrechnungshofes und der Prüfungsämter von 2009 bis 2011 um 65,5 Stellen sinken wird. Das entspricht knapp 5 % aller Planstellen und Stellen. Grund ist vor allem die Organisationsreform, mit der insgesamt 230 Planstellen und Stellen in den Prüfungsämtern eingespart werden. Die Organisationsreform führt auch dazu, dass die Zahl der unbesetzten Planstellen und Stellen in den Prüfungsämtern des Bundes abnimmt.

Tabelle 3

**Planstellen und Stellen des Bundesrechnungshofes und
der Prüfungsämter des Bundes**

	2009			2010	2011 ^a	Veränderung Soll 2009/ 011	
	Anzahl der Planstellen und Stellen						
	Soll	Ist ^b	Abwei- chung Soll/Ist	Soll	Soll	Abs.	In %
Bundesrechnungshof	735	695	- 40	733,5	732,5	-2,5	-0,3
Prüfungsämter des Bundes	673	561	-112	634	610	-63	-9,4
Insgesamt	1 408	1 256	-152	1 367,5	1 342,5	-65,5	-4,7

^a einschließlich 5 Ersatzplanstellen.

^b Ist-Besetzung jeweils am 1. Juni.

Quelle: Für die Jahre 2009 und 2010: Bundeshaushalt, Einzelplan 20, für das Jahr 2011: Entwurf zum Bundeshaushaltsplan, Einzelplan 20.

Zusammenfassungen

Teil I Allgemeiner Teil

1 Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2009

Der Bundesrechnungshof hat gemäß Artikel 114 Absatz 2 Grundgesetz die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung des Bundes geprüft. Er hat keine für die Entlastung der Bundesregierung wesentlichen Abweichungen zwischen den in den Rechnungen und den in den Büchern aufgeführten Beträgen festgestellt. Der Haushalt 2009 war geprägt vom schwersten Wirtschaftseinbruch in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Zwei Nachtragshaushalte dienten dazu, die wirtschaftlichen Folgen der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise aufzufangen. Der Haushalt entwickelte sich dann aber günstiger als erwartet. Die Nettokreditaufnahme fiel um 14,9 Mrd. Euro geringer als geplant aus. Sie lag bei 34,1 Mrd. Euro, überschritt damit aber immer noch die von den Investitionsausgaben gebildete Regelkreditgrenze des Artikels 115 Absatz 1 Grundgesetz deutlich. Konjunkturstützende Maßnahmen wurden auch im neu geschaffenen Sondervermögen Investitions- und Tilgungsfonds veranschlagt. Bezieht man die außerhalb des Bundeshaushalts stehenden Sondervermögen Investitions- und Tilgungsfonds und Finanzmarktstabilisierungsfonds in eine finanzwirtschaftliche Betrachtung ein, betrug die Nettokreditaufnahme des Bundes im Jahre 2009 insgesamt 69,9 Mrd. Euro. Der Bestand an eingegangenen Verpflichtungen stieg auf 138,7 Mrd. Euro. Ende des Jahres hatte der Bund Gewährleistungen von 331,6 Mrd. Euro übernommen (ohne Finanzmarktstabilisierungsfonds). Das sind 71 Mrd. Euro mehr als im Vorjahr. Sie wurden insbesondere für Maßnahmen im Bereich der Binnenwirtschaft stärker in Anspruch genommen. Das Vermögen des Bundes einschließlich seiner Sonder- und Treuhandvermögen betrug 218 Mrd. Euro. Die Schulden (einschließlich der Versorgungs- und Beihilfeverpflichtungen) lagen bei 1 527 Mrd. Euro, davon 1 097 Mrd. Euro Finanzschulden.

1.1 Stand der Entlastungsverfahren

Für das Haushaltsjahr 2008 haben der Deutsche Bundestag und der Bundesrat die Bundesregierung entlastet. Grundlagen waren die Jahresrechnung 2008 sowie die Bemerkungen 2009 des Bundesrechnungshofes zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes einschließlich der erstmals im April 2010 ergänzend vorgelegten weiteren Prüfungsergebnisse.

1.2 Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung 2009 ordnungsgemäß

Für das Haushaltsjahr 2009 legte das Bundesfinanzministerium die Haushaltsrechnung und die Vermögensrechnung erstmals nicht mehr in Form einer zusammengefassten Jahresrechnung, sondern getrennt vor. Der Begriff der Jahresrechnung wird daher nicht mehr verwendet. Der Bundesrechnungshof hat gemeinsam mit seinen Prüfungsämtern stichprobenweise geprüft, ob diese Rechnungen ordnungsgemäß erstellt wurden. Er hat keine für die Entlastung wesentlichen Abweichungen zwischen den in den Rechnungen aufgeführten und den in den Büchern nachgewiesenen Beträgen festgestellt.

Die Einnahmen und Ausgaben waren im Allgemeinen ordnungsgemäß belegt. Von den insgesamt geprüften 13 000 Buchungsfällen waren 10 % fehlerhaft (2008: 9 %). Dies betraf vor allem formale Aspekte sowie – in geringem Umfang – kleinere materielle Fehler. Sie hatten keine nennenswerten finanziellen Auswirkungen für den Bund (Nummer 1.2 der Bemerkungen).

1.3 Haushaltsplanung

Der Haushalt 2009 war geprägt vom schwersten Wirtschaftseinbruch in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Dynamik und Ausmaß des Rückgangs waren bei der Verabschiedung des Haushalts im November 2008 nicht absehbar. Deshalb wurden zwei Nachtragshaushalte verabschiedet, um die wirtschaftlichen Folgen aufzufangen. Bei den Steuereinnahmen rechnete der Haushaltsgesetzgeber mit einem Rückgang von 20 Mrd. Euro gegenüber dem Vorjahr. Vor allem im Bereich der sozialen Sicherung wurden deutliche Mehrausgaben erwartet. Um die Krise nicht noch zu verschärfen, sollten die wirtschaftlichen Folgen nicht durch Einsparungen bzw. Steuererhöhungen ausgeglichen werden. Die veranschlagte Nettokreditaufnahme stieg von ursprünglich 18,5 Mrd. Euro auf 49,1 Mrd. Euro. Sie lag deutlich über den vorgesehenen Ausgaben für Investitionen von 32,8 Mrd. Euro. Um die Verfassungsmäßigkeit des Haushalts herzustellen, nahm der Gesetzgeber die Ausnahmevorschrift des Artikels 115 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz in Anspruch.

Weitere konjunkturstützende Maßnahmen veranschlagte der Haushaltsgesetzgeber außerhalb des Bundeshaushalts in einem neu geschaffenen Sondervermögen Investitions- und Tilgungsfonds (ITF). Für die Jahre 2009 bis 2011 sind hier Ausgaben für Fördermaßnahmen von insgesamt 20,4 Mrd. Euro vorgesehen. Die für den Tilgungszeitraum veranschlagten Zinsausgaben belaufen sich auf 4,8 Mrd. Euro (Nummer 1.3 der Bemerkungen).

1.4 Haushaltsabschluss

Der Haushalt entwickelte sich günstiger als erwartet. Mit 292,3 Mrd. Euro lagen die Ausgaben um 11,0 Mrd. Euro unter dem Soll von 303,3 Mrd. Euro. Die Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen) waren um 3,9 Mrd. Euro höher als im Haushaltsplan veranschlagt.

Die Nettokreditaufnahme betrug 34,1 Mrd. Euro. Dies waren 14,9 Mrd. Euro weniger als geplant. Bei einer finanzwirtschaftlichen Gesamtbetrachtung der Neuverschuldung des Bundes müssen auch die Defizite der beiden außerhalb des Bundeshaushalts stehenden Sondervermögen ITF (7,5 Mrd. Euro) und Finanzmarktstabilisierungsfonds (FMS; 28,3 Mrd. Euro) einbezogen werden. Danach betrug die Nettokreditaufnahme des Bundes im Jahre 2009 insgesamt 69,9 Mrd. Euro.

Gegenüber dem Vorjahr sanken die Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen) um 4,7 % bzw. 12,7 Mrd. Euro. Insbesondere die Steuereinnahmen gingen um 11,4 Mrd. Euro und damit deutlich zurück. Die Gesamtausgaben lagen im Jahre 2009 um 9,9 Mrd. Euro bzw. 3,5 % höher als im Vorjahr. Hauptursache waren höhere Ausgaben für die Bereiche Gesetzliche Krankenversicherung, Arbeitsmarkt, Rentenversicherung, Verkehr und Bildung. Gegenüber dem Haushaltsabschluss 2008 verdreifachte sich die Nettokreditaufnahme des Bundeshaushalts von 11,5 auf 34,1 Mrd. Euro (Nummer 1.4 der Bemerkungen).

1.5 Einzelheiten der Einnahmen und der Verschuldung

Nachdem die Verbindlichkeiten des Erblastentilgungsfonds weitgehend getilgt sind, kam der gesamte Bundesbankgewinn von 6,3 Mrd. Euro dem Bundeshaushalt 2009 zugute. Ab dem Jahre 2010 fließt der Teil des Bundesbankgewinns, der den im Bundeshaushalt veranschlagten Anteil überschreitet, an das Sondervermögen ITF (Nummer 1.5.1 der Bemerkungen).

Das Haushaltsgesetz 2009 enthielt eine Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben von 49,1 Mrd. Euro. Hinzu kam eine Restkreditermächtigung aus dem Vorjahr von 0,4 Mrd. Euro. Da die Kreditermächtigungen aus dem Haushaltsgesetz 2009 bei weitem nicht ausgeschöpft wurden, musste die Restkreditermächtigung aus dem Jahre 2008 nicht in Anspruch genommen werden und verfiel. Für den Haushalt 2010 stehen als Restkreditermächtigung aus dem Vorjahr 14,9 Mrd. Euro zur Verfügung (Nummer 1.5.2 der Bemerkungen).

Die Kreditmarktverbindlichkeiten des Bundes betrugen nach der Vermögensrechnung zum Ende des Haushaltsjahres 2009 einschließlich der Wertpapiere im Eigenbestand insgesamt 1 032,2 Mrd. Euro. Hinzu kamen Schulden der Sondervermögen des Bundes von 64,6 Mrd. Euro. Insgesamt betrug die Gesamtverschuldung des Bundes danach 1 096,8 Mrd. Euro. Andere Darstellungen und Publikationen des Bundes enthalten hiervon abweichende Zahlen. Dies liegt an den unterschiedlichen Rechtsgrundlagen und Zielrichtungen dieser Darstellungen. Angesichts der

zentralen Bedeutung der Finanzkennzahl „Gesamtverschuldung des Bundes“ hält der Bundesrechnungshof die unterschiedlichen Angaben für nicht sachgerecht. Er hält es für erforderlich, die Höhe der Gesamtverschuldung des Bundes in der Vermögensrechnung und in seinen anderen Darstellungen einheitlich auszuweisen. Das Bundesfinanzministerium will die Umsetzung dieser Empfehlung prüfen (Nummer 1.5.4 der Bemerkungen).

1.6 Haushaltsüberschreitungen

Im Haushaltsjahr 2009 leistete die Bundesregierung überplanmäßige Ausgaben von 477 Mio. Euro und außerplanmäßige Ausgaben von 175 Mio. Euro. Der Gesamtbetrag entspricht 0,2 % des Haushalts-Solls. Er liegt mit 652 Mio. Euro erheblich unter dem Vorjahresergebnis von 3,7 Mrd. Euro. Sämtliche Haushaltsüberschreitungen wurden durch Minderausgaben an anderer Stelle des Bundeshaushalts ausgeglichen.

In zehn Fällen haben Ressorts ohne Einwilligung des Bundesfinanzministeriums die bewilligten Haushaltsansätze überschritten. Dies betrifft Ausgaben von insgesamt 25 Mio. Euro. Im Hinblick auf die Budgethoheit des Parlaments erwartet der Bundesrechnungshof von allen Beauftragten für den Haushalt in den Ressorts, Haushaltsüberschreitungen ohne Einwilligung des Bundesfinanzministeriums zu verhindern (Nummer 1.6.2 der Bemerkungen).

1.7 Ausgabereste

In welcher Höhe die Ressorts Ausgabereste aus dem abgelaufenen Haushaltsjahr bilden, steht bei der Erstellung der Haushaltsrechnung regelmäßig noch nicht fest. Der Bundesrechnungshof kann an dieser Stelle daher nur einen Überblick über die übertragbaren Ausgaben des abgelaufenen Haushaltsjahres geben und über die Restebildung des Vorjahres berichten.

Am Ende des Haushaltsjahres 2008 waren 8,6 Mrd. Euro übertragbar. Hiervon bildeten die Ressorts 7 Mrd. Euro Ausgabereste. Dies waren 0,7 Mrd. Euro mehr als im Jahre 2007 (Nummer 1.7.1 der Bemerkungen).

Im Haushaltsjahr 2009 flossen 16,9 Mrd. Euro bei übertragbaren Ausgaben nicht ab. Dieser Betrag steht grundsätzlich für die Bildung von Ausgaberesten zur Verfügung. Er ist doppelt so hoch wie im Jahre 2008. Dies ist im Wesentlichen auf Minderausgaben bei den Zinsen sowie auf ein nicht in Anspruch genommenes Darlehen von 4 Mrd. Euro an den Gesundheitsfonds zurückzuführen (Nummer 1.7.2 der Bemerkungen).

Im flexibilisierten Bereich besteht die Besonderheit, dass in Anspruch genommene Ausgabereste von den Ressorts grundsätzlich nicht im eigenen Einzelplan eingespart werden müssen. Sie stehen zeitlich unbeschränkt zur Verfügung und wirken wie eine „Reserve“. Von den in das Haushaltsjahr 2009 übertragbaren Ausgaben von 1,4 Mrd. Euro bildeten die Ressorts 1,3 Mrd. Euro Ausgabereste. Über mehr als 91 % der nicht abgeflossenen Mittel wollen die Ressorts demnach in künftigen Jahren weiter verfügen. Im Hinblick auf die Budgethoheit des Parlaments

erwartet der Bundesrechnungshof von allen Ressorts, dass sie einen strengen Maßstab bei der Restbildung anlegen. Sie dürfen nur Ausgabereste bilden, wenn hierfür ein konkreter Bedarf besteht (Nummer 1.7.3 der Bemerkungen).

1.8 Verpflichtungsermächtigungen

Im Haushaltsplan 2009 waren Verpflichtungsermächtigungen von 58,3 Mrd. Euro veranschlagt. Dies waren 27,5 Mrd. Euro weniger als im Vorjahr. Tatsächlich durch Verpflichtungen in Anspruch genommen wurden davon 45,7 Mrd. Euro. Der Ausnutzungsgrad betrug 78 %. Er war deutlich höher als in den Vorjahren. Die Zahlen für das Haushaltsjahr 2009 sprechen nach Auffassung des Bundesrechnungshofes für eine realistischere Planung der Ressorts. Diese bleiben zusammen mit dem Bundesfinanzministerium aufgefordert, die Etatreife von Verpflichtungsermächtigungen auch künftig sorgfältig zu prüfen (Nummer 1.8.1 der Bemerkungen).

Zum 31. Dezember 2009 waren aus eingegangenen Verpflichtungen noch 138,7 Mrd. Euro zu leisten. Die seit Jahren steigende Tendenz setzte sich damit fort. Für das Haushaltsjahr 2010 beträgt die Vorbelastung 36,6 Mrd. Euro, für das Jahr 2011 liegt sie bei 24,7 Mrd. Euro. Dabei sind die im Haushaltsjahr 2010 neu eingegangenen Verpflichtungen noch nicht berücksichtigt. Die eingegangenen Verpflichtungen schränken den Handlungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers ein, da die entsprechenden Haushaltsmittel für andere Zwecke bzw. für erforderliche Haushaltskonsolidierungen nicht zur Verfügung stehen. Der Haushaltsgesetzgeber und das Bundesfinanzministerium haben auf die hohe Vorbelastung reagiert. Sie haben im Haushalt 2010 und im Haushaltsentwurf 2011 einschränkende Vorgaben für die Inanspruchnahme und Veranschlagung von Verpflichtungsermächtigungen gemacht (Nummer 1.8.2 der Bemerkungen).

1.9 Höhere Gewährleistungsermächtigungen als im Vorjahr

Mit Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen unterstützt der Bund förderungswürdige, im staatlichen Interesse liegende Vorhaben. Sie sichern auch finanzielle Verpflichtungen des Bundes gegenüber internationalen Finanzinstitutionen. Das Bundesfinanzministerium war ermächtigt, Gewährleistungen bis zu 469,5 Mrd. Euro zu übernehmen. Im Vorjahr betrug der Gewährleistungsrahmen 313,6 Mrd. Euro. Der deutliche Anstieg geht vor allem auf konjunkturelle Stützungsmaßnahmen zurück. Ende 2009 hatte der Bund Gewährleistungen von 331,2 Mrd. Euro übernommen. Gegenüber dem Vorjahr waren dies 71 Mrd. Euro mehr (Nummer 1.9 der Bemerkungen).

1.10 Selbstbewirtschaftungsmittel erstmals in der Haushaltsrechnung ausgewiesen

Ausgaben können zur Selbstbewirtschaftung veranschlagt werden, wenn dadurch eine sparsame Bewirtschaftung gefördert wird. Im Gegensatz zu anderen Haushaltsmit-

teln stehen sie zeitlich unbegrenzt für den jeweiligen Ausgabenzweck über das laufende Haushaltsjahr hinaus zur Verfügung. Werden Haushaltsmittel in die Selbstbewirtschaftung überführt, sind die entsprechenden Beträge haushaltsmäßig zu buchen und erscheinen als Ausgabe in der Haushaltsrechnung. Tatsächlich müssen sie jedoch noch nicht an Dritte gezahlt worden sein. Dies beeinträchtigt die Aussagekraft der grundgesetzlich vorgeschriebenen Rechnungslegung und damit die Kontrollmöglichkeit des Parlaments.

Der erstmals in der Haushaltsrechnung ausgewiesene Bestand an Selbstbewirtschaftungsmitteln lag Ende 2009 bei 996 Mio. Euro – verteilt auf sieben Einzelpläne. Gegenüber dem Vorjahr (832 Mio. Euro) hat der Gesamtbestand um 164 Mio. Euro oder 20 % zugenommen (Nummer 1.10 der Bemerkungen).

1.11 Neue Darstellung der Vermögensrechnung

Für das Haushaltsjahr 2009 leitete das Bundesfinanzministerium die Vermögensrechnung erstmals getrennt von der Haushaltsrechnung zu. Sie wurde neu gegliedert und ihre Darstellung überarbeitet. Die Vermögensrechnung enthält erstmals seit dem Jahre 2001 wieder eine Gesamtübersicht der nachgewiesenen Vermögensbestände und Schulden.

Das wertmäßig dargestellte Vermögen des Bundes einschließlich seiner Sonder- und Treuhandvermögen betrug Ende 2009 insgesamt 218 Mrd. Euro. Die Finanzschulden und sonstigen Verbindlichkeiten (die Versorgungsverpflichtungen des Bundes für seine Beamten) lagen bei 1 527 Mrd. Euro. Die Versorgungsverpflichtungen des Bundes für seine Beamten beliefen sich auf 332,1 Mrd. Euro, die Beihilfeverpflichtungen auf 98,3 Mrd. Euro. Dem standen Vermögenswerte von insgesamt 3,1 Mrd. Euro in den Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Bundes“ und „Versorgungsfonds des Bundes“ gegenüber.

Wesentliche Vermögenspositionen wie das Immobilienvermögen einschließlich Infrastrukturvermögen sowie das bewegliche Vermögen werden wertmäßig noch nicht erfasst. In den nächsten Jahren soll die Vermögensrechnung weiter ausgebaut werden (Nummer 1.11 der Bemerkungen).

1.12 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes

Die Haushaltsrechnung weist 23 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes aus. Neu gegründet wurden im Haushaltsjahr 2009 die Sondervermögen „ITF“ und „Vorsorge für Schlusszahlungen für inflationsindexierte Bundeswertpapiere“.

Das Sondervermögen ITF hat der Bund zur Finanzierung von Maßnahmen des Konjunkturpakets II gegründet. Sein Wirtschaftsplan hat ein finanzielles Volumen von insgesamt 25,2 Mrd. Euro. Hiervon sind 4,8 Mrd. Euro für Zinsausgaben im Tilgungszeitraum vorgesehen und 20,4 Mrd. Euro für konjunkturstützende Fördermaßnahmen in den

Jahren 2009 bis 2011. Bis Ende 2009 sind für diese Maßnahmen insgesamt 6,1 Mrd. Euro ausgegeben worden. Das sind 30 % der Mittel (Nummer 1.12.1 der Bemerkungen).

Der im Zuge der Finanzkrise errichtete FMS soll Finanzinstituten bei der Überwindung von Liquiditätsengpässen helfen sowie deren Eigenkapitalbasis stärken. Hierzu kann er Schuldverschreibungen der Finanzinstitute mit bis zu 400 Mrd. Euro garantieren und bis zu 80 Mrd. Euro für Beteiligungen und Risikoübernahmen ausgeben. Die Finanzinstitute müssen für Stabilisierungsmaßnahmen des FMS ein Entgelt in angemessener Höhe entrichten und bestimmte Auflagen erfüllen. Für die Gewährung von Garantien wurden bis zum 31. Dezember 2009 Verträge über 160,7 Mrd. Euro unterzeichnet. Für Kapitalmaßnahmen wurden 27,2 Mrd. Euro ausgegeben. Der FMS ist aus den gewährten Garantien bis zum 31. Dezember 2009 nicht in Anspruch genommen worden (Nummer 1.12.2 der Bemerkungen).

2 Finanzwirtschaftliche Entwicklung des Bundes – Auf den Konsolidierungspfad zurückkehren

Infolge der Wirtschafts- und Finanzkrise haben sich die Bundesfinanzen deutlich verschlechtert. Trotz wirtschaftlicher Aufwärtstendenzen im laufenden Haushaltsjahr verzeichnet der Bundeshaushalt 2010 die historisch höchste Nettokreditaufnahme. Nach dem Finanzplan werden im Zeitraum 2011 bis 2014 neue Kredite von insgesamt 153 Mrd. Euro zum Haushaltsausgleich benötigt. Zusätzliche Kreditbelastungen ergeben sich aus den beiden Sondervermögen „Finanzmarktstabilisierungsfonds“ sowie „Investitions- und Tilgungsfonds“. Um den durch die neue Schuldenregel vorgegebenen Abbaupfad einzuhalten und die strukturelle Neuverschuldung bis spätestens im Jahre 2016 auf 0,35 % des Bruttoinlandsproduktes zu verringern, muss die Haushaltskonsolidierung konsequent vorangetrieben werden. Mit dem Zukunftspaket und den hierauf basierenden Haushaltsbeschlüssen wurde dieses Ziel in Angriff genommen. Weitere Konsolidierungsschritte werden wahrscheinlich folgen müssen. Hierfür hat der Bundesrechnungshof in den letzten Jahren eine Reihe von Vorschlägen unterbreitet.

2.1 Entwicklung der Haushaltseckwerte 2010 bis 2014

Die Wirtschafts- und Finanzkrise hat auf der Ausgaben- und Einnahmenseite des Bundeshaushalts deutliche Spuren hinterlassen. Im Haushalt 2010 führt der konjunkturelle Erholungsprozess zwar auch zu Entlastungen gegenüber der Planung. Gleichwohl verzeichnet der Bund im Jahre 2010 die historisch höchste Neuverschuldung. Etwa jeder fünfte Euro muss über neue Kredite gedeckt werden. Zusätzliche Kreditbelastungen ergeben sich aus den beiden Sondervermögen „Finanzmarktstabilisierungsfonds“ sowie „Investitions- und Tilgungsfonds“ (Nummer 2.1.1 der Bemerkungen).

Der Haushaltsentwurf 2011 weist gegenüber dem bisherigen Finanzplan Mehrausgaben für die Bereiche Bildung und Forschung sowie Gesundheit aus. Mindereinnahmen folgen aus dem Wachstumsbeschleunigungsgesetz. Demgegenüber sind Entlastungen aufgrund der konjunkturellen Aufwärtsentwicklung sowie aus den im Zukunftspaket enthaltenen Maßnahmen zu erwarten. Letztere sind teilweise im Haushaltsbegleitgesetz 2011 zusammengefasst. Die veranschlagte Nettokreditbelastung verbleibt mit 57,5 Mrd. Euro auf einem hohen Niveau ebenso wie die Kreditfinanzierungsquote von 18,7 % (Nummer 2.1.2 der Bemerkungen).

Nach dem Finanzplan sollen die Gesamtausgaben bis zum Jahre 2014 auf die Größenordnung von 300 Mrd. Euro zurückgehen. Sie würden damit immer noch über dem Haushaltsergebnis des Jahres 2009 von 292,3 Mrd. Euro liegen. Die Nettokreditaufnahme wird zum Ende des Finanzplanungszeitraums immer noch mehr als doppelt so hoch ausfallen wie im letzten Haushalt (2008) vor der Krise (Nummer 2.1.3 der Bemerkungen).

2.2 Neue Schuldenregel und Zukunftspaket

Bis zum Jahre 2016 muss der Bund seine Finanzierungsdefizite stufenweise verringern, um das nach der neuen verfassungsrechtlichen Schuldenregel verbindliche Ziel einer zulässigen strukturellen Neuverschuldung von 0,35 % des Bruttoinlandsproduktes (BIP) zu erreichen. Das Bundesfinanzministerium hat auf Basis der sich für das Jahr 2010 abzeichnenden Neuverschuldung einen Abbaupfad ermittelt. Hierbei werden die Vorgaben der Schuldengrenze nur dadurch erfüllt, dass die Bundesagentur für Arbeit statt eines Zuschusses wie im Jahre 2010 in den Haushaltsjahren 2011 und 2012 Darlehen als Liquiditätshilfen erhält. Diese Darlehen werden als sogenannte finanzielle Transaktionen nicht auf den Kreditspielraum angerechnet. Außerdem enthält der Finanzplan für das Jahr 2014 eine Globale Minderausgabe von 4,8 Mrd. Euro. Diese muss noch durch konkrete Sparmaßnahmen ausgefüllt werden (Nummer 2.2.1 der Bemerkungen). Bei der Angabe der jeweils zulässigen Nettokreditaufnahme sollte das Bundesfinanzministerium vor allem die Berechnung der Konjunkturkomponente und der finanziellen Transaktionen nachvollziehbar darstellen (Nummer 2.2.2 der Bemerkungen).

Die im Zukunftspaket vorgesehenen Maßnahmen enthalten ein Entlastungsvolumen von über 80 Mrd. Euro für die Jahre 2011 bis 2014. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes ist das Zukunftspaket ein erster wichtiger Schritt hin zu einer nachhaltigen Stabilisierung der Bundesfinanzen. Das vorgesehene Entlastungsvolumen erscheint allerdings – nicht zuletzt nach den Erfahrungen früherer Sparprogramme – eher knapp bemessen, um den Zielwert von 0,35 % des BIP zu erreichen. Es ist nicht auszuschließen, dass die vorgesehenen Entlastungsbeträge im Haushaltsverfahren und in den Gesetzgebungsverfahren nicht vollständig durchgesetzt werden können. Dann würden weitere Konsolidierungen erforderlich, um die Nettokreditaufnahme im erforderlichen Umfang zurückzuführen. Die sich aufgrund der günstigen konjunkturellen Entwick-

lung ergebenen Haushaltsentlastungen sollten konsequent für den Abbau der hohen Neuverschuldung eingesetzt werden (Nummern 2.2.3 und 2.2.4 der Bemerkungen).

Der Bundesrechnungshof hat in den letzten Jahren zahlreiche Vorschläge für Haushaltsentlastungen – z. B. bei den Steuervergünstigungen – unterbreitet, die in den Bemerkungen sowie Sonderberichten zusammengefasst sind. Der Abbau von Steuersubventionen würde nicht nur den Prozess einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung unterstützen. Er könnte auch einen wichtigen Beitrag zu einem einfacheren und transparenteren Steuerrecht leisten (Nummer 2.2.5 der Bemerkungen).

2.3 Haushaltsaufstellung als Top-Down-Prozess

Ab dem Haushalt 2012 soll die Aufstellung des Regierungsentwurfs als Top-Down-Verfahren ausgestaltet werden, indem das Bundeskabinett spätestens Mitte März Eckwerte zur Haushaltsaufstellung vorgibt. Hierzu sollen die Herbstprognose der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sowie die Ergebnisse der Steuerschätzung vom November auf einen mittelfristigen Zeitraum ausgedehnt werden. Bei konsequenter Durchführung könnte das neue Verfahren die Haushaltsaufstellung straffen und die Einhaltung der Vorgaben der neuen Schuldenregel erleichtern (Nummer 2.3 der Bemerkungen).

2.4 Ausgabenentwicklung und -struktur

Der Bundeshaushalt ist maßgeblich durch die Sozial- und Zinsausgaben geprägt. Der hohe Anstieg der Sozialausgaben ist einerseits Folge der Krise und ihrer Auswirkungen insbesondere auf den Arbeitsmarkt. Er ist aber auch der zunehmenden Haushaltsfinanzierung der sozialen Sicherungssysteme geschuldet. Zusammen mit den Zinslasten machen die Sozialausgaben fast zwei Drittel des Haushaltsvolumens aus. Der auf diese beiden Ausgabenblöcke entfallende Steueranteil liegt rechnerisch sogar bei über 90 % (Nummer 2.4.1 der Bemerkungen).

Die Ausgaben für die verschiedenen Alterssicherungssysteme (Rentenversicherung, Landwirtschaft, Bundesverwaltung, Sonderversorgungssysteme in den neuen Ländern, ehemalige Sonderversicherung Bahn und Post) binden mit 102 Mrd. Euro fast ein Drittel des Haushaltsvolumens 2010 (Nummer 2.4.2 der Bemerkungen).

Größter Ausgabenblock innerhalb der Sozialausgaben sind die Leistungen an die Rentenversicherung. Von den Ausgaben der Rentenversicherung trägt der Bundeshaushalt mit 80 Mrd. Euro (2011) etwa ein Drittel. Trotz verschiedener Maßnahmen zur Stabilisierung der Rentenfinanzen steigen die Bundesleistungen an die Rentenversicherung im Finanzplanungszeitraum an. Ein Grund hierfür ist auch in der teilweisen Aussetzung von Maßnahmen zur Dämpfung des Rentenanstiegs zu sehen. Die Einführung der sogenannten Rentengarantie ist bereits im Jahre 2010 wegen der ungünstigen Lohnentwicklung 2009 zum Tragen gekommen. Allerdings ist gesetzlich bestimmt, dass die unterbliebenen Rentenminderungen in den Folgejah-

ren mit künftigen Rentenerhöhungen verrechnet werden (Nummer 2.4.3 der Bemerkungen).

Die Ausgaben für den Arbeitsmarkt sind im Bundeshaushalt 2010 aufgrund der Wirtschafts- und Finanzkrise sowie der verschiedenen konjunkturellen Stützungsmaßnahmen auf einen Höchstwert angestiegen. Im Haushaltsentwurf 2011 sind immerhin noch 49 Mrd. Euro veranschlagt. Die hohen Ausgaben sind auch eine Folge der Arbeitsmarktreform 2005. Deren Auswirkungen belasten den Bundeshaushalt in Form hoher Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Die Planung für den Haushalt der Bundesagentur für Arbeit weist im Jahre 2010 und in den beiden Folgejahren Finanzierungsdefizite auf. Diese sollen über den Bundeshaushalt abgedeckt werden. In den Jahren 2011 und 2012 sind hierfür zinslose Darlehen vorgesehen, mit deren Rückzahlung die Bundesagentur im Jahre 2013 beginnen soll. Ob die Bundesagentur bei einem Beitragssatz von 3 % tatsächlich ab dem Jahre 2013 wieder Überschüsse erzielen kann, bleibt abzuwarten (Nummer 2.4.4 der Bemerkungen).

Die Ausgaben der Gesetzlichen Krankenversicherung stellen innerhalb der öffentlichen Haushalte einen erheblichen Ausgabenblock dar. Sie weisen vor allem in den letzten Jahren eine besorgniserregende Ausgabendynamik auf. Die Beitragseinnahmen konnten hiermit nicht Schritt halten. Finanzierungsdefizite ließen sich nur deshalb vermeiden, weil der Bund seit dem Jahre 2004 in wachsendem Umfang Zuschüsse leistet. Allein im Haushalt 2010 und im Haushaltsentwurf 2011 sind hierfür 15,7 Mrd. Euro bzw. 15,3 Mrd. Euro veranschlagt. Im Finanzplanungszeitraum (2010 bis 2014) summieren sich die Bundeszuschüsse auf 73 Mrd. Euro. Die Bundesregierung hat ein Bündel von Entlastungsmaßnahmen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite beschlossen, um die Finanzen der Gesetzlichen Krankenversicherung zu stabilisieren. Nur wenn dies gelingt, könnte damit auch der Finanzierungsdruck auf den Bundeshaushalt vermindert werden (Nummer 2.4.5 der Bemerkungen).

Schwerpunkte der familienpolitischen Leistungen bilden das Kindergeld und der Kinderfreibetrag, die innerhalb von einem Jahr zweimal erhöht wurden. Auf der Ausgabenseite schlagen vor allem das im Jahre 2007 eingeführte Elterngeld und der Kinderzuschlag für geringverdienende Eltern zu Buche. Außerdem unterstützt der Bund den Ausbau der Betreuungsinfrastruktur für Kinder unter drei Jahren mit insgesamt 4 Mrd. Euro. (Nummer 2.4.6 der Bemerkungen).

Die Zinsausgaben sind im Haushaltsentwurf 2011 mit 36 Mrd. Euro veranschlagt. Sie gehen damit trotz hoher Nettokreditaufnahmen nochmals gegenüber dem Vorjahr zurück. Im Vergleich zum Durchschnitt der Länder weist der Bundeshaushalt allerdings nach wie vor eine deutlich höhere Zinssteuerquote auf. Mittelfristig ist angesichts des niedrigen Zinsniveaus und der im Finanzplan vorgesehenen neuen Kredite mit einem steigenden Zinsaufwand zu rechnen. Weitere Zinsausgaben entstehen im Zusammenhang mit den Kreditaufnahmen der beiden Sonderversicherungen „Finanzmarktstabilisierungsfonds“ sowie „Investitions- und Tilgungsfonds“. Sollten sich die Zinssätze an den

Kreditmärkten erhöhen, würde dies angesichts hoher jährlicher Bruttokreditaufnahmen von bis zu 320 Mrd. Euro erheblich auf die Zinslast des Bundes durchschlagen (Nummer 2.4.7 der Bemerkungen).

2.5 Einnahmenentwicklung und -struktur

Die Steuereinnahmen bilden die mit Abstand wichtigste Einnahmequelle für den Bundeshaushalt. Im Haushalt 2010 ist ein deutlicher Rückgang gegenüber dem bisherigen Höchststand aus dem Haushaltsjahr 2008 zu verzeichnen. Dies beruht neben konjunkturell bedingten Einnahmeminderungen auf Steuerentlastungen u. a. durch das Wachstumsbeschleunigungsgesetz. Nach dem Haushaltsentwurf 2011 sollen die Steuereinnahmen aufgrund der erwarteten konjunkturellen Aufwärtsentwicklung sowie der steuerlichen Maßnahmen des Zukunftsprogramms auf 221,8 Mrd. Euro steigen. Allerdings wird nach dem Finanzplan erst im Jahre 2013 wieder das Einnahmenniveau des Haushalts 2008 erreicht werden (Nummer 2.5.1 der Bemerkungen).

Im Zeitraum vom Herbst 2008 bis Ende 2009 wurde – insbesondere zur Bewältigung der Wirtschaftskrise – eine Reihe von Steuerrechtsänderungen in Kraft gesetzt. Sie verminderten die Steuereinnahmen der öffentlichen Haushalte nachhaltig. Hierzu zählen vor allem die Steuerteile der Konjunkturpakete I und II, das Familienleistungsgesetz, das Gesetz zur Wiedereinführung der Entfernungspauschale, das Bürgerentlastungsgesetz Krankenversicherung sowie das Wachstumsbeschleunigungsgesetz. Die Steuerentlastungen erreichen zusammen eine jährliche Größenordnung von 1,5 % des BIP. Der größte Teil der Steuermindereinnahmen entfällt mit bis zu 17 Mrd. Euro auf den Bundeshaushalt. Infolge der Wirtschafts- und Finanzkrise sowie der Steuerentlastungsmaßnahmen wird die Steuerquote des Jahres 2011 um 2 Prozentpunkte unter der des Jahres 2008 liegen (Nummer 2.5.2 der Bemerkungen).

Der Bund stellt den Ländern im vertikalen Finanzausgleich steuerliche Zuweisungen in erheblicher Größenordnung zur Verfügung. Im Vordergrund stehen hierbei die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen für die neuen Länder und Berlin. Sie sollen insbesondere teilungsbedingte Sonderlasten, die unterproportionale kommunale Finanzkraft und die Kosten struktureller Arbeitslosigkeit ausgleichen. Sie sind degressiv ausgestaltet und laufen im Jahre 2019 aus. Ungeachtet ihres Rückgangs liegen die Leistungen, die der Bund durch die Solidarpakte I und II den neuen Ländern zugestanden hat, noch deutlich über den Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag. Der Bund ist auf die aus dem Rückgang der Ergänzungszuweisungen frei werdenden Mittel angewiesen, um den Aufbau Ost weiter zu finanzieren und die Haushaltskonsolidierung voranzutreiben (Nummer 2.5.3 der Bemerkungen).

Neben den Steuereinnahmen werden seit Mitte der 1990er-Jahre Vermögensverwertungen genutzt, um die Nettokreditaufnahme zu begrenzen. Im Zeitraum von 1998 bis 2009 hat der Bund hierfür Erlöse aus Kapitalverwertungen in der Größenordnung von über 85 Mrd. Euro

verwendet. Die im Finanzplanungszeitraum zur Haushaltsfinanzierung vorgesehenen Privatisierungserlöse weisen mit insgesamt 12 Mrd. Euro ein deutlich geringeres Volumen auf. Ihre Bedeutung für die Haushaltsfinanzierung verringert sich weiterhin stetig (Nummer 2.5.4 der Bemerkungen).

2.6 Nettokreditaufnahme und neue Schuldenregel

Der in den Jahren 2006 bis 2008 zu beobachtende Trend rückläufiger Nettokreditaufnahmen hat sich mit der Wirtschafts- und Finanzkrise umgekehrt. Der Haushalt 2010 enthält eine Rekordneuverschuldung. Nach dem Finanzplan ist bis zum Jahre 2013 mit zweistelligen Kreditfinanzierungsquoten zu rechnen. Im Haushalt 2010 gilt letztmalig die bisherige Schuldenregel, wonach die Summe der veranschlagten Investitionsausgaben die Regelkreditgrenze für die Neuverschuldung bildete. Diese Regelung hat den fortwährenden Anstieg der Verschuldung im Bundeshaushalt nicht wirksam begrenzen können (Nummer 2.6.1 der Bemerkungen).

Zum Ende der 16. Wahlperiode hat der Gesetzgeber eine neue verfassungsrechtliche Schuldenregel beschlossen. Sie enthält wesentliche Elemente, um den Haushalt in konjunkturellen Normalzeiten mit deutlich geringerer Neuverschuldung auszugleichen. Die Eckpunkte der neuen Regel sind:

- Über eine Strukturkomponente erhält der Bund die Möglichkeit, neue Schulden bis zu maximal 0,35 % des BIP aufzunehmen.
- Über eine Konjunkturkomponente werden konjunkturbedingte Veränderungen bei der Neuverschuldung berücksichtigt.
- Für die Ermittlung der zulässigen Neuverschuldung werden die Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen (Erwerb und Verwertung von Kapitalvermögen, Darlehensvergaben und -rückflüsse) bereinigt.
- Zur Sicherung der finanziellen Handlungsfähigkeit in außergewöhnlichen Notsituationen darf das Parlament mit absoluter Mehrheit eine höhere Neuverschuldung bewilligen, die binnen eines angemessenen Zeitraums getilgt werden muss.
- In einem Kontrollkonto werden defiziterhöhende Abweichungen im Haushaltsvollzug festgehalten.
- Die Einrichtung von Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung ist nicht mehr vorgesehen.
- Ein Stabilitätsrat überwacht die Entwicklung der Haushalte von Bund und Ländern und vereinbart bei Haushaltsnotlagen Sanierungsprogramme mit der betroffenen Gebietskörperschaft.

Die neue Schuldenregel tritt mit Wirkung für das Haushaltsjahr 2011 in Kraft. Allerdings wird in einem Übergangszeitraum die Möglichkeit eingeräumt, das strukturelle Defizit abzubauen. Das neue Regelwerk ist vom

Bund ab dem Jahre 2016, von den Ländern ab dem Jahre 2020 in vollem Umfang einzuhalten (Nummer 2.6.2 der Bemerkungen).

Gegenüber der bisherigen investitionsorientierten Schuldenregel hat das Regelwerk nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes folgende Vorteile:

- Die für den Bund vorgesehene strukturelle Neuverschuldung liegt deutlich unter der bisherigen Regellgrenze der veranschlagten Investitionen.
- Die neue Schuldenregel ist in wesentlichen Zügen mit dem Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt kompatibel.
- Die neue Regel enthält erstmals echte Tilgungsverpflichtungen für die Kredite, die über die veranschlagte Nettokreditaufnahme hinaus im Haushaltsvollzug oder in Notsituationen aufgenommen werden.
- Der Verzicht auf eigene Kreditermächtigungen für Sondervermögen mindert den Anreiz zur Budgetflucht und stärkt die Einheit des Haushalts.

Bei konsequenter Anwendung kann die Schuldenquote – also das Verhältnis des Schuldenstandes zum BIP – nachhaltig gesenkt werden. Die Tragfähigkeit des Bundeshaushalts wird auf diese Weise mittel- und langfristig wieder erhöht. Deshalb ist es unverzichtbar, dass die im Haushaltsentwurf 2011 und im Finanzplan 2010 bis 2014 enthaltenen Konsolidierungsschritte ohne Abstriche umgesetzt werden (Nummer 2.6.3 der Bemerkungen).

2.7 Verschuldung und Schuldendienst

Die konsequente Umsetzung der neuen Schuldenregel ist angesichts der wachsenden Gesamtverschuldung des Bundes dringend erforderlich. Der Gesamtschuldenstand des Bundes wird zum Jahresende 2010 voraussichtlich 1,1 Bio. Euro überschreiten. Die Schulden des Bundes sind nicht nur in absoluten Zahlen, sondern auch in Relation zur volkswirtschaftlichen Leistungskraft gestiegen. Gegenüber dem Schuldenstand zu Beginn der 1980er-Jahre wird sich der Schuldenstand zum Jahresende 2010 in Relation zum BIP verdreifacht haben (Nummer 2.7.1 der Bemerkungen).

Als Folge der wachsenden Verschuldung muss der Bund in erheblichem Umfang Kredite aufnehmen, um die Ausgaben für die Tilgung fällig werdender Kredite aus früheren Jahren zu finanzieren. Die sich aus dieser Anschlussfinanzierung und der Neuverschuldung zusammensetzende Bruttokreditaufnahme steigt im Jahre 2010 erstmals auf über 300 Mrd. Euro. Ausgehend von dem gegenwärtig niedrigen Zinsniveau wachsen für den Bundeshaushalt die Risiken durch Zinsänderungen (Nummer 2.7.2 der Bemerkungen).

2.8 Gewährleistungen

Neben der Kreditmarktverschuldung können sich auch aus dem stark gestiegenen Gewährleistungsvolumen Belastungen für künftige Bundeshaushalte ergeben. Die in

den jährlichen Haushaltsgesetzen enthaltenen Ermächtigungsrahmen für Gewährleistungen bewegten sich in den Jahren 2003 bis 2008 zwischen 304 und 314 Mrd. Euro. Infolge der in den Konjunkturpaketen I und II zur Bekämpfung der Wirtschafts- und Finanzkrise enthaltenen Hilfsmaßnahmen ist der Ermächtigungsrahmen deutlich gestiegen. Im Entwurf des Haushaltsgesetzes 2011 ist ein Volumen von 452 Mrd. Euro vorgesehen (Nummer 2.8.1 der Bemerkungen).

Darüber hinaus kann der Bund zur Stabilisierung der Finanzmärkte Garantien von bis zu 400 Mrd. Euro über den Finanzmarktstabilisierungsfonds bereitstellen. Weitere Ermächtigungsrahmen ergeben sich aus den Garantiezusagen Deutschlands zugunsten Griechenlands sowie aufgrund der europäischen Maßnahmen zur Stabilisierung des Euro und zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit der Länder des Euroraums (Nummer 2.8.2 der Bemerkungen).

Die Gewährleistungsrahmen erreichen zusammengekommen ein Volumen von mehr als 1 Bio. Euro. Bislang sind aus den im Zuge der Wirtschafts-, Finanz- und Eurokrise bereitgestellten Gewährleistungen noch keine Belastungen für den Bundeshaushalt entstanden. Bei einer Inanspruchnahme der bereitgestellten Gewährleistungsinstrumente könnten die damit verbundenen Zukunftsbelastungen und Risiken für den Bundeshaushalt aber anwachsen. Die Entschädigungsrisiken sollten daher aufmerksam beobachtet werden (Nummer 2.8.3 der Bemerkungen).

2.9 Haushaltsdisziplin in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion

Im Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt haben sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Union verpflichtet, auf Dauer tragfähige öffentliche Haushalte anzustreben. Angesichts des besorgniserregenden Schuldenanstiegs im EU-Raum sollen die Regeln zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin geschärft werden. Hinsichtlich der Einhaltung des Referenzwertes für das Defizitkriterium von 3 % des BIP hatte Deutschland in den Jahren 2007 und 2008 Erfolge zu verzeichnen. Der öffentliche Gesamthaushalt wies in diesen Jahren insgesamt sogar geringe Überschüsse auf. Als Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise ist die Defizitquote im Jahre 2009 rapide auf 3,1 % angestiegen. Für das Jahr 2010 droht ein weiterer Anstieg auf 4,5 %. Den Referenzwert für das Schuldenstandskriterium von 60 % des BIP überschreitet Deutschland bereits seit dem Jahre 2002. Zum Jahresende 2009 betrug der gesamtstaatliche Schuldenstand 73,1 %. Für die Folgejahre wird mit einem weiteren Anstieg auf 80 % oder darüber gerechnet. Die öffentliche Verschuldung wird damit auf absehbare Zeit den Referenzwert deutlich verfehlen.

Der ECOFIN-Rat hat Ende 2009 ein Defizitverfahren gegen Deutschland eingeleitet und verbindlich empfohlen, das Defizit bis zum Jahre 2013 wieder unter 3 % zurückzuführen. Aufgrund der günstigeren Haushaltsentwicklung und der vorgesehenen Entlastungen durch das Zukunftspaket könnte es gelingen, den Referenzwert bereits früher wieder zu unterschreiten. Ungeachtet dessen bleibt

aus Sicht des Bundesrechnungshofes die Aufforderung des ECOFIN-Rates maßgebend, die eingeleitete Konsolidierung fortzusetzen (Nummern 2.9.1 und 2.9.2 der Bemerkungen).

Ergänzend zur neuen verfassungsrechtlichen Schuldenregel ist ein innerstaatliches Frühwarnsystem eingerichtet worden. Es soll Haushaltsnotlagen von Bund und Ländern vermeiden. Wesentlicher Akteur des Frühwarnsystems ist der Stabilitätsrat, der ab dem Jahre 2010 den Finanzplanungsrat ersetzt. Um die neue Schuldenregel spätestens ab dem Jahre 2020 erfüllen zu können, erhalten finanzschwache Länder Konsolidierungshilfen von insgesamt 7,2 Mrd. Euro. An der Finanzierung der Hilfen beteiligt sich der Bund zur Hälfte. Der Bund macht damit ein weiteres Mal finanzielle Zugeständnisse, obwohl er im Vergleich zum Länderdurchschnitt nach wie vor eine

ungünstigere Defizit- und Verschuldungslage aufweist. Zusätzliche Risiken für die Bundesfinanzen bergen die Verpflichtungen, die Deutschland im Rahmen der Maßnahmen zur Stabilisierung des Euro übernommen hat. Diese würden im Schadensfall alleine den Bundeshaushalt treffen. Vor diesem Hintergrund müssen alle Anstrengungen unternommen werden, durch eine entschlossene Konsolidierungsstrategie die hohen Defizite im Bundeshaushalt und in den anderen öffentlichen Haushalten schnell und nachhaltig abzubauen. Dies wäre nicht zuletzt auch ein wichtiges Signal an die europäischen Partner, dass Deutschland willens und in der Lage ist, nach Abklingen der Wirtschafts- und Finanzkrise seine Rolle als Stabilitätsanker für die europäische Währung in vollem Umfang wahrzunehmen (Nummern 2.9.3 und 2.9.4 der Bemerkungen).

Teil II Einzelne Prüfungsergebnisse

Auswärtiges Amt

3 Auswärtiges Amt baute in Mauretanien zu große und zu teure Dienstwohnungen

Das Auswärtige Amt hat in Nouakchott (Mauretanien) zu große und zu teure Dienstwohnungen errichtet. Fünf Wohneinheiten kosteten 3,5 Mio. Euro. Sie wurden in Mauretanien aus deutschen Fertigbauelementen von einem aus Deutschland eingeflogenen Bautrupp zusammengefügt. Die Dienstwohnungen sind wesentlich größer, als es die Bauvorschriften zulassen.

Das Auswärtige Amt beauftragte einen Architekten und eine eigens für das Projekt gegründete deutsche Arbeitsgemeinschaft mit der Planung und dem Bau der Fertighäuser. Das Unternehmen stellte die Fertigbauteile in Deutschland her, verschiffte sie nach Mauretanien und setzte sie dort mit 35 aus Deutschland eingeflogenen Handwerkern zusammen. Statt der geplanten 1 Mio. Euro kostete die Baumaßnahme 3,5 Mio. Euro (ohne Grundstück). Das entspricht pro Dienstwohnung durchschnittlich 700 000 Euro.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Dienstwohnungen in Nouakchott mit Wohnflächen von 182 m² bis 204 m² zu groß bemessen sind. Die Vorschriften für Baumaßnahmen des Bundes im Ausland sehen für die vorliegende Bedarfslage maximal 120 m² Wohnfläche pro Wohneinheit vor. Hätte das Auswärtige Amt diese Obergrenze beachtet, hätte der Bund Ausgaben in erheblicher Höhe gespart. Das Auswärtige Amt vergab alle Leistungen freihändig ohne Wettbewerb. Es untersuchte nicht, ob es wirtschaftliche Alternativen gegeben hätte. So hatte z. B. die Deutsche Botschaft in Nouakchott vorgeschlagen, den Bau mit einer lokalen Firma durchzuführen. Das Auswärtige Amt beteiligte zudem nicht das baufachlich zuständige Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung

(Bundesamt), obwohl das Bundesamt für die Deutsche Botschaft in Kabul (Afghanistan) in den Jahren 2007 und 2008 unter wesentlich schwierigeren Sicherheitsbedingungen Dienstwohnungen in Fertigbauweise errichtet hatte.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dass das Auswärtige Amt keine weiteren Dienstwohnungen nach dem vorliegenden Modell errichtet. Es soll derartige Baumaßnahmen künftig mit dem Bundesamt abstimmen, mögliche Alternativen und die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme vorab untersuchen, den zulässigen Raumbedarf nicht überschreiten und das Haushalts- und Vergaberecht beachten.

4 Unnötiges und intransparentes Dreiecksgeschäft für die Spende von IT-Geräten

Das Auswärtige Amt hat ein Unternehmen mündlich beauftragt, 1 000 gebrauchte Computer mit Monitoren zu kaufen und an Bildungseinrichtungen im Irak zu spenden. Dafür hat es dem Unternehmen mehr als doppelt so viele gleichwertige Geräte kostenlos überlassen. Dies war unwirtschaftlich. Das Auswärtige Amt hat den Vorgang unzureichend dokumentiert und zunächst unzutreffend dargestellt.

Der Bundesrechnungshof hatte im Jahre 2007 bemängelt, dass das Auswärtige Amt einem Unternehmen unentgeltlich 2 800 gebrauchte, aber funktionsfähige Computer überlassen hatte. Das Auswärtige Amt bestritt dies. Es teilte dem Bundesrechnungshof damals mit, es habe seine Geräte an Bildungseinrichtungen im Irak gespendet.

Bei einer Prüfung im Jahre 2009 stellte der Bundesrechnungshof fest, dass das Auswärtige Amt die Geräte nicht direkt an die Bildungseinrichtungen im Irak gespendet

hatte. Vielmehr hatte es ein Unternehmen beauftragt, 1 000 gebrauchte Computer mit Monitoren bei einem Gebrauchtgeräthändler („Broker“) zu kaufen und in den Irak weiterzuleiten. Dafür überließ es dem Unternehmen kostenlos mehr als doppelt so viele ausgesonderte Computer und Monitore. Das Auswärtige Amt hatte das „Dreiecksgeschäft“ lediglich mündlich vereinbart und nicht dokumentiert.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das Auswärtige Amt sein Vorgehen zunächst unzutreffend dargestellt hatte. Das „Dreiecksgeschäft“ war unnötig und unwirtschaftlich. Das Auswärtige Amt hätte Geräte aus seinem eigenen Bestand spenden und die restlichen Geräte verwerten können.

Das Auswärtige Amt hat behauptet, ihm sei kein Schaden entstanden. Dennoch hat es Personal ausgetauscht und zugesagt, die Mängel mit seiner Reorganisation des IT-Bereichs abzustellen.

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass dem Auswärtigen Amt Einnahmen aus dem Verkauf der überzähligen Altgeräte entgangen sind. Er hat es zudem aufgefordert, die Reorganisation seines IT-Bereichs zügig abzuschließen. Das Auswärtige Amt muss seine IT-Altgeräte nach den geltenden Vorgaben aussondern und verwerten und dies dokumentieren.

Bundesministerium des Innern

5 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge hat Personalbedarf fehlerhaft ermittelt

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge hat in einzelnen Arbeitsschwerpunkten einen zu hohen Personalbedarf ermittelt. Ursache waren methodische Fehler bei der Personalbedarfsermittlung. Diese Fehler verursachen unnötige Personalausgaben von bis zu 4,8 Mio. Euro jährlich.

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Bundesamt) hat in einzelnen Arbeitsschwerpunkten einen bis zu 13,5 % überhöhten Personalbedarf ermittelt. Bis zu 80 von 586 Stellen sind nicht erforderlich. Ursache waren methodische Fehler bei der Personalbedarfsermittlung. Das Bundesamt ordnete Tätigkeiten fehlerhaft zu und erhob unberechtigte Zeitzuschläge. Seinen Personalbedarf berechnete es außerdem auf Grundlage einer zu niedrigen Jahresarbeitszeit. Seine Berechnungen verursachen überhöhte Personalausgaben von bis zu 4,8 Mio. Euro jährlich.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesamt die überhöhten Ergebnisse seiner Personalbedarfsermittlung umgehend korrigiert. Dazu muss es alle Tätigkeiten und die dafür aufgewendeten Zeiten zweifelsfrei zuordnen. Es darf sich nicht auf eine fehlerhafte Berechnung der Jahresarbeitszeit stützen.

6 Bundesinnenministerium beschafft Software zu früh und damit zu teuer

Das Bundesinnenministerium hat 1 600 Softwarelizenzen beschafft, ohne vorher zu erproben, ob die Software den Anforderungen der Nutzerinnen und Nutzer entspricht. Es ließ die Software anschließend umfassend überarbeiten. Ihr Einsatz verzögerte sich dadurch um mehrere Jahre. Fünf Jahre nach der Beschaffung nutzten erst 232 Beschäftigte die Software. Die mangelhafte Projektsteuerung verursachte Mehrkosten von mindestens 290 000 Euro.

Im Juli 2004 beschaffte das Bundesinnenministerium 1 600 Softwarelizenzen für sein neues Dokumentenmanagement- und Vorgangsbearbeitungssystem. Ein solches System unterstützt die Verwaltung dabei, Dokumente und Verwaltungsvorgänge elektronisch zu erstellen, mit mehreren Nutzerinnen und Nutzern zu bearbeiten und weiterzugeben. Außerdem können die Dokumente systematisch archiviert werden.

In Pilotphasen im Herbst 2004 und Frühjahr 2005 bemängelten die Nutzerinnen und Nutzer, dass die Software nicht ihren Anforderungen entsprach. Daraufhin ließ das Bundesinnenministerium die Software mehrfach überarbeiten. Ende 2009 nutzten erst 232 Beschäftigte die Software.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hat das Bundesinnenministerium die Nutzeranforderungen nicht ausreichend berücksichtigt, bevor es die Softwarelizenzen erwarb. Es war unwirtschaftlich, 1 600 Lizenzen zu kaufen und auch fünf Jahre später davon nur 232 zu nutzen. Die mangelhafte Projektsteuerung durch das Bundesinnenministerium verursachte Zinsverluste und unnötige Kosten für die Softwarepflege von mindestens 290 000 Euro. Zudem reduzieren jahrelange Verzögerungen erfahrungsgemäß die Akzeptanz der Nutzerinnen und Nutzer. Sie führen häufig zum Scheitern des Projekts.

Das Bundesinnenministerium sollte nunmehr die Software rasch und vollständig einführen. Bei weiteren IT-Projekten sollte es für eine bessere Projektsteuerung sorgen und die Anforderungen der Nutzerinnen und Nutzer klären, bevor es sich für eine Software entscheidet.

7 Bundesinnenministerium setzt die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zu Miete und Leasing von Informationstechnik nicht konsequent um

Entgegen seinen wiederholten Zusagen hat das Bundesinnenministerium seit drei Jahren die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Miete und zum Leasing von Informationstechnik nicht konsequent umgesetzt. Damit fehlen der Bundesverwaltung weiterhin Informationen, Leitfäden und Softwareunterstützung, um Informationstechnik wirtschaftlich und ordnungsgemäß zu beschaffen.

Der Bundesrechnungshof hatte das Bundesinnenministerium im Jahre 2007 auf Probleme und Risiken sowie die finanzielle Bedeutung des Leasings und der Miete von Informationstechnik (IT) hingewiesen. Die Behörden hatten beispielsweise nicht oder nur mangelhaft untersucht, ob die Miete im Vergleich zum Kauf von IT wirtschaftlich war. Sie hatten gegen das Vergaberecht verstoßen und die gemieteten Geräte unzureichend verwaltet. Einige Behörden hatten Schwierigkeiten, nach Ablauf der Mietverträge alle Geräte zu identifizieren und zurückzugeben.

Der Bundesrechnungshof hatte das Bundesinnenministerium aufgefordert,

- die Bundesverwaltung darüber zu informieren, dass IT nur in besonders begründeten Fällen gemietet werden sollte,
- in Zusammenarbeit mit dem Bundesfinanzministerium die Regeln für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu überarbeiten,
- verbesserte Programme zur Wirtschaftlichkeitsbetrachtung und zur einheitlichen Bestandsverwaltung zur Verfügung zu stellen.

Entgegen seinen wiederholten Zusagen hat das Bundesinnenministerium im Jahre 2010 die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes noch nicht umgesetzt. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesinnenministerium die Bundesverwaltung verstärkt und unverzüglich dabei unterstützt, IT wirtschaftlich und ordnungsgemäß zu beschaffen.

8 Bundesinnenministerium setzt Rechtsprechung zu Beförderungen bei Altersteilzeit nicht um

Teilweise werden Beamtinnen und Beamte noch kurz vor dem Ende der Arbeitsphase ihrer Altersteilzeit befördert. Dies widerspricht der Rechtsprechung, ermöglicht Gefälligkeitsbeförderungen und führt in den meisten Fällen nicht nur zu einer höheren Besoldung, sondern auch zu zusätzlichen Versorgungsausgaben. Das Bundesinnenministerium sollte festlegen, wie lange die Beförderten die höherwertigen Aufgaben mindestens wahrnehmen müssen.

Bei der Altersteilzeit führt eine Beförderung nicht nur zu einer höheren Besoldung während der Dauer der Altersteilzeit. Vielmehr steigt auch die lebenslange Versorgung, wenn die höhere Besoldung mindestens zwei Jahre – auch in der Freistellungsphase – bezogen wird. Dass die Beamtinnen und Beamten die höherwertigen Aufgaben nur wenige Wochen bzw. gar nicht wahrgenommen haben, bleibt dabei bedeutungslos.

Nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes müssen die Beförderten die höherwertigen Aufgaben jedoch eine angemessene Zeit wahrnehmen. Dies soll „Gefälligkeitsbeförderungen“ verhindern, die allein dazu dienen, das Ruhegehalt der Beförderten zu steigern.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesinnenministerium aufgefordert, die beamtenrechtlichen Vorschriften an die Rechtsprechung anzupassen. Beamtinnen und Beamte sollten innerhalb der Altersteilzeit im Blockmodell grundsätzlich nicht befördert werden, wenn sie das Beförderungssamt nicht mehr für einen angemessenen Zeitraum in der Arbeitsphase der Altersteilzeit wahrnehmen können.

Das Bundesinnenministerium hat eingeräumt, dass zwischen der Beförderung und der Freistellungsphase der Altersteilzeit ein angemessener Zeitraum liegen sollte. Weil dieser Zeitraum von den Gerichten im Einzelfall unterschiedlich bestimmt wurde, beabsichtige es jedoch nicht, einen einheitlichen Zeitraum vorzugeben. Die Dienststellen sollen weiterhin eigenständig im Einzelfall beurteilen und entscheiden können, ob eine Beförderung gerechtfertigt sei.

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass das Bundesinnenministerium festlegen sollte, wie lange nach einer Beförderung die Beförderten die höherwertigen Aufgaben in der Arbeitsphase der Altersteilzeit mindestens noch wahrnehmen müssen. In Anlehnung an die gesetzliche Wartefrist schlägt der Bundesrechnungshof vor, einen Mindestzeitraum von zwei Jahren von der Beförderung bis zum Ende der Arbeitsphase der Altersteilzeit zu bestimmen.

Bundesministerium der Justiz

9 Vergaberechtsverstöße und Mehrkosten bei einem IT-Projekt des Deutschen Patent- und Markenamtes

Das Deutsche Patent- und Markenamt hat für 3,1 Mio. Euro ein IT-System in Auftrag gegeben, ohne vorher die Aufgaben und Funktionen des Systems ausreichend zu beschreiben. Anschließend zahlte es dem Auftragnehmer ohne Ausschreibung weitere 11 Mio. Euro, um dies nachzuholen und ein erheblich erweitertes IT-System entwickeln zu lassen. Das Bundesjustizministerium ging den Vergaberechtsverstößen nicht nach.

Das Deutsche Patent- und Markenamt (Patentamt) plante ein neues IT-System zur Bearbeitung von Aufgaben des Markenschutzes. Es hatte vor der Ausschreibung die Aufgaben und Funktionen des Systems unzureichend beschrieben. Zusätzlich zum ursprünglich vereinbarten Festpreis von 3,1 Mio. Euro zahlte es dem Auftragnehmer für das Projekt weitere 11 Mio. Euro. Die Mehrkosten entstanden, weil es 28 Änderungen und Ergänzungen („Change Requests“) in Auftrag gab. Dabei ließ es auch von der ursprünglichen Ausschreibung ausdrücklich ausgenommene Funktionen realisieren. Es verstieß wiederholt gegen Vergabevorschriften und nahm zeitliche Verzögerungen in Kauf.

Das für die Fachaufsicht verantwortliche Bundesjustizministerium hat bestätigt, dass die Ausschreibungsunterlagen

des Patentamtes formal mangelhaft gewesen seien. Ebenso wie der Bundesrechnungshof hält es die Zahl der „Change Requests“ für zu hoch. Die Erhöhung des Projektvolumens um 11 Mio. Euro habe allerdings zu keinen wirtschaftlichen Nachteilen geführt.

Der Bundesrechnungshof hält es für nicht hinnehmbar, dass das Bundesjustizministerium auf die gravierenden Vergaberechtsverstöße des Patentamtes nicht reagiert hat. Damit hat das Bundesjustizministerium erhebliche Mehrkosten des Projektes hingenommen. Es kann seine Behauptung nicht belegen, dass keine wirtschaftlichen Nachteile entstanden seien. Es muss dafür sorgen, dass das Patentamt seine Vergabeprozesse verbessert. Verstößen gegen die Vergabevorschriften muss es unverzüglich nachgehen.

Bundesministerium der Finanzen

10 Bisher kein Nachweis der Kostenersparnis durch Einheitliches Liegenschaftsmanagement

Bisher bleibt offen, ob das Einheitliche Liegenschaftsmanagement des Bundes Effizienzvorteile gegenüber der dezentralen Liegenschaftsbewirtschaftung bietet. Das Bundesfinanzministerium und die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben haben es versäumt, die Voraussetzungen für diesen Nachweis zu schaffen. Deshalb fehlen wichtige Informationen, um seine Wirtschaftlichkeit zu optimieren. Dieser Mangel kann zudem die Akzeptanz der Nutzer für das Einheitliche Liegenschaftsmanagement infrage stellen.

Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt) ist der zentrale Immobiliendienstleister des Bundes. Sie untersteht der Rechts- und Fachaufsicht des Bundesfinanzministeriums. Zu den Aufgaben der Bundesanstalt gehört das Einheitliche Liegenschaftsmanagement (ELM). Sie soll schrittweise bis Ende 2013 das Eigentum und die Bewirtschaftung von insgesamt 6 000 dienstlich genutzten Bundesliegenschaften mit 51,5 Millionen m² Mietfläche übernehmen. Am 1. Juli 2010 befanden sich knapp 50 % der Liegenschaften im ELM. Umfasst sind damit erst 15 % der für das ELM geplanten gesamten Mietfläche. Nach dem Eigentumsübergang mieten die Bundesbehörden ihre Liegenschaften bei der Bundesanstalt. Als Vorteile des ELM nennt das Bundesfinanzministerium neben Kostentransparenz vor allem Kostenoptimierung sowie eine effizientere Nutzung des Immobilienbestandes.

Anfang 2008 übernahm die Bundesanstalt aus dem Geschäftsbereich des Bundesinnenministeriums 300 Liegenschaften der Bundespolizei in das ELM. Dabei unterließen es Bundesfinanzministerium und Bundesanstalt, die Voraussetzungen für einen Kostenvergleich vor und nach dem Übergang der Liegenschaften zu schaffen. Das Bundesfinanzministerium hält einen „retrospektiven“ Kostenvergleich nicht für geboten; er bringe die Entwicklung der betriebswirtschaftlich geführten Bundesanstalt nicht weiter.

Der Bundesrechnungshof hat dies mit Blick auf die gesetzliche Verpflichtung kritisiert, nach der finanzwirk-

same Maßnahmen Erfolgskontrollen zu unterziehen sind. Zudem hat er darauf hingewiesen, dass die Akzeptanz der Nutzer gegenüber dem ELM gefährdet sein kann, wenn dessen Kosten- und Effizienzvorteile nicht nachgewiesen werden. Er hat deshalb gefordert, dass die Bundesanstalt unverzüglich Voraussetzungen für die Erfolgskontrolle des ELM im Vergleich zur dezentralen Liegenschaftsverwaltung durch die Nutzer schafft. Durch eine repräsentative Stichprobe ließe sich die Kostenentwicklung der bisherigen Übernahmen ins ELM transparent machen. Die so gewonnenen Erkenntnisse könnte die Bundesanstalt für die Überführung der Liegenschaften nutzen, die sich noch nicht im ELM befinden. Das waren am 1. Juli 2010 noch über 50 % aller für das ELM vorgesehenen Objekte mit 85 % der relevanten Mietflächen. Die Herstellung von Kostentransparenz beim Übergang ins ELM hätte deshalb entgegen der Auffassung des Bundesfinanzministeriums keinen retrospektiven Charakter. Sie würde vielmehr zur Wirtschaftlichkeit des ELM beitragen. Bei allen künftigen Übernahmen muss die Bundesanstalt die Möglichkeit eines Kostenvergleichs sicherstellen.

11 Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht muss Mängel im Beschaffungswesen und Vertragsmanagement beseitigen

Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht muss ihr Beschaffungswesen besser organisieren. Dazu will sie die Beschaffungsprozesse weniger manipulationsanfällig gestalten und ein effektives Vertragsmanagement aufbauen. Sie hat nach Empfehlungen des Bundesrechnungshofes mit der Neugestaltung des Beschaffungsprozesses begonnen. Zur nachhaltigen Verbesserung des Vertragsmanagements bedarf es aber noch erheblicher Anstrengungen.

Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) vergab in den letzten Jahren jeweils Aufträge im Wert von 7 Mio. Euro. Im Jahre 2006 hatte der Bundesrechnungshof einen Korruptionsfall im IT-Bereich der BaFin aufgedeckt. Danach begann die BaFin, ihr Beschaffungswesen einschließlich des Vertragsmanagements neu zu ordnen.

Bei einer Prüfung im Jahre 2009 stellte der Bundesrechnungshof zahlreiche organisatorische Mängel und Verstöße gegen das Vergabe- und Haushaltsrecht fest. Die BaFin regelte das Beschaffungswesen durch mehrere, teils widersprüchliche Richtlinien und Dienststanweisungen mit unterschiedlichen Geltungsbereichen. Eignung, Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit vieler Beschaffungen prüfte sie nicht oder nur unzureichend. Zahlreiche Beschaffungsvorgänge waren nicht nachvollziehbar oder gar nicht dokumentiert. Die BaFin hat keinen Überblick über ihre Verträge für Lieferungen und Leistungen. Mit der systematischen Erfassung und Prüfung der IT-Verträge ist sie seit mehr als einem Jahr in Verzug. Die Verträge für die übrigen Bereiche sind noch gar nicht erfasst.

Der Bundesrechnungshof hat der BaFin empfohlen, ihre internen Regelwerke inhaltlich zu überarbeiten und in

einer Vergaberichtlinie zusammenzufassen. Der Bundesrechnungshof hat außerdem angeregt, die Notwendigkeit, Eignung und Wirtschaftlichkeit von Beschaffungen angemessen zu prüfen. Die BaFin sollte ihre Beschaffungsvorgänge vollständig und nachvollziehbar dokumentieren. Sie muss alle bestehenden Liefer- und Dienstleistungsverträge in eine Vertragsdatenbank einstellen und regelmäßig auf weitere Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit überprüfen.

Die BaFin will den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes folgen. Sie hat am 1. Juli 2010 eine neue Beschaffungsrichtlinie in Kraft gesetzt. Außerdem hat sie die Vergabestelle und das Vertragsmanagement organisatorisch und personell in einer zentralen Beschaffungsstelle zusammengeführt. Als Stabsstelle ist diese direkt dem Exekutivdirektor „Innere Verwaltung“ unterstellt und hat ihre Arbeit zum 1. Juli 2010 aufgenommen.

Die dringend empfohlene Bestandsaufnahme und systematische Überprüfung aller Verträge bleiben jedoch hinter den Empfehlungen zurück. Die BaFin ist mit der Prüfung der IT-Verträge mehr als ein Jahr in Verzug. Mit der Auflistung der Verträge für die übrigen Bereiche muss sie erst noch beginnen. Der Bundesrechnungshof fordert die Bundesanstalt daher auf, das Vertragsmanagement zügig aufzubauen und sachgerecht auszugestalten.

12 Sorgloser Umgang mit Informationstechnik und digitalen Daten

Das Bundesfinanzministerium ist sorglos mit Informationstechnik und digitalen Daten umgegangen. Es verschrottete oder verschenkte Computer, Monitore und Drucker, ohne andere Verwertungsmöglichkeiten in Betracht zu ziehen. Über 200 neue, zum Teil zehn Monate zuvor gekaufte und größtenteils originalverpackte Computer, Drucker und Monitore lagerte es auf Vorrat ein. In einem Kellerflur, der ohne weitere Kontrollen zugänglich war, bewahrte es mehr als 100 gebrauchte Festplatten mit dienstlichen und privaten Daten auf.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass sich das Bundesfinanzministerium bei der Verwertung seiner Informationstechnik (IT) nicht an die gültigen Regeln für die Bundesverwaltung gehalten hat. Es hatte mehr als 5 000 nicht mehr benötigte Geräte verschenkt oder verschrottet, ohne sie zunächst der übrigen Bundesverwaltung zur weiteren Verwendung anzubieten oder sie zu ihrem vollen Wert zu verkaufen. Nur in Ausnahmefällen konnte es belegen, wie es die Geräte verwertet hatte.

Außerdem lagerte das Bundesfinanzministerium mehr als 1 000 gebrauchte, überwiegend funktionsfähige Computer. Nach den Bestandsdaten waren diese größtenteils weniger als vier Jahre in Betrieb gewesen. Nach den Richtlinien für die Bundesverwaltung hätte es funktionsfähige Geräte mindestens fünf Jahre nutzen müssen.

Bemängelt hat der Bundesrechnungshof auch, dass das Bundesfinanzministerium über 200 neue Computer, Drucker und Monitore auf Vorrat lagerte. Die Geräte waren

zum Teil zehn Monate zuvor geliefert und größtenteils noch originalverpackt.

Das Bundesfinanzministerium hat außerdem gegen das Bundesdatenschutzgesetz verstoßen. In einem ohne weitere Kontrollen zugänglichen Kellerflur bewahrte es unbeaufsichtigt mehr als 100 gebrauchte Festplatten mit umfangreichen dienstlichen und privaten Daten auf.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesfinanzministerium aufgefordert, seine IT-Altgeräte nach dem vorgegebenen Verfahren zu verwerten und dies zu dokumentieren. Er hat empfohlen, neue Geräte nur dann zu beschaffen, wenn sie tatsächlich benötigt werden. Seine Daten muss es für Unbefugte unzugänglich aufbewahren.

13 Kontrolldefizite bei der Überwachung von Postsendungen durch den Zoll

Durch Kontrolldefizite bei der Einfuhr von Postsendungen aus Nicht-EU-Staaten, die die Deutsche Post AG befördert, gelangen Waren in den freien Verkehr, deren Einfuhr verboten oder beschränkt ist. Auch bei Postsendungen aus EU-Mitgliedstaaten besteht eine Überwachungslücke: Hier ist nur die Deutsche Post AG gesetzlich verpflichtet, Postsendungen dem Zoll vorzulegen, wenn der Verdacht eines Verstoßes gegen Einfuhrverbote und -beschränkungen besteht. Andere Postdienstleister unterliegen dieser gesetzlichen Verpflichtung nicht.

Die Einfuhr von Postsendungen aus Nicht-EU-Staaten unterliegt der zollamtlichen Überwachung. Wenn keine Freistellungsregelungen greifen, sind sie zu stellen, d. h. einer Zollstelle vorzulegen. Anderenfalls sind sie direkt dem Empfänger zuzustellen. Um Abgabenerhebung und Einhaltung von Einfuhrverboten und -beschränkungen sicherzustellen, hat der Zoll zu überwachen, ob die Postdienstleister die Freistellungsregelungen zutreffend anwenden.

Art und Umfang dieser Kontrollen hängen davon ab, ob die Sendungen von der Deutschen Post AG oder anderen Postdienstleistern (Kuriere) befördert werden. Dank der Technik der Registrierung des Beförderungsgutes verschaffen Kurier schon vor Eintreffen der Sendungen in Deutschland dem Zoll die Möglichkeit, mit eigens dafür eingesetztem Personal die Anwendung der Gestellungsbefreiung vollständig und regelmäßig, d. h. täglich zu kontrollieren. Demgegenüber bieten die Verfahrensabläufe bei der Deutschen Post AG diese Möglichkeiten zur Vorauswahl nicht. Bei der Verteilstelle mit dem höchsten Sendungsaufkommen hat die angegliederte Zollstelle zwischen den Jahren 2006 und 2009 jährlich nur an 10 bis 50 Tagen als gestellungsbefreit aussortierte Sendungen kontrolliert.

Angesichts vergleichbaren Beförderungsguts und vergleichbaren Risikos von Abgabenumgehung und Verstößen gegen Einfuhrverbote hält es der Bundesrechnungshof für erforderlich, bei allen Verteilstellen der Deutschen Post AG für eine Kontrolldichte wie bei den Kurieren zu sorgen.

Bei innergemeinschaftlichen Postsendungen setzt die zollamtliche Überwachung nach dem Zollverwaltungsgesetz in Räumlichkeiten der Deutschen Post AG erst dann ein, wenn diese Postsendungen zur Nachprüfung vorlegt, bei denen zureichende tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass Waren unter Verstoß gegen ein Einfuhr-, Durchfuhr- oder Ausfuhrverbot verbracht werden. Diese Regelung gilt aber nur für die Deutsche Post AG. Für Kurierdienste besteht diese Verpflichtung nicht. Der Bundesrechnungshof sieht darin eine Überwachungslücke und regt eine Ergänzung der Vorschrift an.

14 Zollverwaltung vollstreckt kostenfrei für andere Behörden – Ressourcenverantwortung erfordert Kostenbeteiligung

Die Vollstreckungsstellen der Bundeszollverwaltung vollstrecken nicht nur in zolleigenen Angelegenheiten, sondern in über 90 % der Fälle auch wegen Geldforderungen anderer Stellen, insbesondere der Sozialversicherungsträger und der Bundesagentur für Arbeit. Den dabei entstehenden Personal- und Sachaufwand von 100 Mio. Euro trägt allein die Zollverwaltung. Er kann nur zu einem geringen Teil durch die beim Vollstreckungsschuldner zu erhebenden Gebühren und Auslagen ausgeglichen werden. Der Zoll ist auch nicht ermächtigt, uneinbringliche Gebühren und Auslagen bei den anderen Stellen zu erheben. Ebenso wenig ist eine Vergütung oder sonstige Art von Kostenbeteiligung vorgesehen.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass der Haushalt der Zollverwaltung dadurch mit Kosten belastet wird, die von – überwiegend beitragsfinanzierten – anderen Stellen veranlasst werden und eine gesetzliche Regelung zur Kostenbeteiligung angeregt. Nur auf diese Weise können die tatsächlichen ressortbezogenen Haushaltsbelastungen transparent abgebildet und eine verursachungsgerechte Kostenzuordnung erreicht werden.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

15 Prinzip der solidarischen Risikogemeinschaft in der Landwirtschaftlichen Alterssicherung verletzt

Pflichtversicherte Landwirte kommen häufig ihrer Meldepflicht gegenüber der Landwirtschaftlichen Alterskasse nicht oder verspätet nach. Sie melden Umstände, die ihre Versicherungspflicht begründen, nicht oder verspätet. Stellen Landwirtschaftliche Alterskassen die Versicherungspflicht rückwirkend fest, beginnt die Dreimonatsfrist für einen Antrag auf Befreiung von der Versicherung, abweichend von der Grundregel, erst mit der Bekanntgabe des Bescheides über die Feststellung der Versiche-

rung. Verzögert sich der Beginn der Dreimonatsfrist aus Gründen, die der Pflichtversicherte zu vertreten hat, kann dies zu sachlich nicht begründeten Einnahmeausfällen führen, die über die Defizithaftung überwiegend der Bund zu tragen hätte.

Die Möglichkeit, auf den Entstehungszeitpunkt rückwirkend von der Pflichtversicherung befreit zu werden, begünstigt die betroffenen Landwirte ohne sachlichen Grund erheblich. Solange der Landwirt der Alterskasse Umstände, die seine Versicherungspflicht begründen, nicht anzeigt und die Alterskasse nicht anderweitig Kenntnis erlangt, kann sie die Versicherungspflicht nicht feststellen und keine Beiträge erheben. Tritt in dieser „Probezeit“ ein Leistungsfall ein (z. B. Rehabilitationsmaßnahmen), kann der Landwirt entscheiden, ob er Beiträge nachzahlt und die Alterskasse leistet oder ob er sich befreien lässt und keine Beiträge zahlt. Der Versicherte kann sich risikofrei und ohne Beiträge zu zahlen rückwirkend von der Pflichtversicherung befreien lassen. Diese „Probezeit“ verletzt das Prinzip der solidarischen Risikogemeinschaft der Versicherten und erhöht das Risiko des Bundes, ausgefallene Einnahmen ausgleichen zu müssen.

Das Bundeslandwirtschaftsministerium hat keinen Bedarf für eine Gesetzesänderung gesehen. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundeslandwirtschaftsministerium empfohlen, darauf hinzuwirken, die Ausnahme zum Beginn der Dreimonatsfrist einzuschränken und damit die Rückwirkung der Befreiung auszuschließen, wenn der Landwirt den Fristbeginn zurechenbar verzögert hat.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales

16 Über 1 Mio. Euro teures Online-Angebot der Deutschen Rentenversicherung Bund wird von nur 5 000 Versicherten genutzt

Die Deutsche Rentenversicherung Bund ging bei der Planung ihrer Online-Dienstleistungen von zehn Millionen Nutzerinnen und Nutzern im Jahre 2008 aus. Tatsächlich waren es Ende 2009 erst 5 000. Investitionen von über 1 Mio. Euro waren damit unwirtschaftlich.

Die Deutsche Rentenversicherung (DRV Bund) hat mehr als 1 Mio. Euro in ihr Dienstleistungsangebot im Internet investiert. Sie wollte erreichen, dass bis zu zehn Millionen Versicherte ihre Anträge elektronisch stellen oder ihr persönliches Rentenkonto online abfragen. Tatsächlich nutzten in viereinhalb Jahren erst 5 000 Versicherte diese Möglichkeit.

Für den Zugang zu den Online-Dienstleistungen benötigen Nutzerinnen und Nutzer die elektronische Signaturkarte. Die DRV Bund hatte nicht geprüft, ob ihre Versicherten bereit wären, für eine Signaturkarte 80 bis 120 Euro jährlich auszugeben.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die DRV Bund bei ihren Investitionen von viel zu hohen Nutzerzahlen ausgegangen ist. Die Investitionen von über 1 Mio. Euro waren damit unwirtschaftlich.

Das Bundessozialministerium sollte die DRV Bund anhalten, die Wirtschaftlichkeit ihrer Online-Dienstleistungen fortlaufend realistisch zu untersuchen. Dabei sollte sie auch den Bedarf prüfen. Falls ein wirtschaftlicher Betrieb auf Dauer nicht gewährleistet ist, sollte sie ihr Dienstleistungsangebot im Internet in der bestehenden Form einstellen.

17 Unklare Vermögens- und Ertragslage bei der Deutschen Rentenversicherung

Die Vermögenswerte der als Eigenbetriebe geführten Rehabilitationskliniken sind im Verwaltungsvermögen der Träger der Deutschen Rentenversicherung zu hoch ausgewiesen.

Obwohl die Eigenbetriebe

- nach „den Regeln der kaufmännischen doppelten Buchführung zu buchen“ und
- „einen Jahresabschluss sowie einen Lagebericht in entsprechender Anwendung der Vorschriften des § 264 Absatz 1 Satz 1 Handelsgesetzbuch“ aufzustellen haben,

wenden die Träger der Deutschen Rentenversicherung (Träger) für die Rechnungslegung der als Eigenbetriebe geführten Rehabilitationskliniken (Reha-Kliniken) die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung nicht durchgängig an. Sie aktivieren ab einer bestimmten Wertgrenze Aufwendungen für werterhaltende Instandhaltungsmaßnahmen wie nachträgliche Herstellungskosten. Darüber hinaus unterließen sie es, die mit dem Umbau, Erweitern oder Instandhalten einhergehenden Abrissmaßnahmen oder Auswechselungen auszubuchen.

Dadurch weisen diese Reha-Kliniken ihre Vermögenswerte in ihren Jahresabschlüssen überhöht aus. Damit leidet auch die Vergleichbarkeit der Reha-Kliniken mit privaten Trägern.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Bundessozialministerium sicherzustellen, dass die Träger den rechtlichen Vorgaben folgen und bei ihren als Eigenbetriebe geführten Reha-Kliniken die Ansatz- und Bewertungsvorschriften des Handelsgesetzbuches als Bestandteil der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung anwenden.

18 Risikoreiche Beteiligung der Deutschen Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See an einer Krankenhausgesellschaft

Die Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See führt mit ihrer Beteiligung an einer GmbH seit fast 25 Jahren Geschäfte außerhalb ihrer Aufgaben.

Die Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See (DRV KBS) ist – früher unter dem Namen Bundesknappschaft – seit dem Jahre 1947 Gesellschafterin einer

GmbH. Diese betrieb ursprünglich eine Lungenheilstätte und später Rehabilitationseinrichtungen. Im Laufe der Zeit erweiterte sie ihre Aufgaben und verschob diese immer stärker vom Rehabilitations- zum Krankenhausbereich. Heute betreibt die GmbH direkt oder über Tochter- und Enkelgesellschaften Krankenhäuser im Saarland und in Rheinland-Pfalz, Kliniken verschiedener Fachrichtungen, ein Arbeitstrainings- und Rehabilitationszentrum, eine Rehabilitationsklinik für Geriatriepatienten, ein Lehrinstitut für Gesundheitsberufe sowie privatrechtlich organisierte Servicegesellschaften.

Seit Ende 1985 gilt für die Rentenversicherung die Maßgabe, sich nur bei Leistungen zur medizinischen Rehabilitation, Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben sowie ergänzenden Leistungen zu betätigen. Da die GmbH ihr Geschäftsfeld hin zu Krankenhausleistungen ausgeweitet hatte, hatte sie sich in der Trägerschaft der Rentenversicherung von der Beteiligung zu trennen.

Mit der Trägerschaft der Krankenversicherung kann sich die DRV KBS an einer GmbH beteiligen, wenn diese im Jahre 1989 eine Eigeneinrichtung der Krankenkassen war. Die DRV KBS vollzog den Wechsel der Beteiligung auf die von der Trägerschaft der Rentenversicherung auf die Trägerschaft der Krankenversicherung im Jahre 2006.

So übertritt die DRV KBS seit fast 25 Jahren die gesetzlich zulässigen Grenzen ihres Aufgabenbereichs. Daran änderte auch nichts, dass die DRV KBS zum Haushaltsjahr 2006 die Beteiligung von ihrer Trägerschaft der Rentenversicherung auf ihre Trägerschaft der Krankenversicherung übertrug. Dies war unzulässig.

Der Bundesrechnungshof hat die DRV KBS aufgefordert, sich entweder von der GmbH zu trennen oder an einer GmbH zu beteiligen, die ihre Aufgaben auf den Rehabilitationsbereich beschränkt. Das Bundessozialministerium sieht zwar ebenfalls Handlungsbedarf, wirkte jedoch nicht erfolgreich auf eine ordnungsgemäße Beteiligung der DRV KBS hin. Es weist darauf hin, dass die „schwierige Sach- und Rechtslage“ einer schnellen Lösung entgegenstehe.

Das Bundessozialministerium ist aufgefordert, dafür zu sorgen, dass die DRV KBS ihre Beteiligung möglichst rasch auf das Zulässige zurückführt.

19 Unzulässige und risikoreiche Beteiligungen eines Rentenversicherungsträgers

Zwei Beteiligungsgesellschaften der Deutschen Rentenversicherung Mitteldeutschland verpachten Rehabilitationskliniken. Dies ist mit dem gesetzlichen oder zugelassenen Aufgabenbereich eines Rentenversicherungsträgers nicht vereinbar und birgt finanzielle Risiken. Mit der Belegung und Vergütung der Rehabilitationskliniken verstößt die Deutsche Rentenversicherung Mitteldeutschland zudem gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes hat die Deutsche Rentenversicherung Mitteldeutschland (DRV MD)

mit ihren Beteiligungen und Darlehensgewährungen an die Gesellschaften

- Geschäfte außerhalb ihrer zugelassenen Aufgaben übernommen,
- Mittel der Rentenversicherung angelegt, deren Verlust sie nicht ausschließen kann und mit denen sie keinen angemessenen Ertrag erzielt,
- beide Rehabilitationskliniken vorrangig belegt und über dem Durchschnitt liegende Tagespflegesätze vergütet.

Der Bundesrechnungshof fordert, dass die DRV MD ihre Beteiligungen in Einklang mit den gesetzlichen Vorschriften bringt. Er empfiehlt dem Bundessozialministerium seine Aufsichtsrechte dafür zu nutzen, dass sich die DRV MD entweder von ihren Beteiligungen trennt oder diese auf die gesetzlich zugelassenen Aufgaben beschränkt. Es hat auch dafür zu sorgen, dass die DRV MD ihre Mittel nur entsprechend der gesetzlichen Vorgaben anlegt und verwaltet. Es muss dafür sorgen, dass die DRV MD Belegungs- und Vergütungsentscheidungen für Rehabilitationskliniken nur im Einklang mit den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit trifft.

20 Rechtswidrige Belegungszusagen an Rehabilitationskliniken zurücknehmen

Um Wettbewerb mit anderen Rehabilitationskliniken zu unterbinden, erteilte der Rechtsvorgänger der Deutschen Rentenversicherung Mitteldeutschland einigen Rehabilitationskliniken Belegungszusagen von bis zu 20 Jahren. Der Wert dieser Belegungszusagen beträgt 14 Mio. Euro jährlich. Während deren Laufzeit kann die Deutsche Rentenversicherung Mitteldeutschland andere geeignete günstigere Angebote auf dem Markt nicht nutzen. Der Rechtsvorgänger der Deutschen Rentenversicherung Mitteldeutschland hätte diese Belegungszusagen aufgrund einer Gesetzesänderung nicht mehr abgeben dürfen.

In vier Fällen gelang es der Deutschen Rentenversicherung Mitteldeutschland (DRV MD) nicht, die Belegungszusagen in zulässige Verträge umzuwandeln. Dabei schöpft sie nicht alle rechtlichen Möglichkeiten aus, sondern verhandelt mit den Betreibern der Rehabilitationskliniken weiter, um eine einvernehmliche Lösung zu erzielen. Eine Lösung von den Belegungszusagen wird so aus Sicht des Bundesrechnungshofes nicht zustande kommen.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, alle rechtlichen Möglichkeiten zu nutzen, um die DRV MD von den langfristigen Belegungszusagen zu lösen.

21 Rentenversicherungsträger scheuen Leistungsvergleiche

Der Gesetzgeber hat die Deutsche Rentenversicherung verpflichtet, bis zum Jahre 2010 ihren Verwaltungsaufwand zu senken und das Verhältnis von Kosten und Leis-

tungen zu verbessern. Dazu soll sie, eine der größten Verwaltungsorganisationen in Deutschland, das Instrument Benchmarking nutzen. In regelmäßigen Berichten soll sie gesondert auf Schlussfolgerungen aus dem Benchmarking eingehen. Die Deutsche Rentenversicherung hat aber bisher kein Benchmarking durchgeführt. Deshalb sind auch ihre Berichte an einem entscheidenden Punkt lückenhaft.

Das gesetzlich geforderte Benchmarking führten die Träger der Deutschen Rentenversicherung (Träger) nicht durch. Der Gesetzgeber wollte mit einem Wettbewerb zwischen einzelnen Trägern ungenutzte Rationalisierungspotenziale erschließen. Die Träger setzten sich diesem Wettbewerb nicht aus.

Bis zum Jahre 2009 sammelten die Träger zwar für ein Benchmarking erforderliche Daten. Eine Stichprobe des Datenbestandes durch den Bundesrechnungshof offenbarte jedoch Mängel in der Qualität der Daten. Die Träger hatten die Daten nicht auf einer einheitlichen Grundlage und nach vergleichbaren Kriterien ermittelt. Die zusammengetragenen Informationen waren für ein Benchmarking nicht verwertbar.

Die Deutsche Rentenversicherung Bund kann entgegen ihrem Auftrag in ihren jährlichen Berichten an das Bundessozialministerium nicht über Ergebnisse aus dem Benchmarking berichten. Sie kann keinen Zusammenhang zwischen etwaigen Einsparungen und dem Benchmarking nachweisen.

Das Bundessozialministerium soll die Träger nun nachdrücklich dazu anhalten, ein Benchmarking durchzuführen sowie weiter ihren Verwaltungsaufwand zu senken und das Verhältnis von Kosten und Leistungen zu verbessern. Da die Träger ihre Aufgaben im vorgegebenen Berichtszeitraum nicht erfüllt haben, muss das Bundessozialministerium die Deutsche Rentenversicherung Bund über das Jahr 2010 hinaus auffordern, über Schlussfolgerungen aus dem Benchmarking zu berichten.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

22 Mittel des Zukunftsinvestitionsprogramms für die Schiene bestimmungswidrig eingesetzt

Das Bundesverkehrsministerium hat einem Eisenbahninfrastrukturunternehmen der Deutschen Bahn AG gestattet, 920 Mio. Euro aus dem Zukunftsinvestitionsprogramm 2001 bis 2003 bestimmungswidrig einzusetzen. Wie viel Geld aus dem Programm insgesamt für Schienenwegeinvestitionen eingesetzt worden ist, hat das Bundesverkehrsministerium bisher nicht plausibel dargelegt. Obwohl erhebliche Mittel anderweitig oder gar nicht investiert worden sind, hat es im Jahre 2005 dem Deutschen Bundestag berichtet, das Programm sei im Wesentlichen umgesetzt.

Mit dem Zukunftsinvestitionsprogramm 2001 bis 2003 (ZIP) stellte der Bund den Eisenbahninfrastrukturunternehmen

der Deutschen Bahn AG (Unternehmen) 3,1 Mrd. Euro zusätzlich zur Verfügung. Damit sollte die Qualität des bestehenden Schienennetzes durch Beseitigung bekannter Schwachstellen verbessert werden, um den Schienenverkehr pünktlicher und schneller zu machen. Dessen ungeachtet durfte eines der Unternehmen knapp ein Drittel des Geldes zwei Jahre lang zur zinslosen Zwischenfinanzierung von Neubauvorhaben verwenden. 260 Mio. Euro hiervon konnte es danach endgültig für allgemeine Schienenwegeinvestitionen nutzen. Die restlichen 660 Mio. Euro stundete ihm das Bundesverkehrsministerium zinslos bis zum Jahre 2008. Erst dann wurde vereinbart, das Geld bis zum Jahre 2012 in Raten an den Bund zurückzuzahlen.

Obwohl dem Bundesverkehrsministerium unterschiedliche Angaben darüber vorlagen, wie viele Mittel aus dem ZIP tatsächlich in die Schienenwege investiert wurden, klärte es diese Unstimmigkeiten nicht auf. Stattdessen vernachlässigte es die Haushaltsklarheit und entschied, fortan vorrangig das Gesamtvolumen aller Investitionen in das bestehende Schienennetz zu betrachten. Auf eine Anfrage aus dem Deutschen Bundestag erklärte es gleichwohl, die Projekte des ZIP seien bis auf wenige Ausnahmen bereits fertiggestellt bzw. im Bau.

Das Bundesverkehrsministerium hat erwidert, die Mittel aus dem ZIP hätten einen unverzichtbaren Beitrag dazu geleistet, einen Substanzverzehr im bestehenden Schienennetz zu verhindern. Der zentralen Zielsetzung des Programms sei damit entsprochen worden.

Der Bundesrechnungshof hat klargestellt, dass die Mittel aus dem ZIP weder zur Zwischenfinanzierung von Neubauvorhaben noch für allgemeine Schienenwegeinvestitionen bestimmt waren. Er fordert das Bundesverkehrsministerium auf,

- transparent und plausibel darzulegen, wie die ZIP-Mittel für die Schiene verwendet wurden,
- Bundesmittel aus Investitionsprogrammen künftig bestimmungsgemäß einzusetzen sowie
- die Umsetzung von Investitionsprogrammen angemessen zu überwachen, Unstimmigkeiten rechtzeitig aufzuklären und die Ergebnisse zu dokumentieren.

23 Verfehlte Ziele, Kostenüberschreitungen und Verzögerungen bei Programmen im Straßenbau

Programme zur schnellen Verbesserung der Straßeninfrastruktur haben ihre Ziele nicht erreicht. Das Bundesverkehrsministerium hat dabei seine Möglichkeiten nur unzureichend genutzt, zur schnellen Umsetzung der Programmziele beizutragen. Die Finanzierung unvollendeter Projekte nach Programmabschluss wird künftige Haushalte mit 1 Mrd. Euro belasten.

Das Bundesverkehrsministerium verwendet Haushaltsmittel, die der Haushaltsgesetzgeber über den im Bundeshaushalt für den Fernstraßenbau vorgesehenen Betrag hinaus bereitstellt, in der Regel für mehrjährige Projekt-

programme. Mit diesen Mitteln soll es ausgewählte Bauprojekte für die Bundesfernstraßen beschleunigt fertigstellen.

Das Bundesverkehrsministerium übe in der Vergangenheit seine Aufsicht bei den Programmen unzureichend aus. Es versuchte weder beim Anti-Stau-Programm noch beim Lückenschlussprogramm, das vorgegebene Ziel und das Programmbudget einzuhalten. Es reagierte nicht auf Bauverzögerungen und Kostensteigerungen. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes hatten die Straßenbauverwaltungen der Länder zum Ende der Programmlaufzeit beim Anti-Stau-Programm rund 40 % der eingeplanten Mittel nicht für die vorgesehenen Bauprojekte verausgabt. Beim noch laufenden Lückenschlussprogramm werden es voraussichtlich knapp 50 % der bereitgestellten Mittel sein. Kostensteigerungen, mangelnde Kostenkontrolle aber auch das Ausnutzen der gegenseitigen Deckungsfähigkeit der Mittel im Falle verzögerter Bauabläufe führten dazu, dass nun noch erhebliche Restzahlungen von 1 Mrd. Euro nötig sind, um die Programmprojekte abzuschließen.

Der Bundesrechnungshof hat aus den Mängeln im Vollzug der Programme Empfehlungen für künftige Programme abgeleitet. Das Bundesverkehrsministerium sollte durch eine entsprechende Projektsteuerung dafür sorgen, dass das Programmziel mit dem vorgegebenen Programmbudget in dem vorgesehenen Zeitraum auch umgesetzt wird. Er erwartet zudem, dass das Bundesverkehrsministerium das Parlament über Unwägbarkeiten im Programmablauf sowie über den Vollzug der Programme unterrichtet.

24 Personalbedarf in der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes nicht begründet

Das Bundesverkehrsministerium hat den Personalbedarf der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung nicht sachgerecht und nicht angemessen ermittelt. Damit kann es nicht ausreichend begründen, warum dort mehr als 13 000 Stellen benötigt werden. Die jährlichen Personalausgaben von 624 Mio. Euro sind damit nicht genügend belegt. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesverkehrsministerium die seit Jahren überfällige Organisationsreform der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung mit einem Konzept zur Personalbedarfsermittlung verbindet und umsetzt.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesverkehrsministerium entgegen den Haushaltsvorschriften den Personalbedarf der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung seit zehn Jahren nicht sachgerecht und nicht angemessen ermittelt hat. Angesichts der jährlichen Personalausgaben von 624 Mio. Euro hat er es aufgefordert, den Personalbedarf systematisch und regelmäßig zu untersuchen.

Das Bundesverkehrsministerium ist der Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht gefolgt. Den Personalbedarf

zu ermitteln, halte es nur für wirtschaftlich, wenn „wertbare Ergebnisse“ zu erwarten seien.

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass das Bundesverkehrsministerium verpflichtet ist, den Personalbedarf der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung zu belegen. Ohne den zehnjährigen Rückstand bei der Personalbedarfsermittlung wäre dies mit vergleichsweise geringem Aufwand verbunden. Die vom Bundesverkehrsministerium selbst verursachte Verzögerung kann kein Argument dafür sein, auf eine sachgerechte Personalbedarfsermittlung auch weiterhin zu verzichten. Der Bundesrechnungshof fordert schon lange eine Organisationsreform der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung. Er erwartet, dass das Bundesverkehrsministerium als Teil dieser Reform so früh wie möglich ein Konzept zur Personalbedarfsermittlung entwickelt und umsetzt.

Bundesministerium der Verteidigung

25 Unwirtschaftliche Versorgung mit Schiffskraftstoff

Das Bundesverteidigungsministerium und die Marine haben Schiffe und Boote unwirtschaftlich mit Schiffskraftstoff versorgt. Die Marine hält zuviel Lagerraum im Inland vor, nutzt private statt bundeswehreigene Tanklager und verwendet ganzjährig den teureren Winterkraftstoff.

Die Marine bevorratet Schiffskraftstoff in Tanklagern und Versorgungsschiffen. Außerdem beziehen die Schiffe und Boote Schiffskraftstoff direkt von der Industrie oder verbündeten Streitkräften. Das Bundesverteidigungsministerium und die Marine haben hierbei in den vergangenen Jahren mehrere Entscheidungen getroffen. Dabei hatten sie nicht untersucht, wie sich diese Entscheidungen auf die wirtschaftliche Versorgung mit Schiffskraftstoff auswirken.

- Das Bundesverteidigungsministerium legte fest, wie die Marine den Vorrat an Schiffskraftstoff im Inland berechnen muss. Hierbei berücksichtigte es auch die jährlich im Ausland getankte Menge Schiffskraftstoff. Die Marine tankte in den vergangenen Jahren mehr als die Hälfte des Gesamtverbrauchs im Ausland. Wenn sie ausschließlich den Inlandsbedarf berücksichtigt hätte, würde sie jährlich 300 000 Euro einsparen.
- Die Marine hält in Kiel und Wilhelmshaven ein Viertel ihrer Lagerkapazität vor, um Schiffskraftstoffe einzulagern, die von den Schiffen und Booten z. B. vor Werftliegezeiten zurückgegeben werden. Tatsächlich nimmt die Marine Kraftstoff nur in Kiel zurück.
- Die Marine hatte entschieden, in Kiel zusätzlich 10 000 m³ Tanklager zu mieten. Grund: Das bundes-eigene Tanklager in Bremen-Farge sei ungünstig gelegen. Dieses kostengünstigere Tanklager gab sie später auf. Mögliche Alternativen hatte die Marine nicht geprüft.

- Seit dem Jahre 2008 kaufte die Marine im Inland ausschließlich teureren hochwertigen Winterschiffskraftstoff. Aus der Bevorratung nur noch einer Sorte Schiffskraftstoff sollten sich wirtschaftliche Vorteile ergeben. Diese Vorteile traten nicht ein. Zurückkehrende Schiffe bringen im Ausland getankte Schiffskraftstoffe anderer Qualität mit. Diese werden in Kiel aufbereitet und getrennt gelagert.

Das Bundesverteidigungsministerium bleibt bei seiner Auffassung, dass der Vorrat an Schiffskraftstoff zutreffend berechnet sei. Die Lagerkapazitäten, vor allem in Kiel, seien weiter erforderlich. Die ganzjährige Verwendung des Winterschiffskraftstoffes will das Bundesverteidigungsministerium jedoch überprüfen.

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes ist es nicht ausreichend, nur die Entscheidung für den Winterschiffskraftstoff zu überprüfen. Er erwartet vom Bundesverteidigungsministerium und von der Marine, dass sie die Bevorratung von Schiffskraftstoffen insgesamt untersuchen. Nur so können sie wirtschaftliche Lösungen finden.

26 Marine gibt über 3 Mio. Euro für nur eingeschränkt einsatzfähige Schlauchboote aus

Die Marine hat für ihre Kampfschwimmer vier Schlauchboote beschafft. Sie hat seither statt der geplanten 1,5 Mio. Euro über 3 Mio. Euro ausgegeben. Die Boote verfügen trotz umfangreicher Nachbesserungen nicht über die geforderten Transport- und Einsatzmöglichkeiten. Die Marine kann sie deshalb nur eingeschränkt nutzen. Sie plant, die Boote für eine weitere Million Euro nachzurüsten.

Die Kampfschwimmer der Marine nutzen seit dem Jahre 1988 drei Schlauchboote. Da sich die Aufgaben für die Kampfschwimmer verändert haben, stellte die Marine neue Anforderungen an die Schlauchboote, insbesondere:

- eine umfangreiche Bewaffnung,
- eine mehr als doppelt so große Besatzung,
- eine um 15 Knoten höhere Maximalgeschwindigkeit sowie
- einen deutlich größeren Aktionsradius für weltweite Einsätze.

Die Bundeswehr beschaffte in den Jahren 2004 und 2005 vier neue Boote. Sie nutzte dafür die Planungsunterlagen des nicht vergleichbaren Vorgängermodells. Die neuen Anforderungen beschrieb sie nur allgemein. Sie ließ notwendige Ausstattungen, z. B. für die Bewaffnung und das Radar, planerisch und kostenmäßig unberücksichtigt. Sie plante dafür Ausgaben von 1,5 Mio. Euro ein.

Im Jahre 2006 stellte die Marine fest, dass ihre Forderungen nicht erfüllt waren. Bis Ende 2009 gab die Bundeswehr mehr als das Doppelte für die Beschaffung und Nachrüstung der Boote aus als geplant. Die Mängel konnte sie nur teilweise beheben. Die Kampfschwimmer konnten

die Boote deshalb nur für Ausbildungsfahrten im küstennahen Bereich nutzen.

Die Bundeswehr hat für das Jahr 2010 weitere Ausgaben von einer Million Euro eingeplant, um die Boote nachzurüsten. Die Kampfschwimmer könnten die Boote dann neben der Ausbildung auch für räumlich begrenzte Einsätze nutzen.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Bundeswehr die Boote trotz neuer Anforderungen mit den Planungsunterlagen des Vorgängermodells beschafft hat. Er hat gefordert, dass die Bundeswehr vor weiteren Ausgaben nachweist, dass die Nachrüstung zielführend und wirtschaftlich ist.

27 Planungsfehler beim Kauf von Fallschirmen für den Auslandseinsatz

Die Bundeswehr hat im Jahre 2007 für den Einsatz in Afghanistan fünf Lastengleitfallschirme für 4 Mio. Euro gekauft. Sie stehen der Truppe bis heute nicht zur Verfügung. Die in einem besonderen Verfahren für den sofortigen Bedarf bereitgestellten Haushaltsmittel hätte die Bundeswehr nutzen können, die Soldatinnen und Soldaten im Auslandseinsatz mit anderen, dringend benötigten Ausrüstungsgegenständen auszustatten.

Mit ihrer mittel- und langfristig ausgerichteten Ausrüstungsplanung kann die Bundeswehr nicht die für jeden denkbaren Einsatzfall erforderliche Ausrüstung bereitstellen. In Auslandseinsätzen benötigen die Soldatinnen und Soldaten regelmäßig weitere Ausrüstungsgegenstände. Diesen sogenannten Einsatzbedingten Sofortbedarf deckt die Bundeswehr in einem besonderen, beschleunigten Beschaffungsverfahren. Ziel ist es, die Soldatinnen und Soldaten im Einsatz möglichst schnell zu unterstützen. Das besondere Beschaffungsverfahren darf die Bundeswehr deshalb nur anwenden, wenn sie die Ausrüstungsgegenstände innerhalb von sechs Monaten, in Ausnahmefällen innerhalb eines Jahres einsetzen kann. Die begrenzten Haushaltsmittel für den Einsatzbedingten Sofortbedarf will die Bundeswehr insbesondere für den Schutz der Soldatinnen und Soldaten im Einsatz verwenden.

Im Jahre 2007 erteilte die Bundeswehr aus Mitteln des Einsatzbedingten Sofortbedarfs einen Auftrag über die Lieferung von fünf selbststeuernden Lastengleitfallschirmen für 4 Mio. Euro. Sie will diese Fallschirme in Afghanistan einsetzen und damit sicherstellen, dass die Truppe zum Beispiel in unwegsamen Regionen oder im Falle unpassierbarer Straßen versorgt werden kann. Bevor die Bundeswehr die Fallschirme einsetzen kann, muss sie diese erproben und luftfahrtrechtlich zulassen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Lastengleitfallschirme mehr als zwei Jahre nach der Auftragserteilung noch immer nicht einsatzbereit sind. Er hat beanstandet, dass die Bundeswehr nicht davon ausgehen konnte, die Fallschirme kurzfristig einsetzen zu können. Die Bundeswehr hätte die Mittel im besonderen Verfahren nutzen können, um die Soldatinnen und Soldaten im

Auslandseinsatz anstelle der Fallschirme mit anderen, dringend benötigten und tatsächlich kurzfristig einsetzbaren Ausrüstungsgegenständen auszustatten.

Der Bundesrechnungshof fordert, die Mittel für den Einsatzbedingten Sofortbedarf nur für kurzfristig einsetzbare Ausrüstungsgegenstände zu verwenden. Hierzu sollte die Bundeswehr bei ihrer Planung verstärkt auf zeitliche Risiken achten und diese sachgerecht bewerten.

28 Unzureichende Forschungsleistungen eines medizinischen Instituts der Bundeswehr

Die Forschungsleistungen des Instituts für den Medizinischen Arbeits- und Umweltschutz der Bundeswehr sind unzureichend. In den sieben Jahren seit seiner Gründung hat das Institut 11 Mio. Euro gekostet. Das Bundesverteidigungsministerium sollte den Fortbestand des Instituts kritisch überprüfen.

Das Institut für den Medizinischen Arbeits- und Umweltschutz der Bundeswehr in Berlin soll angewandte Forschung auf den Gebieten der militärischen Arbeits- und Umweltmedizin sowie der Umwelthygiene durchführen. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass es seit seiner Gründung im Jahre 2003 erst zehn Forschungsvorhaben abgeschlossen hatte. Die am Institut tätigen Sanitätsoffiziere waren zuvor überwiegend nicht in der Forschung tätig und verfügen nicht über eine ihrer Funktion entsprechende wissenschaftliche Qualifikation. Sie wurden teilweise mit Aufgaben betraut, für die ihr Dienstposten nicht vorgesehen ist und die sie nicht auslasteten. Für das Jahr 2009 hatte ein Fachbereich keine Forschungsvorhaben geplant. Der Fachbereich „Experimentelle Bioanalytik elektromagnetischer Wellen und Felder“ verfügte nicht über Fachpersonal. Deshalb konnte das Institut die wissenschaftliche Arbeit auf diesem Gebiet nur mittels einer Kooperation mit externen Einrichtungen aufrecht erhalten. Der Wissenschaftsrat hat das Institut kritisiert und hervorgehoben, dass dessen Forschungsleistungen qualitativ nicht durchgängig dem Stand der Wissenschaft entsprechen.

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat das Bundesverteidigungsministerium die Aufgaben eines Fachbereichs des Instituts dem Bundeswehrkrankenhaus Berlin übertragen. Das Bundesverteidigungsministerium sollte angesichts der übereinstimmenden Kritik des Bundesrechnungshofes und des Wissenschaftsrates umgehend prüfen, ob auch die weiteren Fachbereiche des Instituts auf andere medizinische Forschungseinrichtungen der Bundeswehr übertragen werden können.

29 Bundeswehr fordert Guthaben von 1 Mio. Euro verspätet zurück

Die Bundeswehr hat erst nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes die Rückzahlung eines Guthabens von 1 Mio. Euro eingefordert. Dieses resultierte aus einer

Partnerschaft mit der NATO Maintenance and Supply Agency in Luxemburg.

Die Bundeswehr beauftragt die NATO Maintenance and Supply Agency (NAMSA) Ersatzteile für Waffensysteme zu beschaffen. Dies macht sie insbesondere, wenn auch andere Nationen die gleichen Waffensysteme dort betreuen lassen. Sie bezahlen die NAMSA in der Regel im Voraus.

Auch für das Flugabwehr-Raketensystem NIKE hatte die Bundeswehr die Ersatzteile über die NAMSA beschafft, bevor sie es vor mehr als 20 Jahren aussonderte.

Der Bundesrechnungshof hat im Jahre 2006 festgestellt, dass bei der Agentur noch immer ein deutsches Guthaben von rund 1 Mio. Euro vorhanden war. Nachdem die Bundeswehr NIKE ausgesondert hatte, kontrollierte das Bundesverteidigungsministerium nicht, ob und wie dieses abgerechnet wurde. Erst auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes forderte es das Guthaben von der Agentur zurück. Es übernahm dieses jedoch nicht als Einnahme in den Bundeshaushalt, sondern ließ es von der NAMSA mit anderen Zahlungsverpflichtungen verrechnen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesverteidigungsministerium seine Kontrollverfahren für deutsche Guthaben bei internationalen Agenturen nun grundlegend verbessert. Diese soll es zeitnah einfordern und dem Bundeshaushalt als Einnahme zuführen. Nur dann hat es die Möglichkeit, nach aktuellen Prioritäten darüber zu entscheiden, für welche wichtigen Beschaffungen der Bundeswehr diese Guthaben verwendet werden sollen.

30 Bundeswehr könnte Ausbildung und Einsatz der Fluglotsen wirtschaftlicher gestalten

Die Bundeswehr entsendet militärisch ausgebildete Fluglotsen zur Deutschen Flugsicherung. Dort werden sie zu Fluglotsen für den zivilen Bereich ausgebildet. Die Bundeswehr übernimmt deren Personalkosten. Da auch zivil ausgebildete Lotsen militärische Flüge kontrollieren, wird das militärisch ausgebildete Personal zumindest in dem derzeit vereinbarten Umfang nicht benötigt. Die Bundeswehr zahlt für die Kontrolle militärischer Flüge seit über 16 Jahren jährlich bis zu 100 Mio. Euro. Die Anzahl der militärischen Flüge ist deutlich zurückgegangen. Die Zahlungen sind nicht mehr leistungsgerecht.

Die zur Deutschen Flugsicherung (DFS) entsandten Soldatinnen und Soldaten sollen ihr Fachwissen einbringen, damit die DFS die militärischen Flüge kontrollieren kann. Die Personalausgaben bezahlt die Bundeswehr. Sie erhalten zusätzlich zu ihrer militärischen eine vollständige zivile Ausbildung. Für diese zweite Ausbildung zahlt die Bundeswehr der DFS jährlich zwischen 5 und 6 Mio. Euro. Es dauert insgesamt siebeneinhalb Jahre, bis die militärische und die zivile Ausbildung abgeschlossen sind.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die zivilen Fluglotsen und die beurlaubten Soldatinnen und Soldaten

bei der DFS überwiegend die gleichen Aufgaben wahrnehmen. Sie überwachen sowohl zivile als auch militärische Flüge. Wegen personeller Engpässe entsandte die Bundeswehr in den vergangenen Jahren weniger militärische Fluglotsen zur DFS. Im April 2009 arbeiteten 268 statt 325 beurlaubter Soldatinnen und Soldaten bei der DFS.

Aufgrund einer pauschalen Gebührenvereinbarung zahlt die Bundeswehr seit der Privatisierung der Flugsicherung jährlich bis zu 100 Mio. Euro für die Flugsicherungsleistungen. Die militärischen Flüge sind zwischen den Jahren 2004 und 2008 um ein Viertel, die Gebühren lediglich um 11 % zurückgegangen. Die Bundeswehr verhandelt seit über drei Jahren mit der DFS über eine neue, leistungsgerechtere Gebührenvereinbarung.

Das seit 16 Jahren praktizierte „Beurlaubungsmodell“ hat der Bundesrechnungshof als unwirtschaftlich bemängelt. Er bezweifelt, dass eine vollständige militärische und eine vollständige zivile Ausbildung für Fluglotsen der militärischen Flugsicherung notwendig sind, da auch nur zivil ausgebildete Fluglotsen diese Aufgaben erfüllen können. Er hat außerdem kritisiert, dass die Bundeswehr seit über 16 Jahren nahezu unveränderte Gebühren für die Kontrolle der militärischen Flüge zahlt, obwohl die Anzahl dieser Flüge deutlich abgenommen hat. Zwar hat die Bundeswehr die Notwendigkeit einer neuen Vereinbarung erkannt und entsprechende Verhandlungen aufgenommen. Sie dauern allerdings schon über drei Jahre an.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Bundeswehr das „Beurlaubungsmodell“ nun generell überprüft. Dabei sollte sie auch untersuchen, ob die DFS auf beurlaubte Soldatinnen und Soldaten verzichten kann. Stattdessen könnten zivile Fluglotsen die notwendige militärische Fortbildung erhalten. Der Bundesrechnungshof wird die Verhandlungen der Bundeswehr mit der DFS über die Gebühren weiter verfolgen.

31 Entscheidung für die erste Öffentlich Private Partnerschaft im Hochbau des Bundes nicht sachgerecht vorbereitet

Seine Entscheidung zur ersten Öffentlich Privaten Partnerschaft im Hochbau des Bundes hat das Bundesverteidigungsministerium aufgrund eines Wirtschaftlichkeitsvergleichs getroffen, der nicht sachgerecht war.

In einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hatte das Bundesverteidigungsministerium die Kalkulation der Angebote der öffentlichen Verwaltung und der privaten Bieter verglichen. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass dabei die Ziele des Projekts in quantitativer und qualitativer Hinsicht zu Beginn nicht abschließend beschrieben waren. Deshalb hatte die öffentliche Verwaltung keine Möglichkeit, auf Basis der erst im Verfahren entstandenen abschließenden Beschreibung ein optimiertes Angebot vorzulegen – im Unterschied zu den privaten Bietern. Die Kalkulationsergebnisse der Angebote waren demnach nicht vergleichbar.

Das Bundesverteidigungsministerium hat zudem für seine Entscheidung keine Lebenszyklusbetrachtung angestellt. Zumindest die voraussichtlichen Risiken und der voraussichtliche Endwert der Kaserne hätten in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung dargestellt werden müssen.

Das Bundesverteidigungsministerium hat der Ansicht des Bundesrechnungshofes widersprochen, die Angebote seien nicht vergleichbar gewesen. Weiter hat es die Meinung vertreten, die Endwerte der Kaserne seien nicht zu berücksichtigen, da keine Anhaltspunkte für unterschiedliche Werte vorgelegen hätten.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seinen Auffassungen und fordert, für künftige Entscheidungen zu Öffentlich Privaten Partnerschaften Angebote erstellen zu lassen, die sachgerecht miteinander vergleichbar sind. Außerdem sollte die Lebenszyklusbetrachtung in die Entscheidung einbezogen werden.

Bundesministerium für Gesundheit

32 Qualität und Wirksamkeit von Präventionskursen der Krankenkassen auf den Prüfstand stellen

Die Krankenkassen der Gesetzlichen Krankenversicherung finanzieren Präventionskurse. Dafür wandten sie im Jahre 2008 285 Mio. Euro auf. Die Anforderungen an die Präventionskurse sind nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes zu unbestimmt. Die dauerhafte Wirksamkeit ist nicht hinreichend belegt. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Anforderungen zu konkretisieren, die Qualität der Präventionskurse zu überprüfen und für diese verbindliche Qualitätsstandards festzulegen. Nur diejenigen Präventionskurse sollten gefördert werden, die einen dauerhaften Nutzen haben und dazu führen, dass die Versicherten nachhaltig eine gesunde Lebensführung entwickeln.

Handlungsfelder und Qualitätskriterien für Präventionskurse (Kurse) sind in einem Leitfaden für Krankenkassen dargestellt. Krankenkassen dürfen nur Angebote fördern, die diesen Vorgaben entsprechen. Der Leitfaden trifft nur allgemeine Aussagen darüber, welche Kurskonzepte für die Krankenkassen förderungswürdig sind und nennt nur beispielhaft, welche Qualifikationen Kursleitungen nachweisen müssen. Krankenkassen förderten Kurse, die nach ihrer eigenen Einschätzung nicht den Anforderungen des Leitfadens entsprachen, so zum Beispiel „Schnuppergolfer“ („Golf-Prävention“) zur Kräftigung der Rückenmuskulatur.

Sowohl einzelne Krankenkassen als auch verschiedene Qualitätssicherungsstellen prüften unabhängig voneinander, ob Kurse den Anforderungen des Leitfadens entsprachen. Diese dezentrale Qualitätssicherung führte teilweise zu Doppelprüfungen, unterschiedlichen Prüfungsergebnissen und zusätzlichem Verwaltungsaufwand. Die Krankenkassen prüften nicht regelmäßig und umfassend, ob

die Kurse bei den Teilnehmenden eine dauerhafte gesundheitsfördernde Verhaltensänderung bewirkten. Damit bleibt die dauerhafte Wirksamkeit und damit der Erfolg der Kurse offen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Qualitätskriterien des Leitfadens genau zu beschreiben und verbindlich festzulegen. Dann können die Krankenkassen Kurse nach einheitlichen Kriterien fördern. Der Bundesrechnungshof empfiehlt weiter, dass nicht mehr jede einzelne Krankenkasse, sondern zentrale Qualitätssicherungsstellen die Qualität der Kurse prüfen.

Der Bundesrechnungshof fordert das Bundesgesundheitsministerium auf, sich für ein bundesweit einheitliches Verfahren einzusetzen in dem geprüft wird, ob die Teilnehmenden über Risikofaktoren aufgeklärt sind und dauerhaft ihr Verhalten geändert haben. Es sollten nur solche Kurse gefördert werden, die sich als wirksam erwiesen haben. Das Bundesgesundheitsministerium ist aufgefordert, ein solches Verfahren für die Krankenkassen verpflichtend einzuführen.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

33 Externes Personal im Bundesministerium nimmt ministerielle Aufgaben wahr

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung hat bis zu 72 Beschäftigte einer bundeseigenen Gesellschaft zum Teil über mehrere Jahre in seinem Hause eingesetzt und diese bis zum Jahre 2009 unzulässigerweise aus Haushaltsmitteln für die Entwicklungszusammenarbeit finanziert. Die Beschäftigten haben auch ministerielle Aufgaben wahrgenommen.

Der Bundesrechnungshof hat dabei die Gefahr von Interessenkollisionen und fachlichen Abhängigkeiten gesehen, da die Gesellschaft Projekte der Entwicklungszusammenarbeit im Auftrag des Bundesministeriums durchführt, das Bundesministerium aber ihre Aktivitäten steuern und kontrollieren soll.

Seit dem Jahre 2010 sind Personaleinsätze im Bundesministerium zulässig, sofern sie zeitlich befristet sind und es sich um vorbereitende, begleitende und auswertende Maßnahmen handelt. Deshalb hat der Bundesrechnungshof gefordert, dass das Bundesministerium künftig ministerielle Aufgaben ausschließlich selbst wahrnehmen solle. Personaleinsätze im Bundesministerium für vorbereitende, begleitende und auswertende Maßnahmen solle es grundsätzlich auf höchstens sechs Monate beschränken.

Um dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages die Kontrolle der Personalausstattung des Bundesministeriums zu erleichtern, hat der Bundesrechnungshof empfohlen, dass es Umfang und Schwerpunkte der geplanten Einsätze im Zuge der Haushaltsberatungen offenlegt.

Allgemeine Finanzverwaltung

34 Ausgaben für sogenannte Liebhaberei dürfen nicht die Steuerschuld mindern – Bundesrechnungshof fordert klare Regeln

Bei mindestens 150 000 Fällen, in denen Steuerpflichtige über mehrere Jahre bei ihren Einkünften aus Gewerbebetrieb und aus selbstständiger Arbeit Verluste erklären, ist die Gewinnerzielungsabsicht ungewiss oder zweifelhaft. Fehlt die Gewinnerzielungsabsicht, handelt es sich um eine steuerlich unbeachtliche Liebhaberei. Der Bundesrechnungshof fordert klare und nachprüfbare Kriterien, um Liebhaberei von verlustbringenden gewerblichen oder freiberuflichen Tätigkeiten zu unterscheiden. Dies würde Steuerausfälle begrenzen und zu mehr Steuergerechtigkeit führen.

Der Einkommensteuer unterliegen nur Tätigkeiten, bei denen Steuerpflichtige die Absicht haben, insgesamt Gewinne zu erzielen. Fehlt es an dieser Gewinnerzielungsabsicht, handelt es sich bei der Tätigkeit um eine sogenannte Liebhaberei. Anders als bei gewerblichen oder freiberuflichen Tätigkeiten dürfen bei einer Liebhaberei Verluste nicht mit positiven Einkünften des Steuerpflichtigen oder seines Ehegatten verrechnet werden. Dies soll verhindern, dass Ausgaben für Hobbys die persönliche Steuerschuld mindern und die Gesamtheit der Steuerzahler belasten. Auch bei langjährigen Verlusten dürfen die Finanzämter allerdings nicht ohne weiteres von einer „Liebhaberei“ ausgehen. Dies gilt insbesondere, wenn die Steuerpflichtigen subjektiv davon überzeugt sind, in der Zukunft die Gewinnzone zu erreichen.

Bundesweit ist nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes bei mindestens 150 000 Fällen mit langjährigen Verlusten bei Einkünften aus Gewerbebetrieb und aus selbstständiger Arbeit die Gewinnerzielungsabsicht der Steuerpflichtigen ungewiss oder zweifelhaft. Sie dürften die Steuereinnahmen um mehrere hundert Millionen Euro gemindert haben.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass es den Finanzämtern in der Praxis kaum möglich ist, verlustbringende gewerbliche oder freiberufliche Tätigkeiten von Liebhaberei zu unterscheiden. Er hat dem Bundesfinanzministerium verschiedene Modelle aufgezeigt, um die Absichten der Steuerpflichtigen anhand nachprüfbarer Kriterien beurteilen zu können. Er hat angeregt, Anlaufverluste gesetzlich zu begrenzen oder mehrjährige Verluste nur noch mit zukünftigen Gewinnen aus derselben Betätigung zu verrechnen.

Das Bundesfinanzministerium hat bestätigt, dass „die Bearbeitung von Liebhaberei-Fällen zeitaufwendig ist und sicherlich gelegentlich zu Fehlentscheidungen führt“. Es wolle sich darum bemühen, die Bearbeitung zu verbessern. Die Vorschläge des Bundesrechnungshofes hat es jedoch für verfassungsrechtlich bedenklich gehalten.

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass das Bundesfinanzministerium dem Gesetzgeber klare und nachprüfbare Kriterien vorschlagen sollte, um verlustbringende gewerbliche oder freiberufliche Tätigkeiten von Liebhaberei unterscheiden zu können. Dazu sollte es die nach dem Grundgesetz erlaubten Möglichkeiten nutzen, zur Vereinfachung ähnliche Sachverhalte zusammenzufassen und verallgemeinernde Regelungen zu treffen. Eine klare Regelung würde Steuerausfälle begrenzen und zu mehr Steuergerechtigkeit führen.

35 Minijobs einheitlich besteuern

Das Wahlrecht von Arbeitgebern bei der Besteuerung von Minijobs widerspricht dem Gedanken einer einfachen Besteuerung. Arbeitgeber können für Minijobs eine einheitliche Pauschsteuer entrichten. Sie können sich alternativ von den geringfügig Beschäftigten eine Lohnsteuerkarte vorlegen lassen und müssen dann bei einer günstigen Steuerklasse wegen des geringen Arbeitsentgelts keine Lohnsteuer abführen. Eine Abschaffung des Wahlrechts würde Missbrauch vermeiden helfen und zu Steuereinnahmen von jährlich bis zu 60 Mio. Euro führen.

Für geringfügig Beschäftigte mit einem Arbeitsentgelt bis zu 400 Euro monatlich („Minijob“) können Arbeitgeber die Sozialversicherungsbeiträge sowie die Lohnsteuer einschließlich Kirchensteuer und Solidaritätszuschlag mit einer Pauschalabgabe abgelden. Diese Pauschalabgabe zieht die Minijob-Zentrale ein. Die einheitliche Pauschsteuer beträgt 2 % des Arbeitsentgelts. Die Pauschalierung für die Minijobs wurde im Jahre 2003 eingeführt. Die geringfügige Beschäftigung sollte vereinfacht und entbürokratisiert werden und damit zu mehr legaler Beschäftigung führen.

Das Recht der Arbeitgeber, anstelle der Pauschsteuer von 2 % eine reguläre Besteuerung nach den Merkmalen der Lohnsteuerkarte zu wählen, steht dem Vereinfachungsgedanken der Pauschsteuer entgegen. Legt der Minijobber eine Steuerkarte mit der Steuerklasse I, II, III oder IV vor, muss der Arbeitgeber wegen des niedrigen Entgelts keine Lohnsteuer abführen und erspart sich die 2 % Pauschsteuer. Die Arbeitgeber erhalten dadurch ungewollte steuerliche Vorteile von insgesamt bis zu 60 Mio. Euro jährlich.

Weil es zwischen Minijob-Zentrale und Finanzverwaltung keinen Datenabgleich gibt und die Finanzämter nicht prüfen, ob die Arbeitgeber die Lohnsteuer bei Minijobs nach den Merkmalen der Lohnsteuerkarte zutreffend berechnen oder die Pauschsteuer abführen, eröffnet das Wahlrecht zudem Missbrauchsmöglichkeiten.

Das Bundesfinanzministerium sollte daher darauf hinwirken, dass das Wahlrecht der Arbeitgeber bei der Besteuerung von geringfügig Beschäftigten entfällt. Sie sollten verpflichtet werden, in den Fällen, in denen die Pauschalierung der Rentenversicherungsbeiträge gesetzlich vorgeschrieben ist, auch die einheitliche Pauschsteuer von 2 % zu entrichten.

Teil III Sonstige Prüfungs- und Beratungsergebnisse

Auswärtiges Amt

36 Auswärtiges Amt stellt unzulässige Zuwendungen an ein Institut der UNESCO ein und spart so jährlich eine halbe Million Euro

Das Auswärtige Amt will auf Hinweis des Bundesrechnungshofes die Förderung von Aufgaben des UNESCO-Instituts für lebenslanges Lernen einstellen. Das erforderliche Bundesinteresse fehlt.

Der Bund kann Stellen außerhalb der Bundesverwaltung finanziell fördern, wenn sie Aufgaben von erheblichem Bundesinteresse erfüllen. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das Auswärtige Amt dem UNESCO-Institut für lebenslanges Lernen mit Sitz in Hamburg (Institut) seit über zehn Jahren Zuwendungen für die Vor- und Nachbereitung internationaler Konferenzen über Erwachsenenbildung bewilligt. Der Generalsekretär der UNESCO beauftragte das Institut regelmäßig damit, diese Aufgaben wahrzunehmen.

Der Bundesrechnungshof hat das Auswärtige Amt aufgefordert, die Konferenzen nicht länger zu fördern. Er hat darauf hingewiesen, dass kein erhebliches Bundesinteresse an der Förderung besteht. Da das Institut hier im Auftrag der UNESCO handelt, muss die UNESCO diese Aufgabe selber finanzieren. Das Auswärtige Amt hat den Hinweis aufgegriffen und will die unzulässige Förderung von jährlich rund einer halben Million Euro einstellen.

Bundesministerium des Innern

37 Bundesinnenministerium will die Schriftgutverwaltung des Bundes verbessern

Der Bundesrechnungshof hat dargelegt, wie die Schriftgutverwaltung des Bundes verbessert werden kann. Das Bundesinnenministerium will die Empfehlungen aufgreifen.

Die Behörden des Bundes müssen ihr Schriftgut ordnungsgemäß verwalten und nicht mehr benötigte Unterlagen dem Bundesarchiv anbieten. Um die Verwaltung des Schriftgutes zu verbessern, hat der Bundesrechnungshof vorgeschlagen,

- die Schriftgutverwaltung für die gesamte Bundesverwaltung verbindlich zu regeln,

- Aufgaben und Zuständigkeiten bei der Schriftgutverwaltung eindeutig zu bestimmen und die betroffenen Beschäftigten regelmäßig zu schulen,
- alle aktenrelevanten Schriftstücke in einem geeigneten IT-gestützten Registratursystem zu erfassen,
- in allen Behörden einen aktuellen Aktenplan zu nutzen,
- dem Bundesarchiv sämtliche Unterlagen anzubieten und ohne dessen Zustimmung kein Schriftgut zu vernichten und
- elektronische Daten vollständig, sicher, unveränderbar, reproduzierbar und datenbankgestützt recherchierbar zu verwalten.

Das Bundesinnenministerium will die Empfehlungen aufgreifen. Derzeit erarbeitet es ein neues Organisationskonzept zum Umgang mit elektronischem Schriftgut und prüft, ob rechtliche Regelungen zu ändern sind.

38 Beschaffungsverfahren sollen verbessert werden

Das Bundesinnenministerium will Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgreifen und Beschaffungen in der mittelbaren Bundesverwaltung besser organisieren.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass Beschaffungen in der mittelbaren Bundesverwaltung – obwohl überwiegend gleichartige Güter und Dienstleistungen eingekauft wurden – unterschiedlich organisiert waren. Die Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung nutzten zentral verfügbare Angebote der Bundesregierung zur Unterstützung bei der Beschaffung nur unzureichend. Einige Behörden verteilten ihr Personal auf mehrere kleine oder dezentrale Beschaffungsbereiche. Dies führte u. a. zu Defiziten bei der Einhaltung der Vergabevorschriften und der Korruptionsprävention.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Beschaffungsbereiche der mittelbaren Bundesverwaltung organisatorisch zu untersuchen. Sie könnten z. B. zentrale Angebote wie das „Kaufhaus des Bundes“, die „eVergabe“ oder Zentrale Beschaffungsstellen stärker nutzen. Auch die IT-Unterstützung und die Korruptionsprävention könnten sie optimieren.

Das Bundesinnenministerium will die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgreifen und in Projekten mit der mittelbaren Bundesverwaltung umsetzen. Die Zusammenarbeit mit dem „Kaufhaus des Bundes“ und den Zentralen Beschaffungsstellen hat sich inzwischen verbessert.

39 **Bundespolizei schafft Voraussetzungen für den wirksamen und wirtschaftlichen Einsatz ihrer Motorräder**

Die Bundespolizei erstellt auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes eine Konzeption für den Einsatz ihrer Motorräder. Auf dieser Grundlage will sie ermitteln, wie viele und welche Motorräder sie tatsächlich benötigt, wer eine Motorradfahrerlaubnis erwerben muss und welche Ausrüstungen für den Einsatz erforderlich sind. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Zahl der Motorräder deutlich verringert wird.

Die Bundespolizei verfügte zum Zeitpunkt der Prüfung über 166 Motorräder. Davon hatte sie 68 Motorräder den Bundespolizeiabteilungen zugewiesen. Diese nutzte die Bundespolizei in den vergangenen Jahren

- zu 9 % für polizeiliche Einsatz- und Streifenfahrten,
- zu 84 % für Aus- und Fortbildungsfahrten,
- zu 2 % für Fahrten zum Zwecke der Öffentlichkeitsarbeit und
- zu 5 % für sonstige Fahrten.

Die Bundespolizei verfügte über kein Einsatzkonzept, aus dem sich Art und Anzahl der beschafften Motorräder herleiten ließen. Folglich konnte sie auch den Bedarf an ausgebildeten Motorradfahrerinnen und Motorradfahrern nicht belegen. Mehr als 2 000 Beschäftigte der Bundespolizei waren im Besitz einer Dienstfahrerlaubnis für Motorräder.

Der Bundesrechnungshof hat der Bundespolizei empfohlen, ein Konzept für den Einsatz von Motorrädern zu erstellen. Auf dieser Grundlage kann die Bundespolizei dann den Bedarf an Motorrädern sowie Motorradfahrerinnen und Motorradfahrern ermitteln. Bis dahin sollte sie keine neuen Motorräder beschaffen. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Zahl der Motorräder deutlich verringert wird.

Die Bundespolizei will die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umsetzen. Sie erarbeitet derzeit ein Einsatzkonzept für Motorräder. Auf dieser Grundlage wird sie die Motorräder wirksamer und wirtschaftlicher einsetzen können.

Bundesministerium der Finanzen

40 **Bundesanstalt für Immobilienaufgaben wird Wohnungsmieten systematisch überprüfen und anpassen**

Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben wird nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes die Mieten ihres Wohnungsbestandes systematisch überprüfen und soweit erforderlich an das ortsübliche Niveau anpassen.

Die Bundesanstalt erzielte mit der Vermietung ihrer 49 000 Wohnungen im Jahre 2009 Einnahmen von 200 Mio.

Euro. Der Bundesrechnungshof prüfte in einer Stichprobe, ob die Mieten angemessen sind. Er stellte fest, dass jede zweite in die Stichprobe einbezogene Miete unter dem ortsüblichen Wert lag. Er hat der Bundesanstalt empfohlen, die Mieten systematisch zu kontrollieren und bei Bedarf anzupassen.

Die Bundesanstalt hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. In einem ersten Schritt hat sie alle Mietverhältnisse untersucht. Bei 22 000 Mietverhältnissen ist die Miete seit mindestens drei Jahren unverändert geblieben. Wenn die rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen gegeben sind, wird sie diese Mieten anpassen. Zudem will sie künftig eine routinemäßige Mietzinsüberprüfung sicherstellen.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

41 **Bundesnetzagentur will Mängel bei der Auftragsvergabe beseitigen**

Die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen hat bei der Vergabe von Aufträgen mehrfach gegen Vergabevorschriften verstoßen. Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat sie Maßnahmen eingeleitet, um ihre Vergabeorganisation und -prozesse zu verbessern.

Die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (Bundesnetzagentur) ist eine selbstständige Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundeswirtschaftsministeriums. Der Bundesrechnungshof prüfte die Vergabe von Aufträgen für Lieferungen und Leistungen (mit Ausnahme der Bauleistungen).

Der Bundesrechnungshof hat Mängel in der Planung und Vergabe von Aufträgen beanstandet. Die Bundesnetzagentur ließ sich bei ihren gesetzlichen Aufgaben dauerhaft von Externen unterstützen, ohne dass dies notwendig war. In einigen Fällen waren die Begründungen der Bundesnetzagentur für den Verzicht auf eine Ausschreibung unzureichend. Bei mehreren Auftragsvergaben fehlte die Vergabedokumentation. In einigen Vergabeverfahren zog sie bei der Angebotsauswertung Kriterien heran, die in der Leistungsbeschreibung nicht genannt waren. Darüber hinaus rief die Bundesnetzagentur vielfach Leistungen aus Rahmenverträgen ab, die seit mehr als zehn Jahren bestanden.

Die Bundesnetzagentur hat die Kritik des Bundesrechnungshofes anerkannt und wird ihre Vergabeorganisation und -prozesse anpassen. So sieht sie die Unterstützung bei gesetzlichen Aufgaben durch Externe auch als Ausnahme an. Ebenso hat sie zugesagt, künftig den gebotenen Wettbewerb bei der Vergabe sicherzustellen. Sie will die Dokumentation der Vergaben verbessern und nur die in der Leistungsbeschreibung enthaltenen Kriterien werten. Die Laufzeiten der Rahmenverträge wird sie auf 48 Monate befristen.

**42 Jährlich 690 000 Euro für Zuschüsse
an Telekommunikationsanbieter
eingespart**

Die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen hat Zuschusszahlungen für technisch überholte Krisenvorsorge an Post- und Telekommunikationsanbieter eingestellt. Durch Hinweise des Bundesrechnungshofes werden seit dem Jahre 2009 so jährlich 690 000 Euro eingespart.

Anbieter von Post- und Telekommunikationsleistungen sind gesetzlich verpflichtet, für ein Mindestangebot ihrer Dienstleistungen in Notfällen und Krisen zu sorgen. Dafür gewährte die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (Bundesnetzagentur) jährliche Zuschüsse in Höhe von 690 000 Euro. Das Bundeswirtschaftsministerium hatte bereits im Jahre 2004 erkannt, dass die Rechtsvorschriften nicht mehr zeitgemäß waren. Grund dafür waren technische Entwicklungen und gewandelte Bedrohungsszenarien. Eine Novellierung des Gesetzes leitete es bis Ende 2009 aber nicht ein.

Nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes hat das Bundeswirtschaftsministerium Anfang 2010 einen Gesetzentwurf vorgelegt. Dieser sieht keine Zuschüsse für die technisch überholte Krisenvorsorge mehr vor. Die Bundesnetzagentur hat im Vorgriff auf die geplante Änderung ab dem Jahre 2009 keine Zuschüsse mehr bewilligt. Hierdurch werden jährlich 690 000 Euro eingespart.

**43 Deutsche Zentrale für Tourismus
handelt unwirtschaftlich –
Bundeswirtschaftsministerium
fordert 353 500 Euro zurück
und will verstärkt kontrollieren**

Das Bundeswirtschaftsministerium hat nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes von der Deutschen Zentrale für Tourismus e. V. zweckwidrig und unwirtschaftlich verwendete Mittel von 353 500 Euro zurückgefordert. Es will ihr klar formulierte und nachprüfbar Ziele vorgeben, sie verstärkt kontrollieren und sie anhalten, ihre Verwaltungsabläufe zu verbessern.

Die Deutsche Zentrale für Tourismus e. V. (DZT) hat die Aufgabe, Deutschland im Ausland als Reiseland zu fördern. Dafür zahlt ihr das Bundeswirtschaftsministerium eine jährliche Zuwendung von etwa 25 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die DZT von ihren Mitgliedern jährlich Sach- und Dienstleistungen im Wert von einer halben Million Euro erhielt. Wie sie diese Mittel verwendete, dokumentierte sie in einfachen Listen. Diese waren nicht gegen Manipulationen gesichert.

Bei zahlreichen Entscheidungen handelte die DZT unwirtschaftlich, beispielsweise bei

- dem Kauf und der Verteilung von 3 500 hochwertigen Datenspeichern als Werbegeschenke,
- der Entscheidung über ein neues „Corporate Design“,
- der Beauftragung externer Sachverständiger und
- der Einrichtung eines Reservierungssystems für Hotelbuchungen.

Das Bundeswirtschaftsministerium gab der DZT seit längerem keine ausreichend klaren Ziele vor. Daher konnte es den wirtschaftlichen Einsatz der Bundesmittel nicht hinreichend planen und kontrollieren.

Das Bundeswirtschaftsministerium hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes anerkannt. Es hat zugesagt dafür zu sorgen, dass die DZT die aufgezeigten Mängel abstellt. Es hat Mittel von 353 500 Euro zurückgefordert. Für das Jahr 2010 hat es eine „Ziel- und Aufgabenfestlegung“ vorgelegt und will die DZT verstärkt kontrollieren.

**44 Bundeswirtschaftsministerium kündigt
Consultant Trust Fund**

Der zur Förderung ostdeutscher Beratungsunternehmen eingerichtete Consultant Trust Fund erfüllte die Erwartungen des Bundeswirtschaftsministeriums nicht. Es kamen nur wenige förderfähige Projekte zustande. Das Bundeswirtschaftsministerium hat den Consultant Trust Fund nach den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gekündigt. Die nicht benötigten Einzahlungen von 1,2 Mio. Euro sind im Juni 2009 an den Bundeshaushalt zurückgeflossen.

Das Bundeswirtschaftsministerium richtete im Jahre 2003 bei der International Finance Cooperation (IFC) einen Consultant Trust Fund (Fonds) ein. Die IFC gehört zur Weltbankgruppe und gewährt Kredite und Kapitalinvestitionen insbesondere für Projekte in Entwicklungsländern. Aus dem vom Bund mit 1,5 Mio. Euro finanzierten Fonds sollten insbesondere Projektstudien kleiner und mittlerer Beratungsunternehmen aus Ostdeutschland gefördert werden.

Die IFC bewilligte seit dem Jahre 2003 vier Projekte mit einer Fördersumme von nur 300 000 Euro. Grund war, dass die IFC in erster Linie das wirtschaftliche Interesse der unterstützten Länder und weniger die Förderung ostdeutscher Beratungsunternehmen berücksichtigte. Verstärkte Anstrengungen des Bundeswirtschaftsministeriums, weitere geeignete Vorhaben im Ausland zu akquirieren, hatten keinen Erfolg. Das Bundeswirtschaftsministerium erreichte deshalb entgegen seiner Erwartungen nicht die Förderziele.

Das Bundeswirtschaftsministerium ist der Empfehlung des Bundesrechnungshofes gefolgt und hat den Fonds im Jahre 2009 gekündigt. Die nicht benötigten Einzahlungen von 1,2 Mio. Euro sind im Juni 2009 an den Bundeshaushalt zurückgeflossen.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales

45 Bundesagentur für Arbeit verbessert die Aufgabenwahrnehmung der „Internen Revision SGB II“

Die Bundesagentur für Arbeit wird die Organisation der „Internen Revision SGB II“ umfassend überprüfen. Sie wird bei ihrer Prüfungsplanung die Einschätzungen des aufsichtführenden Bundesarbeitsministeriums zu möglichen Risiken einbeziehen.

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) ist gesetzlich verpflichtet, mit einer Innenrevision zu prüfen, ob sie die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende gesetzmäßig, zweckmäßig und wirtschaftlich erbringt. Sie hat dafür die „Interne Revision SGB II“ eingerichtet. Um die Fachaufsicht zu unterstützen, muss die Bundesagentur die Prüfungsplanung mit dem Bundesarbeitsministerium abstimmen. Auch muss sie diesem die Prüfberichte unverzüglich vorlegen.

Der Bundesrechnungshof stellte Organisationsmängel in der „Internen Revision SGB II“ fest. Außerdem bezog die Bundesagentur bei ihrer Risikoanalyse zur Prüfungsplanung der „Internen Revision SGB II“ Einschätzungen des Bundesarbeitsministeriums nicht ein. Ferner führte sie einzelne Prüfungen durch, ohne sie mit dem Bundesarbeitsministerium abzustimmen. Sie legte ihm die Prüfberichte hierzu nicht vor.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, Organisation und Prüfungsplanung zu verbessern. Auch hat er eine stärkere Beteiligung des Bundesarbeitsministeriums angemahnt. Diesen Forderungen ist die Bundesagentur gefolgt. Sie wird die Organisation umfassend überprüfen und bei der Prüfungsplanung die Sicht des Bundesarbeitsministeriums in ihre Risikoanalyse einbeziehen. Das Bundesarbeitsministerium hat Weisungen erlassen, um zu gewährleisten, dass die Bundesagentur zukünftig alle Prüfungsvorhaben mit ihm abstimmt und es über die Ergebnisse unterrichtet.

46 Bundesagentur für Arbeit regelt das Vorgehen ihrer Grundsicherungsstellen gegen Leistungsmissbrauch

Die Bundesagentur für Arbeit hat das Vorgehen ihrer Grundsicherungsstellen gegen Leistungsmissbrauch neu geregelt. Zudem richtete sie ein bundesweites Berichtswesen zu den finanziellen Ergebnissen ein. Sie setzte damit Empfehlungen des Bundesrechnungshofes um.

Im Jahre 2006 entwickelte der Gesetzgeber die Grundsicherung für Arbeitsuchende fort. Um Leistungsmissbrauch erfolgreich zu bekämpfen, gab er den Trägern – der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) und den Kommunen – auf, bei den Grundsicherungsstellen einen Außendienst einzurichten, der Verdachtsfälle vor Ort überprüfen

sollte. Er erwartete daraus jährliche Einsparungen an ungerechtfertigten Leistungen von bis zu 440 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Bundesagentur die Organisation und die Arbeitsabläufe des Außendienstes ihrer Grundsicherungsstellen nicht verbindlich geregelt, sondern nur Empfehlungen ausgesprochen hatte. In der Praxis kam es so zu erheblichen Rechtsverstößen und unwirtschaftlichen Abläufen. Zudem war nicht feststellbar, in welchem finanziellen Umfang der Außendienst ungerechtfertigte Leistungen aufdeckte und welche Einsparungen sich daraus ergaben.

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesagentur empfohlen, den Außendienst verbindlich zu regeln. Auch sollte sie ihre Grundsicherungsstellen verpflichten, finanzielle Auswirkungen zu erfassen. Die Bundesagentur hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umgesetzt. Das Bundesarbeitsministerium hat dies unterstützt. Danach ergaben sich für das zweite Halbjahr 2009 und das erste Halbjahr 2010 Einsparungen von insgesamt 57 Mio. Euro.

47 Neues Verfahren zur Nacherhebung von Sozialversicherungsbeiträgen entlastet Krankenkassen, Rentenversicherungsträger und Arbeitgeber

Ein neues Verfahren zur Nacherhebung von Sozialversicherungsbeiträgen entlastet Krankenkassen, Rentenversicherungsträger und Arbeitgeber. Das neue Verfahren ist zweckmäßig, reduziert Verwaltungs- und Verfahrenskosten und trägt dazu bei, dass Beiträge schneller nachgefordert werden können. Die Änderung im Verfahren geht auf eine Empfehlung des Bundesrechnungshofes zurück.

Arbeitgeber zahlen für versicherungspflichtig Beschäftigte Sozialversicherungsbeiträge (Beiträge). Einzugsstelle für die Beiträge ist die jeweilige für den Arbeitnehmer zuständige Krankenkasse. Die Rentenversicherungsträger prüfen bei den Arbeitgebern, ob diese die Beiträge vollständig zahlen. Tun sie das nicht, weist der prüfende Rentenversicherungsträger die Einzugsstelle auf die nachzuhebenden Beiträge hin. Dieses Verfahren verursacht einen erheblichen Verwaltungsaufwand. Z. B. müssen die Rentenversicherungsträger bei bestimmten Fallgruppen in etwa 70 bis 80 % dieser Fälle die Beiträge nachfordern und den Krankenkassen der Versicherten zuordnen. Viele der beteiligten Krankenkassen erhalten dabei nur geringe Teilbeträge. Sie müssen die Teilbeträge einziehen und, soweit notwendig, ein Mahn- und Vollstreckungsverfahren einleiten. Die Arbeitgeber müssen die einzelnen Teilbeträge an die jeweiligen Krankenkassen zahlen.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die nachzufordernden Beiträge je Arbeitgeber nur durch eine Krankenkasse einziehen zu lassen. Die Spitzenorganisationen der Sozialversicherung haben die Empfehlung aufgegriffen. So soll ab dem 1. Januar 2011 jeweils nur noch eine Krankenkasse die Beiträge nacherheben.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

48 **Lärmschutzwände, Böschungssicherung und Instandhaltung falsch abgerechnet: Eisenbahninfrastrukturunternehmen zahlt 5,5 Mio. Euro an den Bund zurück**

Ein Eisenbahninfrastrukturunternehmen hat nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes und Rückforderungen durch das Eisenbahn-Bundesamt 5,5 Mio. Euro erstatten müssen. Es hat den zweimaligen Aufbau von Lärmschutzwänden und eine nutzlose Böschungssicherung mit Bundesmitteln finanziert. Die Instandhaltung eines neuen Funksystems hat es ebenfalls mit Bundesmitteln finanziert, obwohl es gesetzlich verpflichtet gewesen wäre, die Kosten selbst zu tragen.

Nach dem Bundesschienenwegeausbaugesetz finanziert der Bund Investitionen in die Schienenwege seiner Eisenbahnen. Für Neu- und Ausbaumaßnahmen schließt er Finanzierungsvereinbarungen mit Eisenbahninfrastrukturunternehmen (Unternehmen). Der Bundesrechnungshof prüfte drei solcher Maßnahmen und stellte u. a. fest:

- **Aufbau von Lärmschutzwänden zweimal abgerechnet**

Weil das Unternehmen schlecht geplant hatte, musste es bereits fertiggestellte Lärmschutzwände wieder abreißen und neu aufbauen. Es hätte die entstandenen Mehrkosten selbst tragen müssen, stattdessen berechnete es dem Bund auch den zweiten Aufbau.

- **Bund sollte nutzlose Böschungssicherung finanzieren**

Das Unternehmen baute eine Böschungssicherung direkt neben den Gleisen. Das Gelände ist in diesem Bereich nahezu eben und steigt auch im Anschluss nur gering an. Die Böschungssicherung steht frei und ist somit völlig nutzlos.

- **Instandhaltung eines Funksystems als Neubau abgerechnet**

Der Bund beauftragte ein Unternehmen mit dem Neubau eines Funksystems. Die spätere Instandhaltung musste das Unternehmen selbst tragen. Trotzdem rechnete es Instandhaltungskosten für drei Jahre und Ersatzteile als Neubaukosten ab.

Nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes und Rückforderungen durch das Eisenbahn-Bundesamt hat das Unternehmen bislang 5,5 Mio. Euro zurückerstattet. Weitere Rückforderungen von 0,3 Mio. Euro werden noch geprüft.

49 **Geänderte Planung für Autobahntunnel erhöht Verkehrssicherheit und kann 10,6 Mio. Euro Baukosten sparen**

Das Bundesverkehrsministerium wird auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes zwei Tunnelröhren gleichzei-

tig und nicht zeitlich versetzt bauen. Diese Lösung erspart hohe Mehrkosten und erhöht die Verkehrssicherheit.

Das Bundesverkehrsministerium plante den Neubau eines Autobahntunnels mit einer Tunnelröhre für beide Fahrtrichtungen (Gegenverkehrstunnel). Der Gegenverkehrstunnel erfordert umfangreiche Sicherheitsmaßnahmen und kostet 24,1 Mio. Euro. Demgegenüber ist der gleichzeitige Bau von jeweils einer Tunnelröhre für jede Fahrtrichtung 3,4 Mio. Euro teurer.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass der einröhrige Gegenverkehrstunnel die Vorgaben an die Verkehrssicherheit nicht vollständig erfüllt. Aufgrund der prognostizierten Verkehrsbelastung ist zudem der nachträgliche Bau einer zweiten Tunnelröhre für weitere 14 Mio. Euro absehbar notwendig. Der Bundesrechnungshof hat deshalb empfohlen, der Planung den gleichzeitigen Bau von zwei Tunnelröhren zugrunde zu legen und die zusätzlichen Kosten von 3,4 Mio. Euro für gerechtfertigt gehalten.

Das Bundesverkehrsministerium ist der Empfehlung des Bundesrechnungshofes gefolgt und beabsichtigt den gleichzeitigen Bau von zwei Tunnelröhren. Der Bund kann gegenüber dem einröhrigen Gegenverkehrstunnel mit nachträglich gebauter zweiter Tunnelröhre 10,6 Mio. Euro einsparen und erfüllt mit seinem Bauwerk zudem alle Sicherheitsstandards.

50 **Bundesverkehrsministerium will Wirtschaftlichkeit von Bauabläufen verbessern**

Das Bundesverkehrsministerium will auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes Bauabläufe im Bundesfernstraßenbau verbessern. Bisher führten unwirtschaftliche Bauabläufe dazu, dass Straßenbauwerke nach ihrer Fertigstellung unnötig lang ungenutzt blieben und Zinsverluste in Millionenhöhe entstanden.

Drei im Auftrag des Bundes tätige Straßenbauverwaltungen der Länder (Straßenbauverwaltung) streckten die Bauzeiten von Straßenbaumaßnahmen über die dafür technologisch erforderliche Zeit hinaus auf bis zu 16 Jahre und errichteten Straßenbauwerke früher als notwendig. So standen fertige Straßenbauwerke – teilweise mehrere Jahre – ohne Nutzen auf ruhenden Baufeldern. Die unnötigen Standzeiten verursachten allein bei 18 geprüften Straßenbaumaßnahmen Mehrkosten von 12 Mio. Euro. Dies sind im Wesentlichen Kapitalkosten (Zinsverluste) für die ohne nutzbaren Gegenwert gebundenen Haushaltsmittel. Eine wesentliche Ursache dafür war die nicht planmäßige Zuweisung oder die Kürzung von Haushaltsmitteln.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesverkehrsministerium aufgefordert, durch geeignete Maßnahmen wirtschaftliche Bauabläufe zu ermöglichen. Es sollte insbesondere die Haushaltsmittel bedarfsgerecht zuweisen und eine Kürzung bei laufenden Straßenbaumaßnahmen vermeiden. Eher sollte es den Beginn neuer Straßenbaumaßnahmen verschieben, als eine Verzögerung bei laufenden Straßenbaumaßnahmen in Kauf zu nehmen.

Das Bundesverkehrsministerium ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes weitgehend gefolgt. Es will – gemeinsam mit der Straßenbauverwaltung – Straßenbaumaßnahmen bedarfsgerecht und damit wirtschaftlich finanzieren. Dabei soll vor allem bei Mittelkürzungen die Wirtschaftlichkeit laufender Straßenbaumaßnahmen Vorrang vor weiteren Baubeginnen haben. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes lassen sich dadurch bundesweit jährliche Zinsverluste in Millionenhöhe vermeiden.

51 Landesstraßen mit Bundesmitteln finanziert: Brandenburg zahlt über 7 Mio. Euro an den Bund zurück

Die Straßenbauverwaltung des Landes Brandenburg wird nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes dem Bund mehr als 7 Mio. Euro zurückzahlen, die sie für Bauarbeiten an der Landesstraße L 200 dem Bund in den Jahren 2003 bis 2008 zu Unrecht anlastete.

Bund und Land Brandenburg legten im Jahre 2002 in einem Umstufungskonzept fest, etwa 64 km Bundesstraßen zu Landesstraßen abzustufen. Mit der Abstufung ist der Bund nicht länger Träger der Straßenbaulast. Die parallel zur Bundesautobahn A 11 verlaufende Bundesstraße B 2 war Bestandteil dieses Umstufungskonzeptes und sollte auf einer Länge von etwa 53,2 km zur L 200 abgestuft werden.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Straßenbauverwaltung des Landes Brandenburg (Straßenbauverwaltung) in den Jahren 2003 bis 2008 mehrere Baumaßnahmen auf dem seit April 2003 abgestuften Teilstück der L 200 noch zulasten des Bundes abrechnete, obwohl der Bund die Abschnitte in einem ordnungsgemäß unterhaltenen Zustand dem Land übergeben hatte. Nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes ermittelte sie, dass 5,3 Mio. Euro dem Bund zu erstatten sind. Darüber hinaus stellte der Bundesrechnungshof fest, dass sie dem Bund die Unterhaltung und den Betrieb der Landesstraße angelastet hatte.

Das Bundesverkehrsministerium bemerkte den Fehler des Landes nicht. Es hatte darauf vertraut, dass sich das Land an das abgestimmte Umstufungskonzept hielt und das Land auf den abgestuften Abschnitten keine Baumaßnahmen mehr zulasten des Bundes abrechnete.

Die Straßenbauverwaltung ist der Aufforderung des Bundesrechnungshofes gefolgt und hat Anfang 2010 dem Bund 5,3 Mio. Euro erstattet. Sie hat zudem zugesichert, dem Bund den zu Unrecht abgerechneten Unterhaltungsaufwand auf der L 200 von etwa 2 Mio. Euro zum Jahresende 2010 zu erstatten. Darüber hinaus sah sie von weiteren geplanten Maßnahmen auf der abgestuften L 200 zulasten des Bundes ab.

52 Verbesserte Verfahrensregeln für verlässliche Kostenobergrenzen bei Großen Hochbaumaßnahmen des Bundes

Das Bundesbauministerium hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes eine „Qualitätsoffensive für bessere und vollständige haushaltsbegründende Bauunterlagen“ veranlasst.

Haushaltsmittel für „Große Baumaßnahmen“ des Bundes dürfen nur veranschlagt werden, wenn haushaltsbegründende Bauunterlagen vorliegen. Form und Inhalt dieser Bauunterlagen werden durch die „Richtlinien für die Durchführung der Bauaufgaben des Bundes“ (Richtlinien) bestimmt. Das Bundesbauministerium hatte diese Richtlinien im Jahre 2001 mit dem Ziel neu gefasst, dass der spätere Nutzer seinen Bedarf abschließend in einer „Entscheidungsunterlage – Bau“ festlegt, Unterbringungsvarianten ergebnisoffen untersucht und die Bauverwaltung eine Kostenobergrenze im Vorfeld aufwendiger Planungen verlässlich ermittelt.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Auswirkungen des veränderten Verfahrens in den Jahren 2007 und 2008 im bundesweiten Querschnitt bei 103 Hochbaumaßnahmen. Er stellte fest, dass das Bundesbauministerium die mit den neu gefassten Richtlinien angestrebten Ziele in wesentlichen Teilen nicht vollständig erreichte. Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass

- der Nutzer seinen Bedarf künftig vollständig und planungsneutral ermitteln und als „Soll“ festlegen muss,
- das Veranschlagungsverfahren vorrangig auf das Ermitteln einer verlässlichen Kostenobergrenze ausgerichtet werden sollte,
- das Bundesbauministerium Große Baumaßnahmen künftig nur dann baufachlich genehmigen soll, wenn der Lebenszyklus berücksichtigt wurde und sie als wirtschaftliche Unterbringungsvariante ermittelt wurden,
- das Bundesbauministerium den Aufbau der bundeseigenen Datenbank für Planungs- und Kostenkennwerte mit Nachdruck vorantreiben soll.

Das Bundesbauministerium hat die Verfahrenskritik des Bundesrechnungshofes anerkannt und eine „Qualitätsoffensive für bessere und vollständige haushaltsbegründende Bauunterlagen“ veranlasst.

53 Bessere Bedarfsermittlung und Teilnehmersauswahl bei dienstlichen Fortbildungen

Eine Wasser- und Schifffahrtsdirektion hat die Bedarfsermittlung und Teilnehmersauswahl bei dienstlichen Fortbildungen auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes verbessert. Sie stellt damit sicher, dass die Beschäftigten das bei den Fortbildungen vermittelte Wissen in der Berufspraxis besser nutzen können.

Die zentrale Fortbildungsstelle einer Wasser- und Schifffahrtsdirektion (Direktion) überprüfte nicht, ob die von den Beschäftigten ausgewählten Veranstaltungen dienstlich notwendig waren und wie sie möglichst wirksam und wirtschaftlich realisiert werden konnten. Einen Nachweis, ob die Beschäftigten tatsächlich an der Fortbildung teilgenommen hatten, gab es nicht. Die Erfahrungen und den Nutzen der Fortbildung für ihre Berufspraxis mussten die Beschäftigten nicht bewerten.

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes beabsichtigt die Direktion, den Fortbildungsbedarf zuverlässig zu ermitteln und dazu die Qualifikationen der Beschäftigten mit den Anforderungen ihrer Arbeitsplätze abzugleichen. Die Auswahl der Fortbildungsveranstaltungen und Bildungseinrichtungen will sie dokumentieren. Außerdem hat sie zugesagt, den Erfolg der Veranstaltungen zu messen und dazu die Erfahrungen und den Nutzen der Fortbildung für die Berufspraxis der Beschäftigten auszuwerten.

Bei Prüfungen anderer Fortbildungsstellen in der Bundesverwaltung hat der Bundesrechnungshof ähnliche Mängel bei der Bedarfsermittlung und Teilnehmerauswahl festgestellt. Er hat daher seine Ergebnisse einer ressortübergreifenden Arbeitsgruppe zur Aus- und Fortbildung übermittelt. Er unterstützt damit das Ziel, Qualität, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der dienstlichen Fortbildung in der gesamten Bundesverwaltung zu verbessern.

54 Deutscher Wetterdienst darf die Regelungen zur Altersteilzeit nicht mehr unterlaufen

Der Deutsche Wetterdienst will auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes mit Beamtinnen und Beamten in der Freistellungsphase ihrer Altersteilzeit keine Werkverträge mehr schließen. Mit diesen Verträgen hatte der Deutsche Wetterdienst das Ziel der Altersteilzeit unterlaufen, Personal abzubauen.

Der Deutsche Wetterdienst muss Personal abbauen. Dazu nutzt er auch die Altersteilzeit im Blockmodell. Dabei wird die Altersteilzeit in zwei gleich lange Beschäftigungsphasen unterteilt. In der ersten, sogenannten Arbeitsphase bleibt die wöchentliche Arbeitszeit ungekürzt. In der zweiten Phase, der Freistellungsphase, wird der Arbeitnehmer von seiner Arbeitsleistung freigestellt.

Mit einigen Beamtinnen und Beamten schloss der Deutsche Wetterdienst während der Freistellungsphase Werkverträge für Aufgaben, die die Beschäftigten bislang im Hauptamt wahrgenommen hatten. Damit unterlief er das Ziel, Personal abzubauen.

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat das Bundesverkehrsministerium als Fachaufsichtsbehörde den Deutschen Wetterdienst angewiesen, künftig auf Werkverträge mit Beamtinnen und Beamten in der Freistellungsphase der Altersteilzeit zu verzichten. Bestehende Werkverträge, die dieser Anordnung widersprechen, hat er aufzulösen oder nicht weiter zu verlängern.

Bundesministerium der Verteidigung

55 Standby-Einstellungen bei Arbeitsplatzcomputern der Bundeswehr sparen 1 Mio. Euro Energieausgaben

Das Bundesverteidigungsministerium will nach einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes Arbeitsplatzcomputer und Notebooks energiesparender einsetzen. Damit kann es jährlich 1 Mio. Euro sparen.

Arbeitsplatzcomputer und Notebooks werden innerhalb ihrer Betriebszeiten nicht ständig genutzt. Das Betriebssystem bietet Einstellungen, mit denen der Energieverbrauch in dieser Zeit gesenkt werden kann (Energieoptionen). Die Bundeswehr nutzte ausschließlich die Energieoption „Monitor aus“, bei der nur der Bildschirm in den Ruhezustand versetzt wird. Ein geringerer Energieverbrauch kann mit der Energieoption „Standby“ erzielt werden. Damit werden sowohl der Bildschirm als auch der Computer in einen Ruhezustand versetzt.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesverteidigungsministerium empfohlen, die Energieoptionen „Monitor aus“ und „Standby“ kombiniert einzustellen. Die Bundeswehr könnte dann jährlich 1 Mio. Euro Energieausgaben sparen. Das Bundesverteidigungsministerium wird dieser Empfehlung folgen. Der Bundesrechnungshof sieht hierin ein Beispiel dafür, dass Bundesbehörden schon mit einfachen Maßnahmen ihren Energieverbrauch reduzieren können.

56 Marineschulen kommen mit weniger Dienstsegelbooten aus

Die Marine verbesserte auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes den Einsatz ihrer Dienstsegelboote. Sie sonderte sechs Boote aus und erzielte Verkaufserlöse von 170 000 Euro. Außerdem spart sie dadurch jährlich 175 000 Euro Personalausgaben.

Die Marineschulen nutzten Dienstsegelboote für die Ausbildung weit weniger als im Ausbildungskonzept vorgesehen. Überwiegend verwendeten Personen, die nicht den Marineschulen angehörten, z. B. ehemalige Soldaten, die Segelboote unentgeltlich.

Der Bundesrechnungshof hatte beanstandet, dass für die Ausbildung zu viele Segelboote vorgehalten wurden und eine bestimmungsgemäße Nutzung nicht sichergestellt war.

Er hatte empfohlen, die Anzahl der für die Ausbildung notwendigen Segelboote festzulegen und überzählige Segelboote zu verwerten. Außerdem sollte sichergestellt werden, dass die Segelboote nur für die Ausbildung genutzt werden.

Eine Überprüfung durch den Bundesrechnungshof ergab, dass die Marine die Empfehlungen umgesetzt hat. Die Bundeswehr verkaufte sechs Dienstsegelboote für 170 000 Euro.

Die Marine konnte daraufhin Personal reduzieren und spart nun jährlich mindestens 175 000 Euro Personalausgaben.

57 Bundeswehr nimmt 5,9 Mio. Euro für Übungsplatznutzung ein

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes lässt sich die Bundeswehr die Nutzung ihres Gefechtsübungsentrums durch ausländische Streitkräfte rechtzeitig und kostendeckend entgelten. Sie hat bereits nachträgliche Einnahmen von 5,9 Mio. Euro erzielt.

Die Bundeswehr betreibt auf dem Truppenübungsplatz Altmark das Gefechtsübungscenter des Heeres. Dort bereiten sich Einsatzverbände unter realistischen Bedingungen zum Beispiel auf ihre Auslandseinsätze vor. Gegen Kostenerstattung ermöglicht die Bundeswehr auch ausländischen Streitkräften, das Gefechtsübungscenter zu nutzen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Bundeswehr die Nutzungsentgelte nicht vollständig und häufig mit erheblicher Verspätung erhoben hat. Auf seine Empfehlung hat das Bundesverteidigungsministerium das Abrechnungsverfahren überarbeitet. Für die Jahre 2004 bis 2007 hat die Bundeswehr 5,9 Mio. Euro geltend gemacht, die von den ausländischen Streitkräften inzwischen bezahlt wurden.

Allgemeine Finanzverwaltung

58 Urlaub auf dem Bauernhof wird künftig zutreffend besteuert

Die Finanzverwaltung wird künftig die Umsätze der Land- und Forstwirte aus der Beherbergung von Urlaubern zutreffend besteuern. Sie folgt damit einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes. Hierdurch werden Steuerausfälle und Wettbewerbsverzerrungen vermieden.

Land- und Forstwirte zahlten bis zum Jahre 2006 für ihre Umsätze aus der Beherbergung von Urlaubern in der Regel keine Umsatzsteuer. Ab dem Jahre 2007 sind sie aufgrund einer Rechtsänderung verpflichtet, für ihre Beherbergungsumsätze Umsatzsteuer an das Finanzamt abzuführen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Finanzämter die Beherbergungsumsätze der Land- und Forstwirte in 16 % der von ihm geprüften Fälle zu Unrecht nicht der Umsatzsteuer unterworfen hatten. Bei weiteren 19 % der geprüften Fälle vermieteten die Land- und Forstwirte ihre Ferienunterkünfte im Jahre 2007 nicht selbst an die Urlauber. Sie überließen die Vermietung ihren Ehepartnern oder Gesellschaften des bürgerlichen Rechts, an denen sie selbst beteiligt waren. Die Ehepartner und Gesellschaften

mussten die Beherbergungsumsätze nicht versteuern, da sie gesetzliche Umsatzgrenzen nicht überschritten. Wären die Beherbergungsumsätze den Land- und Forstwirten zuzurechnen, hätten diese hierfür Umsatzsteuer zahlen müssen. Die Finanzämter erkannten diese Gestaltungen an, ohne ihre Richtigkeit und Angemessenheit zu prüfen.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesfinanzministerium empfohlen sicherzustellen, dass Beherbergungsumsätze gleichmäßig besteuert werden. Dadurch können Steuerausfälle und Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden. Die Länder haben die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und die Finanzämter nochmals auf die aktuelle Rechtslage hingewiesen. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass die Finanzämter künftig die Beherbergungsumsätze zutreffend besteuern, die Steuern nacherheben und missbräuchliche Gestaltungen verhindern werden.

59 Die Zusammenarbeit zwischen Steuer- und Zollbehörden wird verbessert

Das Bundesfinanzministerium will die Zusammenarbeit von Steuer- und Zollbehörden verbessern. Ziel ist es, Steuerausfälle zu vermeiden. Es wird Anregungen des Bundesrechnungshofes aufgreifen und die Zusammenarbeit zwischen den Dienststellen Steuer und Zoll neu regeln.

Die Steuerbehörden müssen bei ihren Ermittlungen alle ihnen zur Verfügung stehenden Erkenntnisquellen nutzen. Hierzu gehört auch eine enge Zusammenarbeit mit den Zollbehörden. Deshalb hat das Bundesfinanzministerium ein Merkblatt erarbeitet und darin entsprechende Hinweise für beide Behörden aufgenommen. Danach sollen sich beispielsweise die verschiedenen Prüfungsdienste Steuer und Zoll gegenseitig über die zur Prüfung vorgesehenen Unternehmen unterrichten. Die Fahndungsstellen Steuer und Zoll sollen sich gegenseitig über alle Erkenntnisse informieren, die für die jeweils andere Behörde bedeutend sind.

Die Prüfung des Bundesrechnungshofes hat gezeigt, dass die Länder die Hinweise des Merkblattes unterschiedlich umsetzten. Drei Länder hatten den Informationsaustausch verbessert. Die übrigen Länder tauschten die Prüfungspläne der Prüfungsdienste Steuer und Zoll nicht aus. Die Vollstreckungsstellen der Finanzämter beachteten die Hinweise kaum. Steuerfahndungsstellen arbeiteten nur anlassbezogen mit Zollfahndungsstellen zusammen.

Das Bundesfinanzministerium hat mitgeteilt, dass es die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Zusammenarbeit zwischen Steuer- und Zollbehörden aufgegriffen habe. In einem neuen Merkblatt würden diese berücksichtigt. Durch einen Austausch der Prüfungspläne, ein erweitertes Schulungsangebot und vermehrte gegenseitige Hospitationen werde künftig die Zusammenarbeit verbessert.

Bundesagentur für Arbeit

60 Bundesagentur für Arbeit verbessert die Qualitätsprüfung von Bildungs- und Trainingsmaßnahmen

Die Bundesagentur für Arbeit hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes grundlegende Defizite bei der Qualitätsprüfung von berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen und von Trainingsmaßnahmen beseitigt. Dazu ergänzte sie die Kriterien und Verfahrensregeln zur Qualitätsprüfung. Sie wirkt so Qualitätsmängeln bei Durchführung der Maßnahmen und dem unwirtschaftlichen Einsatz von Ressourcen entgegen.

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) fördert die Teilnahme an berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen und an Trainingsmaßnahmen (Maßnahmen). Sie will damit die Ausbildungsreife Jugendlicher und die Beschäftigungsfähigkeit Arbeitsloser verbessern. Die Qualitätsprüfung der Maßnahmen obliegt insbesondere den Agenturen für Arbeit (Agenturen).

Der Bundesrechnungshof stellte im Jahre 2007 grundlegende Defizite bei dieser Qualitätsprüfung fest. So hatte die Bundesagentur die Aufgaben der an der Qualitätsprüfung Beteiligten nicht eindeutig beschrieben. Kriterien, Bewertungs- und Verfahrensregeln für die Qualitätsprüfung hatte sie nicht umfassend festgelegt. Zudem überwachte sie nicht, wie und mit welchen Ergebnissen die Agenturen die Qualität der Maßnahmen prüften. Auch die Agenturen hatten weder Aufgaben noch Kriterien für die Qualitätsprüfung durch die Maßnahmebetreuer festgelegt. Von den in die Erhebungen einbezogenen Maßnahmen hatten sie im Durchschnitt nur 17 % geprüft. Diese waren häufig mangelbehaftet.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Bundesagentur ihre Verpflichtung, die Qualität der Maßnahmen zu prüfen, nur unzureichend erfüllt hat. Der Bundesrechnungshof hat die Bundesagentur aufgefordert, ihre Vorgaben zur Qualitätsprüfung zu ergänzen und die Fachaufsicht zu gewährleisten.

Die Bundesagentur hat ihre Anweisungen für die Qualitätsprüfung überarbeitet. Die Agenturen müssen danach Betreuer für die Maßnahmen bestimmen, die auch deren Qualität prüfen. Die Regionaldirektionen werden dies überwachen. Außerdem soll künftig ein IT-Verfahren Auswertungen zur Qualität der Maßnahmen ermöglichen.

61 Bundesagentur für Arbeit will das Verfahren bei der Ausgabe von Eingliederungsgutscheinen für ältere Arbeitslose verbessern

Die Bundesagentur für Arbeit will auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes das Verfahren bei der Ausgabe von Gutscheinen für die Eingliederung älterer Arbeitsloser ins Berufsleben verbessern.

Mit dem Eingliederungsgutschein (Gutschein) verpflichtet sich die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur), einen Eingliederungszuschuss an den Arbeitgeber zu leisten, wenn dieser ältere Arbeitslose, die das 50. Lebensjahr vollendet haben, einstellt.

Der Bundesrechnungshof hatte Mängel in der Bearbeitung dieser Gutscheine durch die Agenturen für Arbeit (Agenturen) festgestellt und empfohlen, dass die Agenturen

- die Gründe für die Ausgabe des Gutscheins und die Höhe des Eingliederungszuschusses dokumentieren und
- den Gutschein immer in die Eingliederungsvereinbarung aufnehmen.

Dies soll die Agenturen anhalten, ihr Ermessen recht- und zweckmäßig auszuüben und Fördermittel zielgerichtet und wirtschaftlich einzusetzen. Ferner können sie die Bemühungen des Arbeitslosen um ein neues Beschäftigungsverhältnis so besser nachprüfen.

Die Bundesagentur hat die vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Verbesserungsmöglichkeiten aufgegriffen: Sie hat nun Kriterien benannt, anhand derer Vorgesetzte die Bearbeitungsqualität bewerten können. Darüber hinaus will sie die Fachaufsicht verstärken.

Teil I Allgemeiner Teil

1 Feststellungen zur Haushaltsrechnung und zur Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2009

1.0

Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung seiner Prüfungsämter die Haushaltsrechnung und die Vermögensrechnung des Bundes 2009 geprüft. Für die Entlastung wesentliche Abweichungen zwischen den in den Rechnungen und in den Büchern aufgeführten Beträgen hat er nicht festgestellt. Dies gilt auch für die Sondervermögen. Die Einnahmen und Ausgaben waren im Allgemeinen ordnungsgemäß belegt. In 10 % der geprüften Fälle waren die Buchungen überwiegend formal fehlerhaft. Kleinere materielle Fehler hatten nur geringe finanzielle Auswirkungen.

Der Haushalt 2009 war von der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise geprägt. Zwei Nachtragshaushalte dienten dazu, die wirtschaftlichen Folgen aufzufangen. Die geplante Nettokreditaufnahme stieg mit dem zweiten Nachtragshaushalt auf 49,1 Mrd. Euro. Sie lag deutlich über den vorgesehenen Ausgaben für Investitionen von 32,8 Mrd. Euro. Um die Verfassungsmäßigkeit des Haushalts herzustellen, musste die noch bis Ende 2010 geltende Ausnahmevorschrift des Artikels 115 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz in Anspruch genommen werden.

Der Haushalt entwickelte sich günstiger als bei seiner Verabschiedung erwartet. Mit 292,3 Mrd. Euro lagen die Ist-Ausgaben 11 Mrd. Euro unter dem Soll von 303,3 Mrd. Euro. Die Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Minzeinnahmen) waren 3,9 Mrd. Euro höher als im Haushaltsplan veranschlagt. Im Ergebnis fiel die Nettokreditaufnahme gegenüber dem Soll um 14,9 Mrd. Euro auf 34,1 Mrd. Euro. Auch dieser Wert überschritt die von den Investitionsausgaben gebildete Regelkreditgrenze des Artikels 115 Absatz 1 Grundgesetz deutlich.

Bei einer finanzwirtschaftlichen Gesamtbetrachtung der Neuverschuldung des Bundes im Jahre 2009 müssen die beiden außerhalb des Bundeshaushalts stehenden Sondervermögen Investitions- und Tilgungsfonds und Finanzmarkstabilisierungsfonds einbezogen werden. Danach betrug die Nettokreditaufnahme des Bundes im Jahre 2009 insgesamt 69,9 Mrd. Euro.

Die Kreditmarktverbindlichkeiten des Bundes betrugen nach der Vermögensrechnung des Jahres 2009 einschließlich der Wertpapiere im Eigenbestand und der Sondervermögen 1 095,8 Mrd. Euro. Verschiedene Darstellungen und Publikationen des Bundes enthalten hiervon abweichende Zahlen. Angesichts der zentralen Bedeutung der Finanzkennzahl „Gesamtverschuldung des Bundes“ hält der Bundesrechnungshof diese unterschied-

lichen Angaben für nicht akzeptabel. Er empfiehlt, die Höhe der Gesamtverschuldung des Bundes einheitlich auszuweisen.

Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben lagen mit 652 Mio. Euro erheblich unter dem Vorjahresergebnis von 3,7 Mrd. Euro. Die ohne Einwilligung des Bundesfinanzministeriums geleisteten Ausgaben stiegen hingegen auf 25 Mio. Euro.

Im Haushaltsjahr 2009 flossen 16,9 Mrd. Euro bei übertragbaren Ausgaben nicht ab. Der Anstieg um fast 100 % gegenüber dem Vorjahr beruht im Wesentlichen auf Minderausgaben bei Zinsen sowie einem nicht in Anspruch genommenen Darlehen an den Gesundheitsfonds. Aus den im Haushaltsjahr 2008 im flexibilisierten Bereich nicht abgeflossenen übertragbaren Ausgaben (1,4 Mrd. Euro) bildeten die Ressorts 1,3 Mrd. Euro Ausgabereste. Die Ressorts wollen demnach über mehr als 91 % der nicht abgeflossenen flexibilisierten Mittel weiter verfügen.

Im Haushaltsplan 2009 waren Verpflichtungsermächtigungen von 58,3 Mrd. Euro veranschlagt. Tatsächlich durch Verpflichtungen in Anspruch genommen wurden 45,7 Mrd. Euro. Der Ausnutzungsgrad von 78 % ist deutlich höher als in den Vorjahren. Dies lässt auf eine realistischere Planung der Ressorts bei den Verpflichtungsermächtigungen schließen. Nach dem Stand zum 31. Dezember 2009 sind aus eingegangenen Verpflichtungen noch 138,7 Mrd. Euro in den kommenden Haushaltsjahren zu leisten. Die steigende Tendenz der letzten Jahre setzt sich damit fort. Der künftige Handlungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers wird hierdurch eingeschränkt.

Der Gewährleistungsrahmen des Bundes betrug 469,5 Mrd. Euro. Hiervon hat der Bund bis zum Ende 2009 Gewährleistungen von 331,2 Mrd. Euro übernommen. Gegenüber dem Vorjahr waren dies 71,0 Mrd. Euro mehr. Auch dies ist eine Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise.

Das Bundesfinanzministerium wies in der Haushaltsrechnung 2009 erstmals die in Anspruch genommenen Selbstbewirtschaftungsmittel aus. Sie lagen Ende 2009 bei 996 Mio. Euro – verteilt auf sieben Einzelpläne. Gegenüber dem Vorjahr (832 Mio. Euro) waren dies 164 Mio. Euro oder 20 % mehr.

Für das Haushaltsjahr 2009 legte das Bundesfinanzministerium die Vermögensrechnung erstmals getrennt von der Haushaltsrechnung vor. Das noch nicht vollständig erfasste Vermögen des Bundes einschließlich seiner Sonder- und Treuhandvermögen betrug Ende 2009 218 Mrd. Euro. Die Schulden (einschließlich der Versorgungs- und Beihilfeverpflichtungen) lagen bei 1 527 Mrd. Euro, davon 1 097 Mrd. Euro Finanzmarktschulden. Das Bundesfinanzministerium bleibt aufgefordert, die eingeleiteten Modernisierungsschritte im Haushalts- und Rechnungswesen fortzusetzen.

1.1 Stand der Entlastungsverfahren

1.1.1 Bundesregierung für das Haushaltsjahr 2008 entlastet

Für das Haushaltsjahr 2008 haben der Deutsche Bundestag und der Bundesrat die Bundesregierung entlastet.¹ Grundlagen waren die Jahresrechnung 2008 sowie die Bemerkungen 2009 des Bundesrechnungshofes zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes einschließlich der erstmals im April 2010 ergänzend vorgelegten weiteren Prüfungsergebnisse.²

1.1.2 Keine „Jahresrechnung“ wegen getrennter Vorlage der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung 2009

Für das Haushaltsjahr 2009 legte das Bundesministerium der Finanzen (Bundesfinanzministerium) die Haushaltsrechnung und die Vermögensrechnung erstmals nicht mehr in Form einer zusammengefassten Jahresrechnung, sondern getrennt vor.³ Die Vermögensrechnung leitete es später als die Haushaltsrechnung zu. So konnte es aktuelle Jahresabschlüsse der privatrechtlichen Unternehmen berücksichtigen, an denen der Bund beteiligt ist. Auch künftig will das Bundesfinanzministerium die Haushaltsrechnung und die Vermögensrechnung getrennt vorlegen.

Der Begriff „Jahresrechnung“ bezeichnet im Sprachgebrauch die zusammenfassende Darstellung von Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung. Da diese Zusammenfassung nunmehr aufgegeben wird, kann nicht mehr von einer „Jahresrechnung“ gesprochen werden.

Die **Haushaltsrechnung** ist das Spiegelbild des Haushaltsplans. In ihr werden die im Haushaltsjahr gebuchten Einnahmen und Ausgaben den Ansätzen des Bundeshaushaltsplans unter Berücksichtigung der Haushaltsreste und der Vorgriffe gegenübergestellt. Sie weist nach, in welcher Höhe die Ermächtigungen des Haushaltsplans in Anspruch genommen wurden und welche Änderungen sich gegenüber dem vom Gesetzgeber beschlossenen Haushaltsplan ergeben haben. Die Haushaltsrechnung ist ein Kontrollinstrument, um das Budgetrecht des Parlaments sicherzustellen.

Die **Vermögensrechnung** wird jährlich fortgeschrieben. Sie weist das Vermögen und die Schulden des Bundes zu Beginn, die Veränderungen während und den Bestand zum Ende des Haushaltsjahres aus. Ihre Aussagekraft ist bislang begrenzt. So werden wesentliche Vermögenspositionen (das gesamte Immobilienvermögen einschließlich Bundesfern- und Bundeswasserstraßen) sowie das bewegliche Vermögen nur mengenmäßig, jedoch nicht wertmäßig erfasst. Das Bundesfinanzministerium will die Vermögens-

rechnung in den kommenden Jahren stetig fortentwickeln und modernisieren (vgl. Nummer 1.11).

1.2 Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung 2009 ordnungsgemäß (Mitteilung nach § 97 Absatz 2 Nummer 1 BHO)

Der Bundesrechnungshof prüfte gemeinsam mit seinen Prüfungsämtern stichprobenweise, ob die Haushaltsrechnung und die Vermögensrechnung 2009 ordnungsgemäß erstellt wurden. Er stellte keine für die Entlastung wesentlichen Abweichungen zwischen den in den Rechnungen aufgeführten und den in den Büchern nachgewiesenen Beträgen fest. Diese Feststellung gilt auch für die Sondervermögen.

Die Einnahmen und Ausgaben waren im Allgemeinen ordnungsgemäß belegt. Von den insgesamt geprüften 13 000 Buchungsfällen waren 10 % fehlerhaft (2008: 9 %). Dies betraf vor allem formale Aspekte, z. B. fehlende oder unvollständige begründende Unterlagen, sowie fehlende oder fehlerhafte Feststellungsvermerke. In den geprüften Fällen hatten kleinere materielle Fehler (z. B. Zahlungen vor Fälligkeit) nur geringe finanzielle Auswirkungen.

Im Interesse einer ordnungsgemäßen Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln muss der Fehleranteil verringert werden. Sorgfalt beim Umgang mit Haushaltsmitteln ist unerlässlich. Ansonsten sind Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung gefährdet und auch größere finanzielle Nachteile für den Bundeshaushalt nicht auszuschließen.

Das Bundesfinanzministerium will gemeinsam mit den Ressorts und den Leitern der Bundeskassen den Anteil der formalen Fehler reduzieren.

1.3 Haushaltsplanung

1.3.1 Nachtragshaushalte im Zeichen der Wirtschafts- und Finanzkrise

Der Haushalt 2009 war geprägt vom schwersten Wirtschaftseinbruch in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Als Folge der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise ging die deutsche Wirtschaftsleistung (Bruttoinlandsprodukt) im Jahresdurchschnitt 2009 um real 5 % gegenüber dem Vorjahr zurück. Dynamik und Ausmaß des Rückgangs waren bei der Verabschiedung des Haushalts im November 2008 nicht absehbar. Noch im Frühjahr 2009 erwies sich eine Prognose zum Verlauf und den Auswirkungen der Krise als schwierig. Deshalb wurden zwei Nachtragshaushalte verabschiedet, um die wirtschaftlichen Folgen aufzufangen.⁴ Mit den beiden Nachträgen veränderte sich die Einnahme- und Ausgabeplanung des Bundes gegenüber dem ursprünglich verabschiedeten Haushaltsplan erheblich.

¹ Bundestag: Plenarprotokoll 17/59 vom 16. September 2010 i. V. m. Bundestagsdrucksache 17/2492; Bundesrat: Plenarprotokoll 871 vom 4. Juni 2010 i. V. m. Bundesratsdrucksache 301/09.

² Bundestagsdrucksache 17/77 und 17/1300.

³ Haushaltsrechnung: Bundestagsdrucksache 17/1500, Bundesratsdrucksache 200/10; Vermögensrechnung: Bundestagsdrucksache 17/2305, Bundesratsdrucksache 383/10.

⁴ Das 1. Nachtragshaushaltsgesetz wurde am 5. März 2009, das 2. Nachtragshaushaltsgesetz am 31. Juli 2009 verkündet.

Tabelle 1.1

Veränderung des Bundeshaushalts 2009 im Jahresverlauf				
	Ursprüngliches Soll	1. Nachtrag Soll	2. Nachtrag Soll	Abweichung Spalte 2 zu Spalte 4
	Mrd. Euro			
Einnahmen	290,0	297,6	303,3	+13,3
darin				
• Steuereinnahmen	244,1	233,2	224,1	-20,0
• Nettokreditaufnahme	18,5	36,9	49,1	+30,6
Ausgaben	290,0	297,6	303,3	+13,3
darin				
• Grundsicherung Arbeitslose	33,5	36,2	37,8	+4,3
• Pauschale Abgeltung der Aufwendungen der Krankenkassen für den Gesundheitsfonds	4,0	7,2	7,2	+3,2
• Darlehen Gesundheitsfonds	0	0	4,0	+4,0

Um die Krise nicht zu verschärfen, sollten die sogenannten automatischen Stabilisatoren ihre volle Wirkung entfalten. Konjunkturelle Belastungen des Haushalts vor allem durch sinkende Steuereinnahmen und höhere Sozialausgaben wurden deshalb nicht durch Ausgabenkürzungen und/oder Einnahmeerhöhungen ausgeglichen. Bei der Grundsicherung für Arbeitslose wurden Mehrausgaben von 4,3 Mrd. Euro erwartet. Außerdem sollte der Gesundheitsfonds ein bisher nicht vorgesehenes überjähriges Liquiditätsdarlehen von 4 Mrd. Euro erhalten, sofern die in der Krise zurückgehenden Einnahmen für die Zuweisungen an die Krankenkassen der Gesetzlichen Krankenversicherung nicht ausreichen.

Zur Stützung der Konjunktur beschloss der Gesetzgeber im Laufe des Jahres weitere Maßnahmen, die sich auf der Einnahmen- und Ausgabenseite des Bundeshaushalts auswirkten. Zum 1. Juli 2009 senkte er den allgemeinen Beitragssatz der Gesetzlichen Krankenversicherung um 0,6 Prozentpunkte auf 14,9 %. Zum Ausgleich wurde der Bundeszuschuss an den Gesundheitsfonds um 3,2 Mrd. Euro auf 7,2 Mrd. Euro erhöht. Mit zahlreichen steuerlichen Entlastungen (vgl. Nummer 2.5.2) sollten weitere konjunkturelle Impulse gesetzt werden.⁵ Bei den Steuereinnahmen rechnete der Haushaltsgesetzgeber mit einem Rückgang von 20 Mrd. Euro gegenüber dem Vorjahr.

⁵ Z. B. Wiedereinführung der Entfernungspauschale nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts, Senkung des Eingangsteuersatzes, Änderungen im Tarifverlauf, bessere Absatzbarkeit von Handwerkerleistungen, Zahlung eines einmaligen Kinderbonus von 100 Euro, KFZ-Steuerbefreiung für Neuwagen.

Als Folge stieg im zweiten Nachtragshaushalt die geplante Nettokreditaufnahme von ursprünglich 18,5 Mrd. Euro auf 49,1 Mrd. Euro. Sie lag damit deutlich über den vorgesehenen Ausgaben für Investitionen von 32,8 Mrd. Euro. Um die Verfassungsmäßigkeit des Haushalts herzustellen, nahm der Gesetzgeber die Ausnahmenvorschrift des Artikels 115 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz in Anspruch. Danach dürfen neue Schulden die Ausgaben für Investitionen überschreiten, um eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren.

1.3.2 Sondervermögen Investitions- und Tilgungsfonds (ITF)

Den Schwerpunkt der konjunkturstützenden Maßnahmen veranschlagte der Haushaltsgesetzgeber außerhalb des Bundeshaushalts in einem neu geschaffenen Sondervermögen ITF. Aus dem ITF werden folgende Maßnahmen finanziert:

- Leistungen im Rahmen des Gesetzes zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder,
- konjunkturstützende Maßnahmen im Bereich der Investitionen des Bundes,
- das Programm zur Stärkung der Pkw-Nachfrage („Umweltprämie“),
- die Ausweitung des zentralen Innovationsprogramms Mittelstand sowie
- Förderung anwendungsorientierter Forschung im Bereich Mobilität.

Für die Jahre 2009 bis 2011 sind Ausgaben von insgesamt 25,2 Mrd. Euro im Wirtschaftsplan des Sondervermögens vorgesehen (vgl. Nummern 1.12.1 und 1.12.3).

1.4 Haushaltsabschluss

1.4.1 Ausgaben erheblich unter dem Soll

Die Ausgaben entwickelten sich im Haushaltsvollzug günstiger als erwartet. Mit 292,3 Mrd. Euro lagen sie um 11,0 Mrd. Euro unter dem Soll von 303,3 Mrd. Euro. Wesentliche Minderausgaben gegenüber dem Haushaltsplan fielen vor allem in folgenden Bereichen an:

- Das Liquiditätsdarlehen an den Gesundheitsfonds musste nicht in Anspruch genommen werden, da sich dessen Einnahmen günstiger entwickelten als angenommen (-4,0 Mrd. Euro).
- Die Zinsausgaben verringerten sich aufgrund des gesunkenen Zinsniveaus (-3,4 Mrd. Euro).
- Weniger Schadensfälle als erwartet führten zu geringeren Ausgaben für die Inanspruchnahme des Bundes aus übernommenen Gewährleistungen (-1,8 Mrd. Euro).
- Bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende musste weniger als geplant ausgegeben werden, da die Krise

den Arbeitsmarkt nicht so stark belastete wie angenommen (-1,8 Mrd. Euro).

1.4.2 Einnahmen höher als erwartet

Die Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen) lagen um 3,9 Mrd. Euro höher als im Haushaltsplan veranschlagt. Dies ist vor allem auf Steuermehreinnahmen von 3,7 Mrd. Euro zurückzuführen, von denen 3,0 Mrd. Euro auf die Umsatzsteuer entfielen.

Die sonstigen Einnahmen (einschließlich Bundesbankgewinn) lagen mit 29,9 Mrd. Euro im Bereich des Sollansatzes (29,8 Mrd. Euro). Der Bundesbankgewinn von 6,3 Mrd. Euro wurde vollständig zur Deckung der Ausgaben im Bundeshaushalt verwendet (vgl. Nummer 1.5.1).

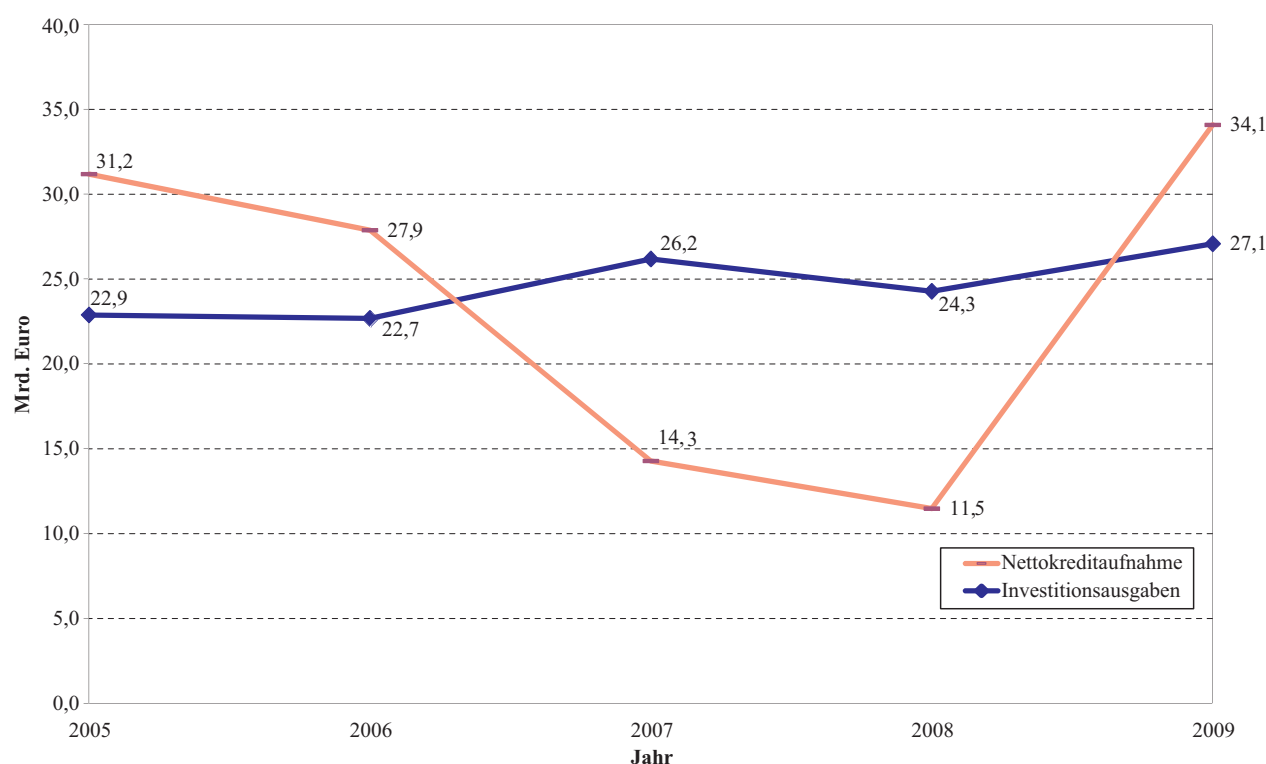
1.4.3 Nettokreditaufnahme beträgt insgesamt 69,9 Mrd. Euro

Mit 34,5 Mrd. Euro lag das Finanzierungsdefizit beim Haushaltsabschluss um 15,0 Mrd. Euro unter dem veranschlagten Wert. Die Nettokreditaufnahme fiel um 14,9 Mrd. Euro geringer aus und betrug 34,1 Mrd. Euro. Die Münzeinnahmen lagen um 0,1 Mrd. Euro niedriger als geplant.

Die Nettokreditaufnahme überschreitet mit 34,1 Mrd. Euro die von den Investitionsausgaben gebildete Regelkreditgrenze des Artikels 115 Absatz 1 Grundgesetz erheblich (vgl. Abbildung 1.1).

Abbildung 1.1

Entwicklung von Nettokreditaufnahme und Investitionsausgaben



Bei einer finanzwirtschaftlichen Gesamtbetrachtung der Neuverschuldung des Bundes im Jahre 2009 müssen die beiden außerhalb des Bundeshaushalts stehenden Sondervermögen ITF und Finanzmarktstabilisierungsfonds (FMS) einbezogen werden. Danach betrug die Nettokreditaufnahme des Bundes im Jahre 2009 insgesamt 69,9 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.2).

Tabelle 1.2
Nettokreditaufnahme im Bundeshaushalt und in den Sondervermögen ITF, FMS

Nettokreditaufnahme 2009 Mrd. Euro	
Bundeshaushalt	34,1
Sondervermögen ITF	7,5
Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung	28,3
Zusammen	69,9

1.4.4 Soll-Ist-Vergleich

Der Soll-Ist-Vergleich zum Bundeshaushalt 2009 zeigt folgendes Ergebnis:

Tabelle 1.3

Haushaltsabschluss 2009: Soll-Ist-Vergleich¹

	Soll	Ist	Veränderung ggü. Soll	
	Mrd. Euro		Prozent	
Ausgaben	303,3	292,3	-11,0	-3,6
– Personalausgaben	27,8	27,9	0,1	0,4
– laufender Sachaufwand (einschl. militärische Beschaffung)	21,1	21,4	0,3	1,4
– Zinsausgaben	41,4	38,1	-3,3	-8,0
– Zuweisungen und Zuschüsse ²	179,9	177,3	-2,6	-1,4
– Sonstiges	0,4	0,4	0	0
– Investitionsausgaben	32,8	27,1	-5,7	-17,4
Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen)	253,8	257,7	3,9	1,5
– Steuereinnahmen	224,1	227,8	3,7	1,7
– Sonstige Einnahmen	29,8	29,9	0,1	0,3
Münzeinnahmen	0,4	0,3	-0,1	-21,8
Nettokreditaufnahme	49,1	34,1	-14,9	-30,5
<u>Nachrichtlich:</u> Finanzierungssaldo	-49,5	-34,5	15,0	30,3

¹ Differenzen durch Rundung.

² Darunter fallen insbesondere nicht investive Leistungen an die Sozialversicherung (Rentenversicherung, Bundesagentur für Arbeit, Gesundheitsfonds) und an andere Einrichtungen außerhalb der Bundesverwaltung (z. B. Zuwendungsempfänger).

1.4.5 Vergleich mit dem Vorjahr 2008

Während im Haushaltsjahr 2008 die Folgen der Krise noch im Vollzug aufgefangen werden konnten, wirkten sie sich im Jahre 2009 erstmals auf den Bundeshaushalt aus.

Die Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen) sanken gegenüber dem Vorjahr um 4,7 % bzw. 12,7 Mrd. Euro. Insbesondere die Steuereinnahmen gingen mit 11,4 Mrd. Euro deutlich zurück. Die Erlöse aus der Einfuhrumsatzsteuer sanken um 5,7 Mrd. Euro,

aus der Umsatzsteuer um 5,3 Mrd. Euro und aus der Lohnsteuer um 3 Mrd. Euro.

Die Gesamtausgaben lagen im Jahre 2009 um 9,9 Mrd. Euro bzw. 3,5 % höher als im Vorjahr. Hauptursache waren höhere Zuweisungen und Zuschüsse vor allem in den Bereichen:

- Gesetzliche Krankenversicherung (+4,7 Mrd. Euro),
- Arbeitsmarkt und Rentenversicherung (+2,1 Mrd. Euro),

- Verkehr (+2,5 Mrd. Euro) sowie
- Bildung und Forschung (+0,9 Mrd. Euro).

Die Zinsausgaben verringerten sich gegenüber dem Vorjahr (-2,2 Mrd. Euro).

Gegenüber dem Haushaltsabschluss 2008 stieg das Finanzierungsdefizit um 22,7 Mrd. Euro. Die Nettokreditaufnahme des Bundeshaushalts verdreifachte sich von 11,5 auf 34,1 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.4).

Tabelle 1.4

Vergleich der Abschlussergebnisse der Jahre 2009 und 2008¹

	Ist 2009	Ist 2008	Veränderung ggü. 2008	
	Mrd. Euro			Prozent
Ausgaben	292,3	282,3	9,9	3,5
– Personalausgaben	27,9	27,0	0,9	3,4
– laufender Sachaufwand (einschl. militärischer Beschaffung)	21,4	19,7	1,7	8,4
– Zinsausgaben	38,1	40,2	-2,2	-5,2
– Zuweisungen und Zuschüsse ²	177,3	168,4	8,9	5,3
– Sonstiges ³	0,4	2,6	-2,2	-83,7
– Investitionsausgaben	27,1	24,3	2,8	11,5
Einnahmen (ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen)	257,7	270,5	-12,7	-4,7
– Steuereinnahmen	227,8	239,2	-11,4	-4,8
– Sonstige Einnahmen	29,9	31,2	-1,3	-4,3
Münzeinnahmen	0,3	0,3	0,1	21,7
Nettokreditaufnahme	34,1	11,5	22,6	196,5
<u>Nachrichtlich:</u> Finanzierungssaldo	-34,5	-11,8	-22,7	192,4

¹ Differenzen durch Rundung.

² Darunter fallen insbesondere nicht investive Leistungen an die Sozialversicherung und andere Einrichtungen außerhalb der Bundesverwaltung.

³ Vermögensübertragungen, soweit nicht für Investitionen. Darunter fallen im Jahre 2008 insbesondere ein Darlehen an die KfW zum Ausgleich der mit dem Zuweisungsgeschäft IKB verbundenen Nachteile von 1,2 Mrd. Euro und die Rückzahlung einer Beihilfe von 1,1 Mrd. Euro an die Deutsche Post AG.

1.5 Einzelheiten der Einnahmen und der Verschuldung

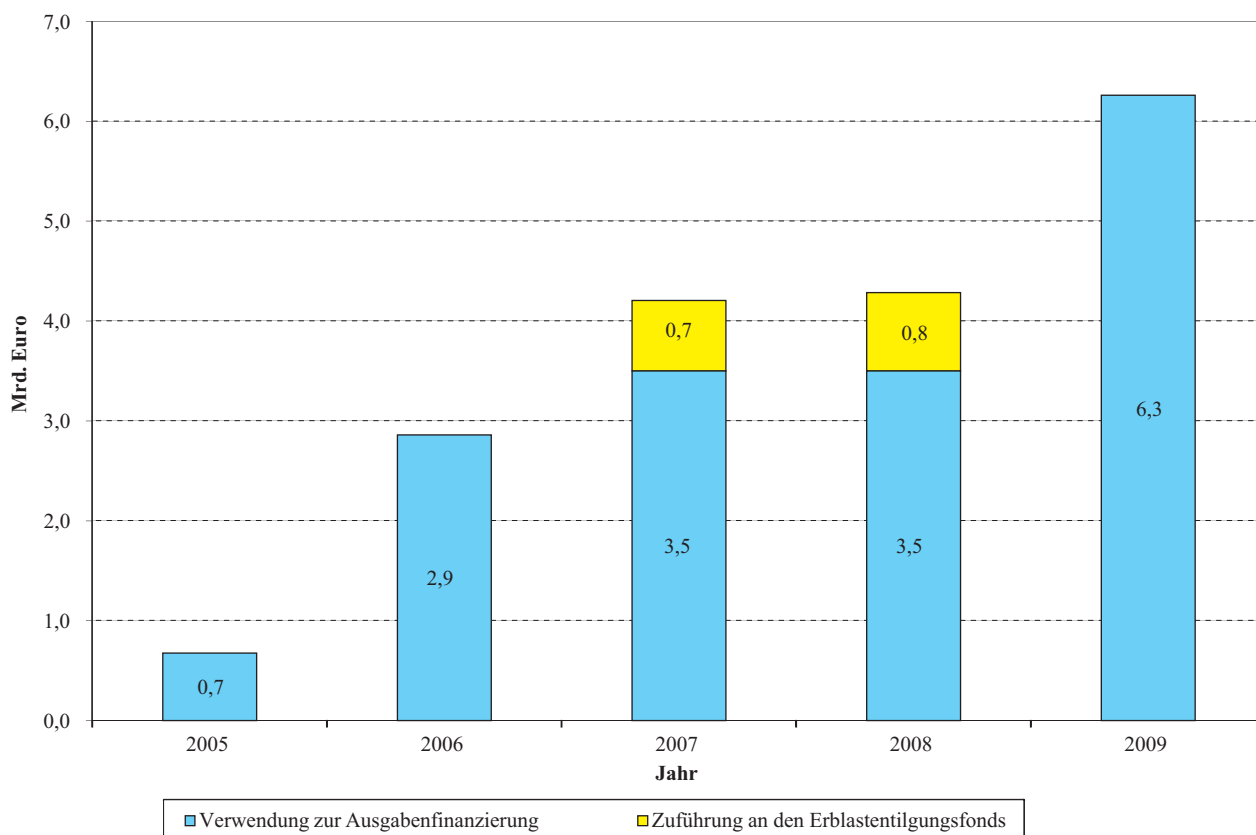
1.5.1 Verwendung des Bundesbankgewinns

Nach dem Gesetz über die Deutsche Bundesbank (Bundesbankgesetz) hat diese ihren Jahresüberschuss an den Bund abzuführen, soweit er nicht der gesetzlichen Bundesbankrücklage zuzuführen ist (§ 27 Bundesbankgesetz). Abzuführen ist jeweils der Gewinn aus dem Vorjahr.

Nach dem Gesetz über die Errichtung eines Erblastentilgungsfonds (Erblastentilgungsfonds-Gesetz – ELFG) erhält dieser aus dem Bundeshaushalt Zuführungen in Höhe der Einnahmen aus dem Bundesbankgewinn, die den Betrag von 3,5 Mrd. Euro überschreiten (§ 6 Absatz 1 Nummer 1 ELFG). Hiermit sollen die Schulden des Erblastentilgungsfonds (ELF) zurückgezahlt werden. Da der ELF keine nennenswerten Verbindlichkeiten mehr aufweist (vgl. Nummer 1.12.5), kam der gesamte Bundesbankgewinn von 6,3 Mrd. Euro dem Bundeshaushalt 2009 zugute (vgl. Abbildung 1.2).

Abbildung 1.2

Gewinnablieferung der Deutschen Bundesbank und ihre Verwendung



Ab dem Jahre 2010 fließt der Teil des Bundesbankgewinns, der den im Bundeshaushalt veranschlagten Anteil überschreitet und nicht zur Tilgung der Schulden des ELF benötigt wird, an das Sondervermögen ITF. Damit werden dessen Verbindlichkeiten getilgt (§ 6 Absatz 1 des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens ITF).

1.5.2 Inanspruchnahme von Kreditermächtigungen

Das Haushaltsgesetz 2009 enthielt eine Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben von 49,1 Mrd. Euro. Hinzu kam eine Restkreditermächtigung aus dem Vorjahr von 0,4 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1.5).

Seit dem Haushaltsjahr 2008 muss das Bundesfinanzministerium zuerst die Kreditermächtigungen des laufenden Jahres in Anspruch nehmen. Erst danach darf es auf die Restkreditermächtigungen des Vorjahres zurückgreifen (*Last-in-first-out-Methode*).⁶

Da die Kreditermächtigungen aus dem Haushaltsgesetz 2009 bei weitem nicht ausgeschöpft wurden, musste die Restkreditermächtigung aus dem Jahre 2008 nicht in Anspruch genommen werden. Sie fiel mit Ablauf des Haushaltsjahres 2009.

⁶ Bis zur gesetzlichen Neuregelung wurden zuerst die nicht ausgeschöpften Kreditermächtigungen des Vorjahres in Anspruch genommen (FiFo-Methode) – vgl. im Einzelnen: Bemerkungen 2009, Bundestagsdrucksache 17/77 Nummer 1.4.1.

Für den Haushalt 2010 stehen als Restkreditermächtigung aus dem Jahre 2009 insgesamt 14,9 Mrd. Euro zur Verfügung (vgl. Tabelle 1.5).

1.5.3 Einsatz derivativer Finanzinstrumente

Das Schuldenmanagement des Bundes nimmt die Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH wahr. § 2 Absatz 6 Haushaltsgesetz 2009 ermächtigt die Finanzagentur, im Rahmen der Kreditfinanzierung und der Kassenverstärkungskredite ergänzende Verträge zu folgenden Zwecken abzuschließen:

- Optimierung der Zinsstruktur und Begrenzung von Zinsänderungsrisiken bis zu einem Vertragsvolumen von 80,0 Mrd. Euro
- Begrenzung des Zins- und Währungsrisikos von Fremdwährungsanleihen bis zu einem Vertragsvolumen von 30 Mrd. Euro

Der Einsatz solcher derivativer Finanzierungsinstrumente ist seit dem Haushaltsjahr 2004 wegen der für den Kapitalmarkt sensiblen Daten nicht mehr im Bundeshaushalt darzustellen. Damit sind sie auch nicht mehr in der Haushaltsrechnung auszuweisen. Art und Umfang dieser Geschäfte erörtert das geheim tagende Bundesfinanzierungsgremium des Deutschen Bundestages.⁷

⁷ Vgl. § 3 Gesetz zur Regelung des Schuldenwesens des Bundes – Bundesschuldenwesengesetz.

Tabelle 1.5

Kreditermächtigungen und Inanspruchnahme¹

	Ermächti- gungsbetrag 2009	Inanspruch- nahme 2009	Abweichung	Inanspruch- nahme 2008
	Mrd. Euro			
Restliche Kreditermächtigung aus dem Vorjahr (§ 18 Absatz 3 BHO) <i>(davon gesperrt gem. § 2 Absatz 8 Haushalts- gesetz 2009)</i>	0,4 (-)	0,0	0,4	0,0
Kreditermächtigung zur Deckung von Ausgaben (§ 2 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2009)	49,1	34,1	14,9 ²	11,5
Gesamtkreditermächtigungsrahmen (einschl. des gesperrten Betrags)	49,4			
Für die Nettokreditaufnahme zur Verfügung stehend	49,4	34,1	15,3	11,5
Weitere Kreditermächtigungen				
a) zur Tilgung (§ 2 Absatz 2 Haushaltsgesetz 2009)	254,1	228,5	0,0	217,2
b) zur Marktpflege (§ 2 Absatz 5 Haushalts- gesetz 2009) ³	11,3	1,4	6,7	0,0
Bundesbankmehrgewinn (§ 2 Absatz 2, Satz 4 Haushaltsgesetz 2009) ⁴	(0,0)	(2,8)	(2,8)	(0,8)
Gesamtinanspruchnahme, zugleich Bruttokre- ditaufnahme in haushaltsmäßiger Abgrenzung⁵		264,0		228,8
Tilgungen aus Kreditmarktmitteln – s. a) und b)		229,9		-217,2
Nettokreditaufnahme in haushaltsmäßiger Ab- grenzung	49,1	34,1	-14,9	11,5
<u>Nachrichtlich:</u>				
Summe der Ausgaben für Investitionen	32,8	27,1	-5,7	24,3

¹ Differenzen durch Rundung.

² In Höhe dieses Betrages wird sie als Restkreditermächtigung in das Jahr 2010 übertragen.

³ Bis 5 % des Betrages der umlaufenden Bundesanleihen, -obligationen und -schatzanweisungen.

⁴ Die über 3,5 Mrd. Euro liegenden Mehreinnahmen aus dem Bundesbankgewinn vermindern gemäß § 2 Absatz 2 Satz 4 Haushaltsgesetz 2009 die Kreditermächtigung nach § 2 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2009.

⁵ In der Bruttokreditaufnahme enthalten sind Umbuchungen aus dem Jahre 2009 in das Jahr 2008 von -1,9 Mrd. Euro sowie aus dem Jahre 2009 in das Jahr 2010 von -4,6 Mrd. Euro.

1.5.4 Unterschiedliche Angaben zur Gesamtverschuldung des Bundes

Die Kreditmarktverbindlichkeiten des Bundes⁸ betrugen nach der Vermögensrechnung zum Ende des Haushaltsjahres 2009 einschließlich der Wertpapiere im Eigenbestand insgesamt 1 032,2 Mrd. Euro. Hinzu kamen Schulden der Sondervermögen („Extrahaushalte“) des Bundes

von 64,6 Mrd. Euro.⁹ Insgesamt betrug die Gesamtverschuldung des Bundes danach 1 096,8 Mrd. Euro.

Andere Darstellungen und Publikationen des Bundes enthalten hiervon abweichende Zahlen. So weist das Bundesfinanzministerium in seiner „Übersicht über den Stand der Schuld der Bundesrepublik Deutschland“ gegenüber

⁸ Die in der Vermögensrechnung ausgewiesenen Kreditmarktverbindlichkeiten umfassen die Haushalts- und Eigenbestandskredite sowie die Kassenverstärkungskredite.

⁹ Aufgrund eines Übertragungsfehlers bei der Höhe der Schulden der Sondervermögen sind in der Tabelle „Vermögen und Schulden im Überblick“ auf Seite 6 der Vermögensrechnung die Schulden um 1 Mrd. Euro zu niedrig ausgewiesen.

dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) eine Gesamtverschuldung einschließlich Sondervermögen von 1 017,7 Mrd. Euro aus.¹⁰ In seinen für die Öffentlichkeit bestimmten „Monatsberichten“ nennt das Bundesfinanzministerium 1 053,8 Mrd. Euro als Gesamtverschuldung des Bundes (einschließlich Extrahaushalte) zum Ende des Jahres 2009.¹¹ Dieser Betrag entspricht auch dem vom Statistischen Bundesamt ermittelten Gesamtschuldenstand des Bundes 2009 (Kreditmarktschulden und Kassenkredite).¹²

Das Bundesfinanzministerium führt die Abweichungen auf unterschiedliche Zielrichtungen und Sachzusammenhänge zurück, die sich aus den jeweiligen Rechtsgrundlagen für die Darstellungen ergäben.

Angesichts der zentralen Bedeutung der Finanzkennzahl „Gesamtverschuldung des Bundes“ hält der Bundesrechnungshof die unterschiedlichen Angaben für nicht sachgerecht. Er hält es für erforderlich, die Höhe der Gesamtverschuldung des Bundes in der Vermögensrechnung und in seinen anderen Darstellungen einheitlich auszuweisen. Die unterschiedlichen Berechnungsmethoden sollten möglichst harmonisiert werden. Zumindest sollten den jeweiligen Darstellungen Überleitungsrechnungen beigelegt werden, aus denen sich die Abweichungen nachvollziehbar ergeben.

Das Bundesfinanzministerium will diese Empfehlung prüfen.

1.6 Haushaltsüberschreitungen

Haushaltsüberschreitungen liegen vor, wenn ein Ressort im Haushaltsvollzug

- den Haushaltsansatz einer im Haushaltsplan vorhandenen Zweckbestimmung überschreitet und dies durch haushaltswirtschaftliche Instrumente¹³ nicht ausgeglichen werden kann (überplanmäßige Ausgabe) oder
- eine Ausgabe leistet, für die keine Zweckbestimmung im Haushaltsplan und auch keine Ausgaberechte vorhanden sind (außerplanmäßige Ausgabe).

Das Bundesfinanzministerium muss in Haushaltsüberschreitungen einwilligen. Dieses Notbewilligungsrecht steht ihm nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedarfs zu. Unabweisbar ist ein Bedarf insbesondere dann nicht, wenn nach Lage des Einzelfalles ein Nachtragshaushaltsgesetz rechtzeitig herbeigeführt werden kann (Artikel 112 Grundgesetz, § 37 BHO, § 4 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2009).

¹⁰ Drucksache des Haushaltsausschusses 17/1408.

¹¹ Monatsbericht des Bundesfinanzministeriums Juni 2010, Tabelle 1.11: Schulden der öffentlichen Haushalte.

¹² Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 5, Finanzen und Steuern, Schulden der öffentlichen Haushalte 2009, Übersicht Nummer 1.1.1.

¹³ Inanspruchnahme von Ausgaberechten, Deckungsmöglichkeiten, Haushaltsvorgriffen oder von zweckgebundenen Einnahmen.

1.6.1 Über- und außerplanmäßige Ausgaben deutlich zurückgegangen

Im Haushaltsjahr 2009 leistete die Bundesregierung überplanmäßige Ausgaben von 477 Mio. Euro und außerplanmäßige Ausgaben von 175 Mio. Euro (vgl. Abbildung 1.3). Der Gesamtbetrag entspricht 0,2 % des Haushalts-Solls. Er liegt mit 652 Mio. Euro erheblich unter dem Vorjahresergebnis von 3,7 Mrd. Euro.

Die größten Haushaltsüberschreitungen fielen in folgenden Bereichen an:

- 133 Mio. Euro beim Wohngeld infolge eines konjunkturbedingten Mehrbedarfs (überplanmäßig; Bundesbauministerium)
- 90 Mio. Euro für die Beschaffung von antiviralen Arzneimitteln (außerplanmäßig; Bundesgesundheitsministerium)
- 82 Mio. Euro für Zahlungen an die EU-Kommission für fehlerhaft oder nicht erhobene Zölle (überplanmäßig; Bundesfinanzministerium)
- 78 Mio. Euro bei der Sozialversicherung (überplanmäßig; Bundessozialministerium)
- 50 Mio. Euro für die Unterstützung des Aufbaus afghanischer Sicherheitskräfte durch die NATO (außerplanmäßig; Auswärtiges Amt)
- 31 Mio. Euro bei der Beteiligung des Bundes an der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (überplanmäßig; Bundessozialministerium)

Sämtliche Haushaltsüberschreitungen wurden durch Minderausgaben an anderer Stelle des Bundeshaushalts ausgeglichen.

1.6.2 Haushaltsüberschreitungen ohne Einwilligung auf 25 Mio. Euro gestiegen

In zehn Fällen haben Ressorts ohne Einwilligung des Bundesfinanzministeriums die bewilligten Haushaltsansätze überschritten (vgl. Abbildung 1.4). Dies betrifft Ausgaben von insgesamt 25 Mio. Euro. Im Vorjahr waren es elf Fälle mit Ausgaben von 15 Mio. Euro.

Das Bundesfinanzministerium erklärte in sieben Fällen, dass es bei rechtzeitiger Vorlage des Antrags seine Einwilligung erteilt hätte. Einer der übrigen drei Fälle betraf eine äußerst geringe Ansatzüberschreitung.

In den beiden anderen Fällen leisteten ohne Einwilligung des Bundesfinanzministeriums

- das Bundesverkehrsministerium eine überplanmäßige Ausgabe von 6,4 Mio. Euro für den Betrieb und die Unterhaltung sowie den Ersatz und die Ergänzung von Lotseinrichtungen,
- das Bundesfamilienministerium eine überplanmäßige Ausgabe von 150 000 Euro für Aufklärung im Zusammenhang mit der Umsetzung des Schwangerschaftskonfliktgesetzes.

Abbildung 1.3

Entwicklung der über- und außerplanmäßigen Ausgaben

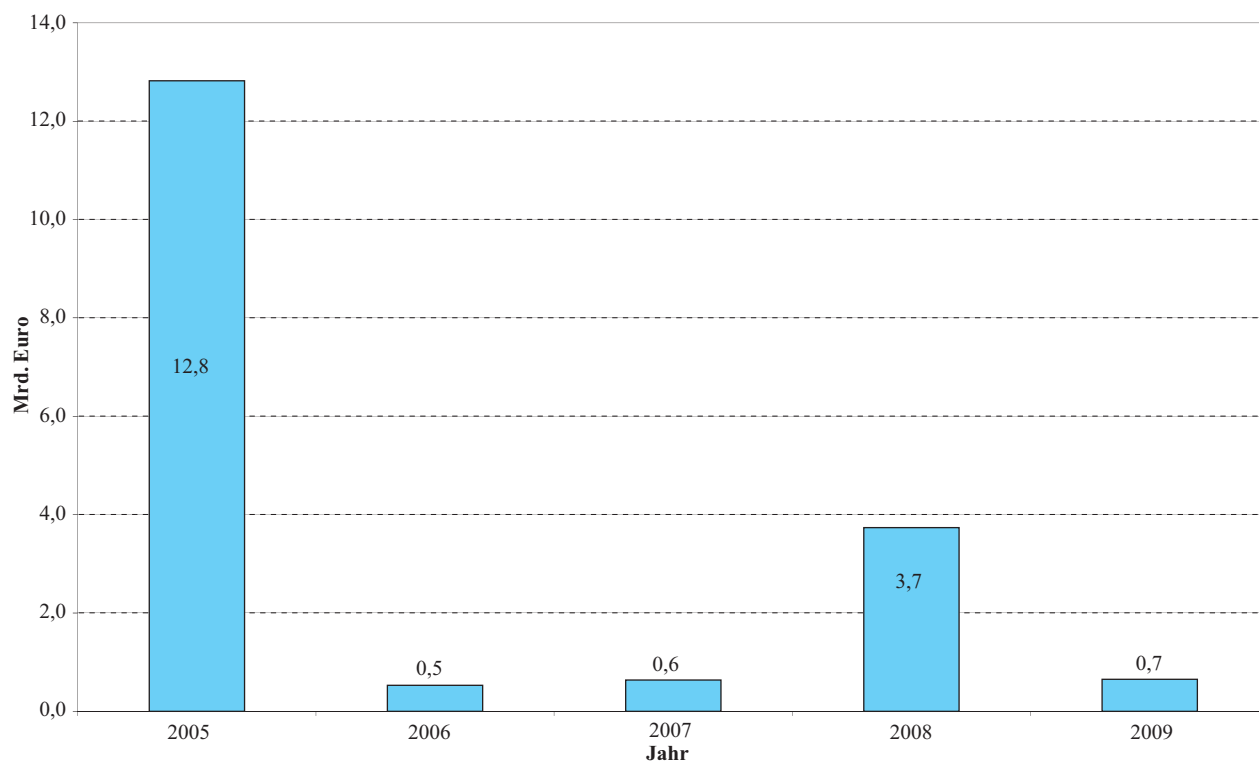
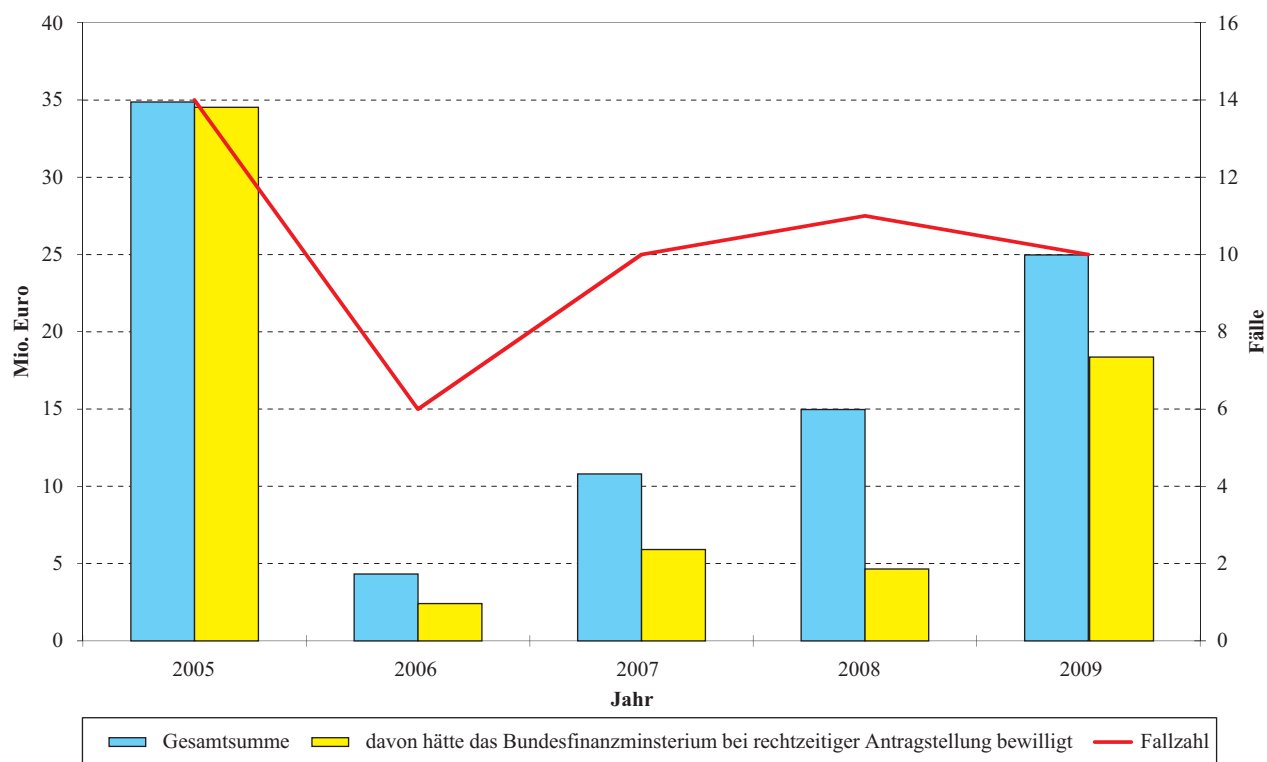


Abbildung 1.4

Über- und außerplanmäßige Ausgaben ohne Einwilligung des Bundesfinanzministeriums



Im Hinblick auf die Budgethoheit des Parlaments erwartet der Bundesrechnungshof von allen Beauftragten für den Haushalt in den Ressorts, künftig Haushaltsüberschreitungen ohne Einwilligung des Bundesfinanzministeriums zu verhindern.

Ab bestimmten finanziellen Größenordnungen¹⁴ muss das Bundesfinanzministerium über- und außerplanmäßige Ausgaben dem Haushaltsausschuss vorlegen, bevor es seine Einwilligung erteilt. Der Haushaltsausschuss kann so entscheiden, ob statt der Notbewilligung des Bundesfinanzministeriums ein Nachtragshaushalt herbeizuführen ist. Wenn zwingende Gründe vorliegen, kann das Bundesfinanzministerium den Haushaltsausschuss ausnahmsweise nachträglich über seine Einwilligung unterrichten. Seiner Unterrichtungspflicht ist das Bundesfinanzministerium in allen betroffenen sieben Fällen nachgekommen. In einem Fall davon unterrichtete es den Haushaltsausschuss nachträglich.

1.7 Ausgabereste

Ausgaben aus dem laufenden Haushaltsplan dürfen grundsätzlich nur bis zum Ende des Haushaltsjahres geleistet werden (Jährlichkeitsprinzip). Bei übertragbaren Ausgaben dürfen die Ressorts jedoch Ausgabereste bilden, wenn nicht alle Haushaltsmittel im Haushaltsjahr abgeflossen sind. Ausgabereste stehen grundsätzlich bis zum Ende des auf die Bewilligung folgenden zweiträch-

ten Haushaltsjahres weiter als Ausgabeermächtigung zur Verfügung (§ 45 Absatz 2 BHO). Sie beeinträchtigen die Transparenz des Haushalts, weil sie nicht im Haushaltsplan ausgewiesen werden.

Ausgabereste dürfen nur gebildet werden, wenn der Zweck der Ausgaben fort dauert und ein wirtschaftliches oder sonstiges sachliches Bedürfnis für die Restbildung besteht. Die Ressorts sind aufgefordert, bei der Restbildung einen strengen Maßstab anzulegen. Bei der späteren Inanspruchnahme der Ausgabereste müssen sie grundsätzlich eine kassenmäßige Einsparung in gleicher Höhe an anderer Stelle leisten. Die Gesamtausgaben des jeweiligen Einzelplans erhöhen sich somit kassenmäßig nicht.

Auf Anregung des Bundesrechnungshofes erhalten die Berichterstatte rinnen und Berichterstatte r des Haushaltsausschusses von den Ressorts bei den Haushaltsberatungen Übersichten zu den wesentlichen Ausgaberesten. Das Parlament kann so diese Ausgabereste bei der Beratung des nächsten Haushalts berücksichtigen.

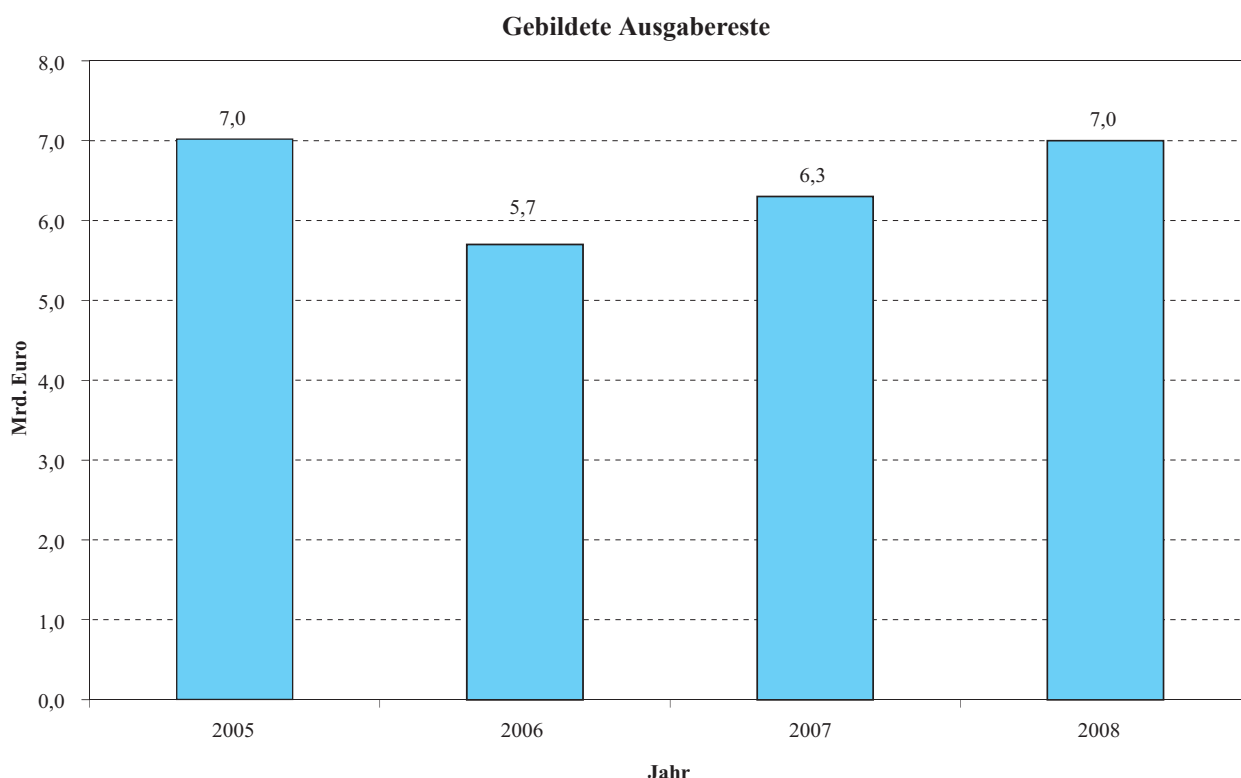
In welcher Höhe die Ressorts Ausgabereste aus dem abgelaufenen Haushaltsjahr bilden, steht bei der Erstellung der Haushaltsrechnung regelmäßig noch nicht fest. Der Bundesrechnungshof kann an dieser Stelle daher nur einen Überblick über die **übertragbaren Ausgaben** des abgelaufenen Haushaltsjahres geben und über die Restbildung des Vorjahres berichten.

1.7.1 Ausgabereste steigen im Jahre 2008 an

Am Ende des Haushaltsjahres 2008 waren 8,6 Mrd. Euro übertragbar. Hiervon bildeten die Ressorts 7 Mrd. Euro Ausgabereste (vgl. Abbildung 1.5). Dies waren 0,7 Mrd. Euro mehr als im Jahre 2007.

¹⁴ 50 Mio. Euro, wenn durch die Haushaltsüberschreitung eine Rechtsverpflichtung erfüllt wird; 5 Mio. Euro, wenn der Haushaltsüberschreitung keine Rechtsverpflichtung zugrunde liegt (§ 37 Absatz 1 Satz 4 BHO, § 4 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2009).

Abbildung 1.5



1.7.2 Verdopplung der übertragbaren Ausgaben im Jahre 2009

Im Haushaltsjahr 2009 flossen 16,9 Mrd. Euro bei übertragbaren Ausgaben nicht ab (vgl. Tabelle 1.6). Dieser Betrag steht grundsätzlich für die Bildung von Ausgaberesten zur Verfügung. Er ist doppelt so hoch wie im Jahre 2008. Dies ist im Wesentlichen auf Minderausgaben bei den Zinsen sowie auf das nicht in Anspruch genommene Darlehen von 4,0 Mrd. Euro an den Gesundheitsfonds zurückzuführen.

1.7.3 Bei der Bedarfsprüfung von Ausgaberesten im flexibilisierten Bereich einheitliche Maßstäbe anlegen

Im flexibilisierten Bereich besteht die Besonderheit, dass in Anspruch genommene Ausgabereste von den Ressorts grundsätzlich nicht kassenmäßig im eigenen Einzelplan eingespart werden müssen. Sie werden aus dem Gesamthaushalt finanziert. Die hierfür im Einzelplan „Allgemeine Finanzverwaltung“ (Kapitel 6002 Titel 971 02) vorgehaltenen Haushaltsmittel von 250 Mio. Euro wurden – wie in den Vorjahren – nicht benötigt. Die in Anspruch genommenen Ausgabereste wurden kassenmäßig durch Minderausgaben in den jeweiligen Einzelplänen gedeckt (sog. Bodensatz).

Die flexibilisierten Ausgabereste stehen außerdem im Unterschied zu anderen Ausgaberesten zeitlich unbe-

schränkt zur Verfügung. Deshalb besteht für die Ressorts ein Anreiz, bei der Restebildung im flexibilisierten Bereich „großzügig“ zu verfahren. Auch hier gilt jedoch, dass für die Bildung von Ausgaberesten ein konkreter sachlicher Bedarf vorliegen muss.

Von den in das Haushaltsjahr 2009 übertragbaren Ausgaben von 1,4 Mrd. Euro bildeten die Ressorts 1,3 Mrd. Euro Ausgabereste (vgl. Tabelle 1.7). Über mehr als 91 % der nicht abgeflossenen Mittel wollen die Ressorts demnach in künftigen Jahren weiter verfügen.

Die großen Unterschiede bei den gebildeten Ausgaberesten weisen darauf hin, dass die Ressorts bei der Bedarfsprüfung unterschiedlich vorgehen. Um einen einheitlichen Beurteilungsmaßstab zu erreichen, hat das Bundesfinanzministerium Vorgaben für die Restebildung im flexibilisierten Bereich gemacht.¹⁵ Danach fehlt insbesondere ein sachlicher Bedarf, um Ausgabereste zu bilden, wenn

- Aufgaben dauerhaft wegfallen,
- Sondertatbestände nicht mehr vorliegen,
- Baumaßnahmen und Beschaffungen langfristig verschoben oder nicht durchgeführt werden.

¹⁵ Vgl. Schreiben des Bundesfinanzministeriums zur Bildung von Ausgaberesten im flexibilisierten Bereich vom 10. Juli 2006 – II A 2 – H 1200 – 97/06.

Tabelle 1.6

In das Jahr 2010 übertragbare Mittel (über 100 Mio. Euro)

Haushaltsstelle im Haushaltsplan 2009	Zweckbestimmung	Übertragbare Mittel Mio. Euro
Kap. 3205	Verzinsung	4 117
Kap. 1502 Tit. 863 03	Überjähriges Darlehen an den Gesundheitsfonds	4 000
Kap. 3208 Tit. 870 01	Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen	1 693
Kap. 1112 Tit. 685 11	Leistungen zur Eingliederung in Arbeit	900
Kap. 1225	Wohnungswesen und Städtebau	875
Kap. 0602 Tgr. 02	Kosten für den Aufbau eines digitalen Sprech- und Datenfunksystems (BOS)	395
Kap. 1102 Tit. 686 51	Verwendung von Zuschüssen des Europäischen Sozialfonds	298
Kap. 0902 Tgr. 12	Regionalförderung	260
Kap. 1226	Hochbau- und Förderungsmaßnahmen in Berlin und Bonn	247
Kap. 0807	Bundesvermögens- und -bauangelegenheiten	187
Kap. 1218 Tit. 891 01	Investitionszuschüsse für Vorhaben des öffentlichen Personennahverkehrs an die Deutsche Bahn AG	158
Kap. 1202 Tgr. 07	Aufbauhilfe für die Verkehrsinfrastruktur des Bundes	144
Kap. 1222 Tit. 891 05	Lärmsanierung an bestehenden Schienenwegen	120
Kap. 1227 Tit. 720 11	Energieeinsparprogramm Bundesliegenschaften	116
Kap. 1222 Tit. 891 01	Baukostenzuschüsse Schienenwege Eisenbahn	100
Gesamt		13 610

Tabelle 1.7

In das Jahr 2009 übertragene Ausgabereste im flexibilisierten Bereich

Einzelplan	Ressort	übertragbare Ausgabereste	gebildete Ausgabereste	
		Tausend Euro		Prozent
01	BPrA	1 277	943	73,9
02	BT	64 258	47 212	73,5
03	BR	1 989	1 988	> 99
04	BK	70 626	70 623	> 99
05	AA	115 656	115 654	> 99
06	BMI	185 243	185 204	> 99
07	BMJ	58 666	58 662	> 99
08	BMF	273 702	203 712	74,4
09	BMWi	105 326	94 768	90,0
10	BMELV	180 358	180 347	> 99
11	BMAS	35 541	34 433	96,9
12	BMVBS	132 626	130 222	98,2
14	BMVg	12 142	12 142	100
15	BMG	37 331	27 872	74,7
16	BMU	83 831	83 801	> 99
17	BMFSFJ	19 002	18 454	97,1
19	BVerfG	3 313	3 312	> 99
20	BRH	8 803	1 660	18,9
23	BMZ	2 673	2 654	> 99
30	BMBF	3 113	2 652	85,2
Gesamt		1 395 476	1 276 315	91,5

Von den in das Haushaltsjahr 2010 übertragbaren Ausgaben entfallen 1,5 Mrd. Euro auf den flexibilisierten Bereich. Sie sind damit gegenüber dem Vorjahr leicht (um 0,1 Mrd. Euro) angestiegen. Im Hinblick auf die Budgethoheit des Parlaments erwartet der Bundesrechnungshof von allen Ressorts, dass sie die Vorgaben bei ihrer Bedarfsprüfung beachten. Darüber hinaus müssen sie einen strengen Maßstab bei der Restebildung anlegen.

1.8 Verpflichtungsermächtigungen

1.8.1 Planung bei den Verpflichtungsermächtigungen verbessert

Der Bundesrechnungshof hat in den vergangenen Jahren wiederholt gefordert, Verpflichtungsermächtigungen nur in der erforderlichen Höhe zu veranschlagen. Dies verlan-

gen die Grundsätze der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit sowie der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Der geringere Ausnutzungsgrad der Verpflichtungsermächtigungen in den letzten Jahren wies darauf hin, dass auch nicht etatfreie Verpflichtungsermächtigungen veranschlagt worden waren.

Im Haushaltsplan 2009 waren Verpflichtungsermächtigungen von 58,3 Mrd. Euro veranschlagt. Dies waren 27,5 Mrd. Euro weniger als im Vorjahr. Tatsächlich durch Verpflichtungen in Anspruch genommen wurden davon 45,7 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 1.6). Der Ausnutzungsgrad betrug 78 %. Er war deutlich höher als in den Vorjahren. Daneben gingen die Ressorts sonstige Verpflichtungen von 1,1 Mrd. Euro aufgrund anderer gesetzlicher Regelungen oder für laufende Geschäfte ein (§ 38 Absatz 4 BHO).

Die Zahlen für das Haushaltsjahr 2009 sprechen für eine realistischere Planung. Die Ressorts und das Bundesfinanzministerium bleiben aufgefordert, die Etatreife von Verpflichtungsermächtigungen auch künftig sorgfältig zu prüfen. Das Bundesfinanzministerium muss Übersichten über die Verpflichtungsermächtigungen und deren Ausnutzung in den Jahren 2008 und 2009 für die parlamentarischen Beratungen des Haushaltsentwurfs 2011 zur Verfügung stellen. Dies hat der Rechnungsprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages am 18. Juni 2010 beschlossen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, derartige Informationen zur Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen regelmäßig für künftige Haushaltsberatungen dem Haushaltsausschuss vorzulegen.

Das Bundesfinanzministerium hat ausgeführt, dass auch in den Vorjahren die Verpflichtungsermächtigungen nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben veranschlagt worden seien. Nach dem Haushaltsgrundsatz der Vollständigkeit müsse das Volumen der Verpflichtungsermächtigungen alle möglichen künftigen finanziellen Belastungen umfassen. Hierin liege ein erhebliches Prognoseelement. Änderten sich die Planungsparameter, würden die Verpflichtungsermächtigungen nicht in vollem Umfang ausgeschöpft.

Das Bundesfinanzministerium will es vom Verlauf der diesjährigen parlamentarischen Haushaltsberatungen abhängig machen, ob es dem Parlament Übersichten über die Verpflichtungsermächtigungen und deren Ausnutzung auch in künftigen Jahren zur Verfügung stellt.

Soweit Verpflichtungen über- und außerplanmäßig eingegangen wurden, hat das Bundesfinanzministerium dem zugestimmt. Der Haushaltsausschuss wurde bei Überschreiten von im Haushaltsgesetz festgelegten Betragsgrenzen in allen Fällen vorab unterrichtet.¹⁶

1.8.2 Verpflichtungen auf neuem Höchststand

Zum 31. Dezember 2009 waren aus eingegangenen Verpflichtungen noch 138,7 Mrd. Euro zu leisten. Die seit Jahren steigende Tendenz setzte sich damit fort (vgl. Abbildung 1.7). Für das Haushaltsjahr 2010 beträgt die Vorbelastung 36,6 Mrd. Euro, für das Jahr 2011 liegt sie bei 24,7 Mrd. Euro. Dabei sind die im Haushaltsjahr 2010 neu eingegangenen Verpflichtungen noch nicht berücksichtigt. Die eingegangenen Verpflichtungen schränken den Handlungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers ein, da die entsprechenden Haushaltsmittel für andere Zwecke bzw. für erforderliche Haushaltskonsolidierungen nicht zur Verfügung stehen.

¹⁶ Nach § 4 Absatz 2 des Haushaltsgesetzes 2009 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 Bundesfinanzministeriums dem Haushaltsausschuss zur Unterrichtung vorzulegen, soweit das Gesetz nicht Ausnahmen zulässt.

Abbildung 1.6

Verpflichtungsermächtigungen und eingegangene Verpflichtungen

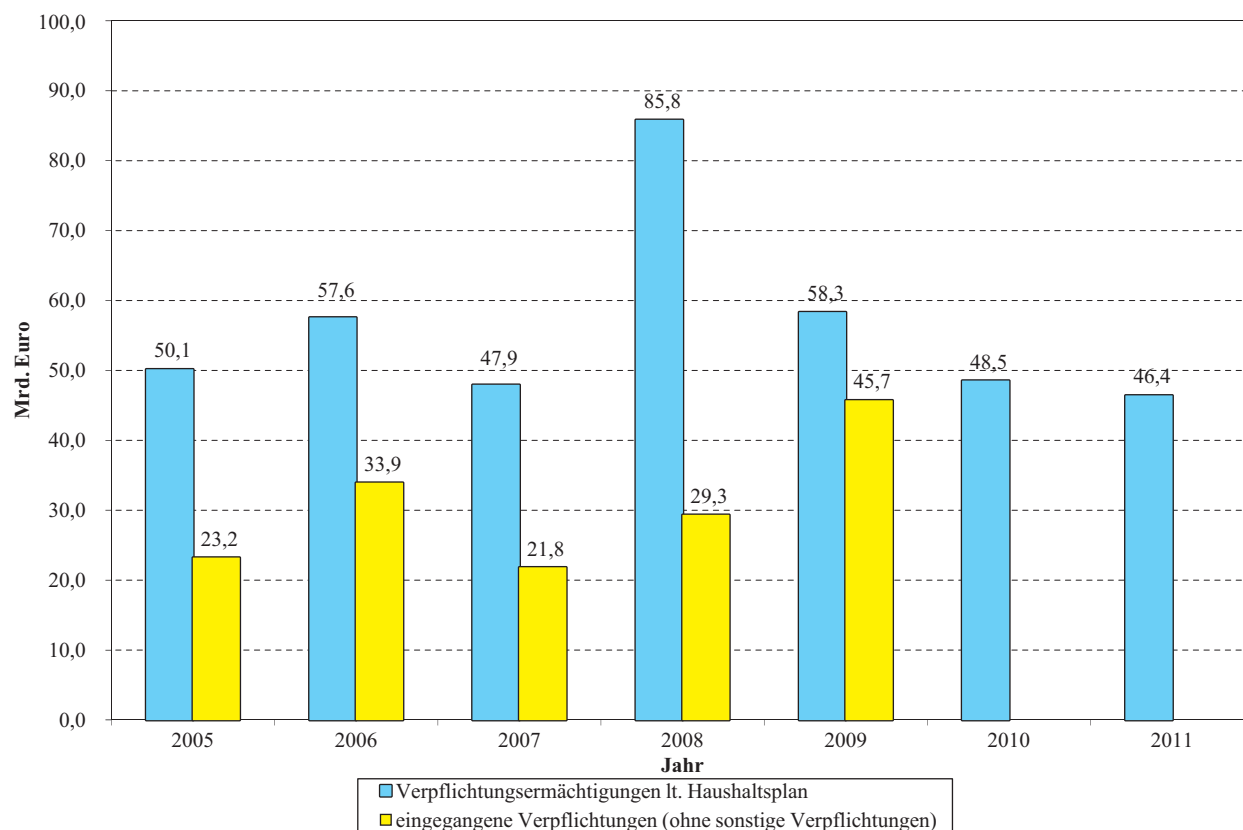
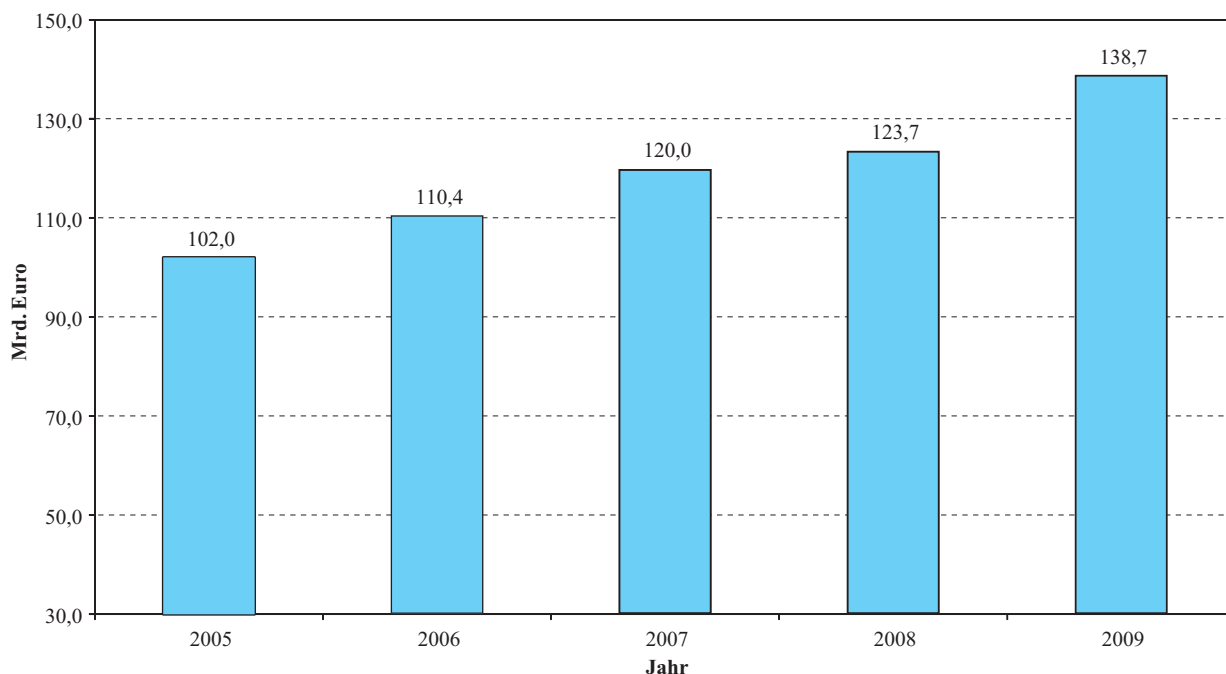


Abbildung 1.7

Gesamtbestand eingegangener Verpflichtungen



Das Bundesfinanzministerium sieht in den eingegangenen Verpflichtungen grundsätzlich keine Beeinträchtigung des haushaltspolitischen Spielraums. Sie erstrecken sich teilweise auf Zeiträume, die weit jenseits des Finanzplanungszeitraums lägen. Allerdings bekämen die gestiegenen Vorbelastungen im Rahmen der anstehenden Haushaltskonsolidierung ein anderes Gewicht. Deshalb habe der Haushaltsgesetzgeber im Haushaltsgesetz 2010 die Verpflichtungsermächtigungen ab einem Betrag von 10 Mio. Euro pauschal um 10 % reduziert.

Bei der Haushaltsaufstellung für das Jahr 2011 habe das Bundesfinanzministerium zu den Verpflichtungsermächtigungen restriktive Vorgaben gemacht. Trotz neuer zukünftiger Belastungen (z. B. aufgrund des 12 Mrd. Euro-Programms für Bildung und Forschung) sei es gelungen, das Volumen der Verpflichtungsermächtigungen gegenüber dem Haushalt 2010 um 500 Mio. Euro zu reduzieren.

Der Bundesrechnungshof hält restriktive Vorgaben des Haushaltsgesetzgebers und des Bundesfinanzministeriums für den richtigen Weg, um das Volumen der Verpflichtungsermächtigungen einzudämmen.

1.9 Höhere Gewährleistungsermächtigungen als im Vorjahr

Mit Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen (Gewährleistungen) unterstützt der Bund förderungswürdige, im staatlichen Interesse liegende Vorhaben. Sie sichern auch finanzielle Verpflichtungen des

Bundes gegenüber internationalen Finanzinstitutionen. Die einzelnen Zwecke werden im Haushaltsgesetz und im Haushaltsplan¹⁷ ausgewiesen.

Das Bundesfinanzministerium war ermächtigt, Gewährleistungen bis zu 469,5 Mrd. Euro zu übernehmen. Im Vorjahr betrug der Gewährleistungsrahmen 313,6 Mrd. Euro. Der deutliche Anstieg geht auf Maßnahmen der zwei Konjunkturpakete zurück. Dies waren das Konjunkturpaket I („Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung“ und das Konjunkturpaket II („Pakt für Beschäftigung und Stabilität in Deutschland zur Sicherung der Arbeitsplätze, Stärkung der Wachstumskräfte und Modernisierung des Landes“).

Ende 2009 hatte der Bund Gewährleistungen von 331,2 Mrd. Euro übernommen (vgl. Tabelle 1.8). Gegenüber dem Vorjahr waren dies 71 Mrd. Euro mehr.

Die Angaben zur Ausnutzung der Gewährleistungsermächtigungen sind Nennwerte. Die aus der Übernahme von Gewährleistungen folgenden möglichen zukünftigen finanziellen Belastungen für den Bund werden in der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung nicht ausgewiesen. Das Bundesfinanzministerium beabsichtigt jedoch, bei der Modernisierung der Vermögensrechnung künftig auch Rückstellungen für Gewährleistungen vorzusehen.

¹⁷ Vgl. § 3 Absatz 1 Haushaltsgesetz 2009 sowie Vorbemerkung zu Kapitel 3208 (Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen).

Tabelle 1.8

Gewährleistungsrahmen und Ausnutzung im Jahre 2009

Gewährleistungsrahmen für	Ermächtigungsrahmen	Ausnutzung zu Jahresbeginn	Veränderung	Ausnutzung zum Jahresende
	Mrd. Euro			
Ausfuhren	117,0	101,3	6,5	107,8
Ungebundene Finanzkredite, Direktinvestitionen im Ausland	40,0	25,1	4,6	29,7
Binnenwirtschaft und sonstige Zwecke im Inland	240,0	79,6	49,6	129,2
Internationale Finanzinvestitionen	56,6	40,3	10,3	50,6
Sonstiges	15,9	13,9	0,2	13,9
Gesamt	469,5	260,2	71,2	331,2

Die Einnahmen aus Gewährleistungsentgelten sowie Einnahmen im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme von Gewährleistungen betrugen im Jahre 2009 insgesamt 1,2 Mrd. Euro. Dem standen Ausgaben für Entschädigungsleistungen, Umschuldungen und sonstige Kosten im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme aus Gewährleistungen von 0,6 Mrd. Euro gegenüber (vgl. Nummer 2.8).

1.10 Selbstbewirtschaftungsmittel erstmals in der Haushaltsrechnung ausgewiesen

Ausgaben können zur Selbstbewirtschaftung veranschlagt werden, wenn dadurch eine sparsame Bewirtschaftung gefördert wird (§ 15 Absatz 2 BHO). Durch die Selbstbewirtschaftung werden zentrale Haushaltsgrundsätze außer Kraft gesetzt, die das Budgetrecht des Parlaments sichern und die Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten im Haushaltsvollzug unterstützen. So stehen Selbstbewirtschaftungsmittel zeitlich unbegrenzt für den jeweiligen Ausgabenzweck über das laufende Haushaltsjahr hinaus zur Verfügung. Sie können den Charakter von „Dauerfonds“ neben den für das laufende Haushaltsjahr parlamentarisch bewilligten Haushaltsmitteln annehmen.

Werden Haushaltsmittel in die Selbstbewirtschaftung überführt, sind die entsprechenden Beträge haushaltsmäßig zu buchen und erscheinen als Ausgabe in der Haushaltsrechnung. Tatsächlich sind sie jedoch noch nicht an Dritte gezahlt worden. Dies beeinträchtigt die Aussagekraft der grundgesetzlich vorgeschriebenen Rechnungslegung und damit die Kontrollmöglichkeit des Parlaments.

Nach kritischen Äußerungen des Bundesrechnungshofes zum Instrument der Selbstbewirtschaftung hat das Bundesfinanzministerium in die Haushaltsrechnung 2009 eine neue Gesamtübersicht über den Bestand an Selbstbewirtschaftungsmitteln aufgenommen. Deren Volumen lag Ende 2009 bei 996 Mio. Euro – verteilt auf sieben Einzelpläne. Der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien – Kapitel 0405 – verfügt dabei mit 585 Mio. Euro über den größten Bestand. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung – Einzelplan 30 – hat auf diese Weise 320 Mio. Euro angesammelt (vgl. Abbildung 1.8).

Gegenüber dem Vorjahr (832 Mio. Euro) hat der Gesamtbestand um 164 Mio. Euro oder 20 % zugenommen.

1.11 Neue Darstellung der Vermögensrechnung

Für das Haushaltsjahr 2009 leitete das Bundesfinanzministerium die Vermögensrechnung erstmals getrennt von der Haushaltsrechnung zu. Sie wurde neu gegliedert und ihre Darstellung überarbeitet. Die Vermögensrechnung enthält erstmals seit dem Jahre 2001 wieder eine Gesamtübersicht der nachgewiesenen Vermögensbestände und Schulden. Diese Übersicht weicht vom Entwurf der Buchführungs- und Rechnungslegung für das Vermögen des Bundes (VBRO) ab.¹⁸ Sie orientiert sich an einem Feinkonzept des Bundesfinanzministeriums, mit dem das bisher rein kamerale Haushalts- und Rechnungswesen des Bundes modernisiert werden soll (Projekt Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens).

¹⁸ Der Entwurf der VBRO aus dem Jahre 1953 wurde nicht in Kraft gesetzt, ist aber dennoch grundsätzlich anzuwenden.

Abbildung 1.8



Weitere wesentliche Änderungen gegenüber der Vermögensrechnung 2008 sind:

- Aufnahme von Sonder- und Treuhandvermögen
- Bewertung der Kapitalbeteiligungen des Bundes – soweit möglich – auf der Basis der Jahresabschlüsse 2009
- Aufnahme von Kassenverstärkungskrediten und Geldanlagen in die Vermögens- und Schuldenübersicht
- Aufnahme ergänzender Informationen zu den Wirtschaftsbetrieben.

Aufgrund dieser Änderungen sind die ausgewiesenen Werte nicht mehr unmittelbar mit der Vermögensrechnung 2008 vergleichbar.

Das wertmäßig dargestellte Vermögen des Bundes einschließlich seiner Sonder- und Treuhandvermögen betrug Ende 2009 insgesamt 218 Mrd. Euro. Die Schulden lagen bei 1 527¹⁹ Mrd. Euro. Nicht enthalten sind darin Vermögen und Schulden rechtsfähiger Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung (§ 2 VBRO). Zu beachten ist ferner, dass wesentliche Vermögenspositionen wie das Immobilienvermögen einschließlich Infrastrukturvermögen sowie das bewegliche Vermögen noch nicht erfasst sind. Auch die Schulden und Verbindlichkeiten sind nicht vollständig ausgewiesen. So fehlen z. B. Verpflichtungen aus übernommenen Gewährleistungen und zur Sanierung ökologischer Altlasten. Das Bundesfinanzministerium beabsichtigt, in den kommenden Jahren die fehlenden Positionen aufzunehmen.

Gegenüber dem Vorjahr stiegen die Darlehensforderungen um 24,3 Mrd. Euro an, während die sonstigen Geldforderungen um 40,4 Mrd. Euro sanken. Dies begründet

das Bundesfinanzministerium mit Umgruppierungen von Forderungen in andere Vermögensgruppen sowie mit Wertberichtigungen.

Unmittelbare Kapitalbeteiligungen, die bei Redaktionschluss der Vermögensrechnung keinen Jahresabschluss zum 31. Dezember 2009 vorgelegt haben, konnten nicht in die Vermögensermittlung einbezogen werden.²⁰

In der Vermögensrechnung 2008 waren erstmals stichtagsbezogene Angaben zur Höhe der Versorgungs- und Beihilfeverpflichtungen des Bundes für seine aktiven Beamtinnen und Beamten sowie seine Versorgungsempfängerinnen und -empfänger enthalten. Diese Angaben wurden in der Vermögensrechnung 2009 fortgeschrieben. Die Versorgungsverpflichtungen des Bundes bezifferte das Statistische Bundesamt mit 332,1 Mrd. Euro (Stichtag 31. Dezember 2008). Die Beihilfeverpflichtungen zum Stichtag 31. Dezember 2009 lagen nach Berechnungen des Bundesfinanzministeriums bei 98,3 Mrd. Euro. Dem standen Vermögenswerte von insgesamt 3,1 Mrd. Euro in den Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Bundes“ und „Versorgungsfonds des Bundes“ gegenüber.

Insgesamt hat das Bundesfinanzministerium mit der Vermögensrechnung 2009 einen weiteren Schritt hin zu einer aussagekräftigeren Darstellung gemacht. In den nächsten Jahren soll die Vermögensrechnung weiter ausgebaut werden. Dies entspricht den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes.

Das Bundesfinanzministerium hat mitgeteilt, es wolle das Projekt Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens anders ausrichten. Das Feinkonzept sollte ursprünglich über drei Jahre im Pilotbetrieb getestet werden. In den Bundeshaushalt 2010 seien entsprechende Planstellen und finanzielle Mittel eingestellt und qualifiziert gesperrt worden. Laut Einschätzung des Bundesfinanzministeriums sei auf absehbare Zeit nicht damit zu rechnen, dass der Haushaltsausschuss die Mittel freigebe.

¹⁹ Aufgrund eines Übertragungsfehlers bei der Höhe der Schulden der Sondervermögen sind in der Tabelle „Vermögen und Schulden im Überblick“ auf Seite 6 der Vermögensrechnung die Schulden um 1 Mrd. Euro zu niedrig ausgewiesen.

²⁰ Vgl. S. 74 der Vermögensrechnung.

Tabelle 1.9

Übersicht über Vermögen und Schulden

Vermögen	31. Dezember 2009 Mrd. Euro
I. Immaterielles Vermögen	–*
II. Sachvermögen	–*
III. Finanzvermögen	110,9
<i>Davon: Kapitalbeteiligungen</i>	(45,2)
<i>Sonder- und Treuhandvermögen</i>	(65,7)
IV. Vorräte	–*
V. Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände	42,4
<i>Davon: Darlehensforderungen</i>	(38,1)
<i>Sonstige Geldforderungen</i>	(4,3)
VI. Wertpapiere	43,2
VII. Flüssige Mittel	21,5
Vermögen gesamt	218,0
Schulden	
I. Kreditmarktverbindlichkeiten einschl. Kassenverstärkungskredite	1 032,2
II. Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	–*
III. Verpflichtungen aus ungewissen Verbindlichkeiten	430,4
<i>Davon: Versorgungsverpflichtungen</i>	(332,1)
<i>Beihilfeverpflichtungen</i>	(98,3)
<i>Sonstige Verpflichtungen</i>	–*
IV. Verpflichtungen aus übernommenen Gewährleistungen	–*
V. Sonder- und Treuhandvermögen	64,6
VI. Sonstige Schulden	0,04
Schulden gesamt	1 527,2
Vermögens-/Schuldensaldo	-1 309,2

* Die Positionen werden gegenwärtig wertmäßig noch nicht ausgewiesen.

Das Projekt könne daher nicht in der geplanten Form sinnvoll fortgeführt werden. Elemente des Feinkonzepts würden aber in die Modernisierung der Vermögensrechnung eingebracht.

Der Bundesrechnungshof unterstützt das Bundesfinanzministerium in seinen Reformbemühungen. Auch angesichts der angespannten Haushaltslage bedarf es eines modernen Haushalts- und Rechnungswesens, das steuerrelevante Informationen liefert. Das Bundesfinanzministerium sollte daher wichtige Modernisierungselemente zunächst im bestehenden System umsetzen, ohne die Idee einer „großen Reform“ endgültig aufzugeben. Dabei sollte es folgende Aspekte berücksichtigen:

- Es sollte prüfen, welche Elemente und Ansätze des Feinkonzepts umsetzbar sind. Das Konzept bietet nach Auffassung des Bundesrechnungshofes eine tragfähige Basis für eine modernisierte Vermögensrechnung.
- Ansatz und Bewertung von Vermögen und Schulden sollten sich eng an die Standards staatlicher Doppik des Standardisierungsgremiums nach § 49a Haushaltsgrundsätzegesetz anlehnen (z. B. Diskontierungszinssätze für Pensions- und Beihilfeverpflichtungen). Dies stellt ein Mindestmaß an Vergleichbarkeit mit den Daten der Länder sicher.
- Bei der Darstellung der Kapitalbeteiligungen erwartet der Bundesrechnungshof, dass künftig alle Ressorts

die entsprechenden Jahresabschlüsse rechtzeitig vorlegen. Nur so können sie in die Vermögensermittlung des Bundes einbezogen werden.

- Das Bundesfinanzministerium sollte den Entwurf der VBRO zügig überarbeiten, „zukunftsfähig“ gestalten und erlassen.

Das Bundesfinanzministerium stimmt den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zu. Es sei weiterhin von der Notwendigkeit überzeugt, das Haushalts- und Rechnungswesen in ausgewählten Bereichen zu modernisieren.

1.12 Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes

Die Haushaltsrechnung weist 23 (2008: 15) Sonder-, Zweck- und Treuhandvermögen des Bundes (Sondervermögen) aus. Neu gegründet wurden im Haushaltsjahr 2009 die Sondervermögen ITF (vgl. Nummern 1.12.1 sowie 1.12.3) und Vorsorge für Schlusszahlungen für inflationsindexierte Bundeswertpapiere. Bisher nicht ausgewiesene Sondervermögen existieren schon länger, sind aber erstmals in die Haushaltsrechnung 2009 aufgenommen worden.

Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes zu den Sondervermögen werden in den nachfolgenden Textziffern dargestellt.

1.12.1 Investitions- und Tilgungsfonds

Der Bund errichtete zur Finanzierung von Maßnahmen des Konjunkturpakets II im Jahre 2009 das Sondervermögen ITF.²¹ Der Wirtschaftsplan des ITF hat ein finanzielles Volumen von insgesamt 25,2 Mrd. Euro. Hiervon sind 4,8 Mrd. Euro für Zinsausgaben im Tilgungszeitraum vorgesehen und 20,4 Mrd. Euro für konjunkturstützende Fördermaßnahmen in den Jahren 2009 bis 2011. Die Mittel werden für folgende Bereiche zur Verfügung gestellt:

- | | |
|---|---------------|
| • Finanzhilfen des Bundes für zusätzliche Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder | 10 Mrd. Euro |
| • Zusätzliche, direkte Bauinvestitionen | 4 Mrd. Euro |
| • PKW-Umweltprämie | 5 Mrd. Euro |
| • Aufstockung des Zentralen Innovationsprogramms Mittelstand | 0,9 Mrd. Euro |
| • Forschung und Entwicklung für Mobilität. | 0,5 Mrd. Euro |

²¹ Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Investitions- und Tilgungsfonds“ (ITFG) vom 2. März 2009 (BGBl. I S. 416, 417), geändert durch Gesetz vom 25. Juni 2009 (BGBl. I S. 1577).

Bis Ende 2009 sind für diese Förderbereiche insgesamt 6,1 Mrd. Euro kassenmäßig ausgegeben worden. Das sind 30 % der Mittel, die für konjunkturstützende Maßnahmen vorgesehen sind.

Das Bundesfinanzministerium ist ermächtigt, die erforderlichen Kreditmittel bis zur Höhe von 25,2 Mrd. Euro für das Sondervermögen aufzunehmen. Zur Tilgung der Schulden des ITF wird der Bundesbankgewinn eingesetzt, soweit er den im Bundeshaushalt veranschlagten Anteil übersteigt und nicht zur Tilgung des Erblastentilgungsfonds benötigt wird. Der ITF wird aufgelöst, wenn seine Schulden getilgt sind.

Zum Jahresende 2009 wies die Vermögensrechnung des Bundes für den ITF einen Vermögensbestand von insgesamt 1 159 Mio. Euro aus. Der Bestand an Schulden beträgt zum Jahresende 7 262 Mio. Euro. Das Bundesfinanzministerium korrigierte den Schuldenstand des ITF auf Grund von Neuberechnungen der Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH im Mai 2010 auf 7 493 Mio. Euro. Die Finanzagentur veröffentlicht in ihren Übersichten den aktualisierten Schuldenstand.

Das Bundesfinanzministerium muss durch seine Fachaufsicht darauf hinwirken, dass die Finanzagentur die Schulden des Sondervermögens zutreffend berechnet. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte das Bundesfinanzministerium zukünftig abweichende Schuldenstände in der Vermögensrechnung und anderen amtlichen Veröffentlichungen erläutern.

1.12.2 Finanzmarktstabilisierungsfonds (FMS)

Der von der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung verwaltete FMS wurde am 18. Oktober 2008 errichtet, um die Folgen der Finanzmarktkrise zu mildern. Er soll Finanzinstituten bei der Überwindung von Liquiditätsengpässen helfen sowie deren Eigenkapitalbasis stärken. Hierzu kann er Schuldverschreibungen der Finanzinstitute mit bis zu 400 Mrd. Euro garantieren und bis zu 80 Mrd. Euro für Rekapitalisierungen (Beteiligungen) und Risikoübernahmen ausgeben.

Die erforderlichen Kredite nimmt die Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH im Rahmen ihres einheitlichen Schuldenmanagements für den Bund auf. Gleiches gilt für Kredite von bis zu 20 Mrd. Euro, die der Bund für eine mögliche Inanspruchnahme des FMS aus den Garantien aufnehmen muss.

Die Finanzinstitute müssen für Stabilisierungsmaßnahmen des FMS – in Abhängigkeit von Art und Umfang der Maßnahme – ein Entgelt in angemessener Höhe entrichten und bestimmte Auflagen erfüllen. Zum 31. Dezember 2009 betrug das Antragsvolumen für Stabilisierungshilfen 230,9 Mrd. Euro. Für die Gewährung von Garantien wurden bis dahin Verträge von 160,7 Mrd. Euro unterzeichnet. Für Kapitalmaßnahmen wurden 27,2 Mrd. Euro gewährt. Der FMS ist aus den gewährten Garantien bis zum 31. Dezember 2009 nicht in Anspruch genommen worden.

Der FMS erwirtschaftete zwar 497 Mio. Euro an operativen Überschüssen. Diese wurden aber durch Wertminderungen seiner Beteiligungen an der Hypo Real Estate Holding AG und deren Tochter Deutsche Pfandbriefbank AG von insgesamt 4,75 Mrd. Euro aufgezehrt. Der FMS schloss das Geschäftsjahr 2009 deshalb mit einem Fehlbetrag von 4,26 Mrd. Euro ab.²²

1.12.3 ERP-Sondervermögen

Die ERP-Mittel dienen seit Abschluss der Wiederaufbauphase nach dem Zweiten Weltkrieg der allgemeinen Förderung von Investitions- und Innovationsvorhaben der deutschen Wirtschaft. Insbesondere der Mittelstand wird unterstützt, indem Förderdarlehen der Kreditanstalt für Wiederaufbau verbilligt werden.

Das ERP-Sondervermögen darf keine eigenen Kredite am Markt aufnehmen. Im Jahre 2009 leistete es Auszahlungen von 399 Mio. Euro, um in früheren Jahren ausgereichte sowie neu gewährte Förderdarlehen zu verbilligen. Auf die im Jahre 2009 neu abgeschlossenen Förderkredite entfielen davon 20,7 Mio. Euro.

Nach der vom Bundeswirtschaftsministerium für das ERP-Sondervermögen erstellten Bilanz stieg der Vermögensbestand²³ zum 31. Dezember 2009 um 176,6 Mio. Euro. Er beträgt nun 13,8 Mrd. Euro. Der Vermögensbestand liegt um 0,1 Mrd. Euro (0,9 %) über dem fortgeschriebenen Gegenwertaufkommen von 13,7 Mrd. Euro. Dies ist der Wert des Sondervermögens im Jahre 1959 unter Berücksichtigung der Inflation bis zum Jahre 2009. Damit hat das Bundeswirtschaftsministerium als Verwalter des Sondervermögens seinen gesetzlichen Auftrag, den Vermögensbestand zu erhalten, erfüllt.

1.12.4 Bundeseisenbahnvermögen

Das Sondervermögen Bundeseisenbahnvermögen (BEV) wurde am 1. Januar 1994 errichtet. Heute hat das Sondervermögen insbesondere die Aufgabe

- das der Deutschen Bahn AG zugewiesene verbeamtete Personal zu verwalten,
- die Versorgungsbezüge an Pensionärinnen und Pensionäre festzusetzen und auszuzahlen,
- die betrieblichen Sozialeinrichtungen weiterzuführen und
- Liegenschaften zu verwalten und zu verwerten.

Die Ausgaben des BEV im Jahre 2009 betrugen 7,5 Mrd. Euro. Das Sondervermögen erzielte eigene Einnahmen von 1,8 Mrd. Euro. Sie stammen im Wesentlichen aus dem Verkauf von Vermögenswerten und aus der Personalkostenerstattung der Deutschen Bahn AG für zugewie-

sene Beamtinnen und Beamte. Der Fehlbedarf von 5,6 Mrd. Euro wurde aus dem Bundeshaushalt gedeckt.²⁴ Im Haushalts 2010 sind 5,3 Mrd. Euro veranschlagt, um den Fehlbetrag des BEV auszugleichen (bei Gesamtausgaben des BEV von 7,5 Mrd. Euro).

Im Jahre 2009 zahlte das BEV 3,7 Mrd. Euro Versorgungsbezüge. Die Zahl der Versorgungsberechtigten ist seit Beginn der Bahnreform um 19,8 % zurückgegangen.

Die zum 31. Dezember 2009²⁵ ausgewiesenen Aktiva des BEV von 832,6 Mio. Euro umfassen im Wesentlichen:

- Immobilien (405 Mio. Euro),
- Finanzanlagen (51 Mio. Euro),
- aktive Rechnungsabgrenzung für die Januarbezüge (354 Mio. Euro).

Der Wert des Immobilienbestandes des BEV ist seit dem Jahre 2000 durch Verkäufe von 2,8 Mrd. Euro auf 405 Mio. Euro im Jahre 2009 zurückgegangen. Das BEV ist gehalten, seinen Immobilienbesitz weiter zu verringern.

Die Zahl der zur Deutschen Bahn AG zugewiesenen und beurlaubten Beamtinnen und Beamten betrug im Jahre 1994 bei der Gründung des BEV 119 098. Im Jahre 2009 waren es noch 46 628. Dies sind 72 470 Personen oder 60,8 % weniger.

Das Gesetz zur Zusammenführung und Neugliederung der Bundeseisenbahnen ermächtigt die Bundesregierung, das BEV ab dem Jahre 2004 aufzulösen. Sie kann die vom BEV noch wahrgenommenen Aufgaben auf das Eisenbahn-Bundesamt, das Bundesverkehrsministerium oder die Bundesrepublik Deutschland – Finanzagentur GmbH übertragen. Der Bundesrechnungshof hat wiederholt darauf hingewiesen, dass die Beschäftigten wegen des erheblichen Aufgabenrückgangs des BEV keine mittelfristigen Entwicklungsperspektiven und damit nur geringe Planungssicherheit haben. Das Bundesverkehrsministerium ist dagegen der Auffassung, dass Personal und Aufgaben des BEV bis zum Jahre 2030 in etwa gleichem Umfang zurückgehen würden. Mittelfristig sei es wirtschaftlich, die Aufgaben durch das BEV fortführen zu lassen.

1.12.5 Erblastentilgungsfonds

Im Sondervermögen Erblastentilgungsfonds sind zusammengefasst:

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

²² In der Vermögensrechnung (S. 41) ist der vorläufige Abschluss des FMS ausgewiesen, der u. a. diese Wertminderungen noch nicht enthält.

²³ Der Vermögensbestand entspricht den Vermögenswerten abzüglich der Verbindlichkeiten und Rückstellungen.

²⁴ Davon 0,4 Mrd. Euro Zuschuss für Rentenleistungen für die KBS Renten-Zusatzversicherung.

²⁵ Vgl. S. 34 der Vermögensrechnung.

Das Sondervermögen startete am 1. Januar 1995 mit einem Schuldenstand von 172 Mrd. Euro. Aufgrund des Schuldenmitübernahmengesetzes vom 21. Juni 1999 wurden seine zu diesem Zeitpunkt noch bestehenden Schulden von 137 Mrd. Euro in die Bundesschuld (Einzelplan 32) überführt. Seitdem wird der Schuldendienst unmittelbar aus dem Bundeshaushalt geleistet.

Zum Jahresende 2009 betrugen die Verbindlichkeiten des Sondervermögens noch 54,7 Mio. Euro. Dem standen Forderungen von 35,3 Mio. Euro gegenüber.

1.13 Bundesbetriebe

Das Bundesfinanzministerium hat der Vermögensrechnung unter Nummer 3.3.1 Übersichten über die Jahresabschlüsse der Bundesbetriebe beigelegt (§ 85 Nummer 3 BHO). Den jeweiligen Betriebszweck und die Betriebsergebnisse enthält die nachstehende Übersicht.

Tabelle 1.10

Bundesbetriebe

Bundesbetriebe	Zweck	Gewinn/Verlust
Wasserwerke Oerbke	Wasserversorgung für NATO-Truppenlager Fallingbommel und die Gemeinden Fallingbommel, Ostenholz, Oerbke, Bockhorn und Westenholz	31. Dezember 2009: Gewinn 67 886 Euro
Wirtschaftsbetriebe Meppen	Bewirtschaftung der Sicherheitszonen auf dem Schieß- und Erprobungsplatz Meppen	31. Dezember 2009: Gewinn 562 515 Euro
Behördeneigene Kantinen (insgesamt sechs)	Verpflegung der Bediensteten	31. Dezember 2009: Gewinne bei fünf Kantinen, geringfügiger Verlust bei einer Kantine

2 Finanzwirtschaftliche Entwicklung des Bundes – Auf den Konsolidierungspfad zurückkehren*

2.0

I. Infolge der Wirtschafts- und Finanzkrise haben sich die Bundesfinanzen deutlich verschlechtert. Die aktuell zu beobachtende Konjunkturerholung führt zwar auch zu Entlastungen gegenüber der Haushaltsplanung. Gleichwohl wird der Bundeshaushalt 2010 die historisch höchste Neuverschuldung zu verzeichnen haben. Etwa jeder fünfte Euro im Haushalt 2010 muss über neue Kredite gedeckt werden.

Im Haushalt 2011 soll mit der notwendigen Rückführung der Nettokreditaufnahme begonnen werden. Die im Haushaltsentwurf veranschlagte Nettokreditbelastung bleibt mit 57,5 Mrd. Euro allerdings äußerst hoch. Zudem ergeben sich zusätzliche Kreditbelastungen aus den beiden

Sondervermögen „Finanzmarktstabilisierungsfonds“ sowie „Investitions- und Tilgungsfonds“. Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums 2014 soll die Neuverschuldung auf 24,1 Mrd. Euro zurückgehen. Sie würde damit immer noch weit über den Kreditaufnahmen der „Vorkrisen-Haushalte“ 2007 und 2008 liegen.

*Nach der neuen verfassungsrechtlichen **Schuldenregel** ist für den Bund eine strukturelle Kreditaufnahme von maximal 0,35 % des Bruttoinlandsproduktes zulässig. Spätestens bis zum Jahre 2016 muss er seine Neuverschuldung auf diesen Wert zurückführen. Das Bundesfinanzministerium hat auf der Basis der sich für das Jahr 2010 abzeichnenden Neuverschuldung einen Abbaupfad ermittelt. Bei der Angabe der jeweils zulässigen Nettokreditaufnahme sollte es vor allem die Berechnung der Konjunkturkomponente und der finanziellen Transaktionen nachvollziehbar darstellen.*

*Der Abbau der Neuverschuldung soll durch ein Konsolidierungspaket – das **Zukunftspaket** – unterstützt werden. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes sind das Zukunftspaket und der darauf aufbauende Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2011 erste wichtige Schritte hin zu einer nachhaltigen Stabilisierung der Bundesfinanzen.*

* Die vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes am 23. September 2010 beschlossene Bemerkung berücksichtigt den Haushalts- und Planungsstand bis Anfang September 2010.

Das vorgesehene Entlastungsvolumen erscheint allerdings eher knapp bemessen, um den Zielwert von 0,35 % des Bruttoinlandsproduktes zu erreichen. Dies zeigen nicht zuletzt die Erfahrungen aus früheren Sparprogrammen. Zudem werden die Vorgaben der Schuldengrenze nur dadurch erreicht, dass in den Haushaltsjahren 2011 und 2012 die Bundesagentur für Arbeit Darlehen erhält, die als sogenannte finanzielle Transaktionen nicht auf den Kreditspielraum angerechnet werden. Außerdem besteht nach dem Finanzplan im Jahre 2014 noch eine Konsolidierungslücke von 4,8 Mrd. Euro.

Vor diesem Hintergrund sollten **zusätzliche Konsolidierungsschritte** – etwa im Bereich der Steuervergünstigungen – ins Auge gefasst werden. Der Bundesrechnungshof hat in den letzten Jahren hierzu zahlreiche Vorschläge unterbreitet. Der Abbau von Steuersubventionen würde nicht nur den Prozess einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung unterstützen. Er könnte auch einen wichtigen Beitrag zu einem einfachen und transparenten Steuerrecht leisten.

Soweit sich aufgrund einer günstigen Konjunkturerwicklung Haushaltsentlastungen gegenüber der Planung ergeben, sollten diese konsequent für den schnelleren Abbau der hohen Neuverschuldung eingesetzt werden.

Ab dem Haushalt 2012 soll die Aufstellung des Regierungsentwurfs als **Top-Down-Verfahren** ausgestaltet werden. Darin gibt das Bundeskabinett den Ressorts verbindliche Eckwerte zur Haushaltsaufstellung vor. Bei konsequenter Durchführung könnte das neue Verfahren die Haushaltsaufstellung straffen und die Einhaltung der Vorgaben der neuen Schuldenregel erleichtern.

II. Die Struktur des Bundeshaushalts wird auf der Ausgabenseite durch die Bereiche Soziales und Zinsen geprägt. Die **Sozialausgaben** beanspruchen seit Jahren mehr als 50 % des Haushaltsvolumens. Dies wird sich trotz der im Zukunftspaket vorgesehenen Sparmaßnahmen nicht ändern. Ein Grund für den hohen Sozialausgabenanteil liegt in der Wirtschaftskrise; vor allem aber geht er auf die zunehmende Haushaltsfinanzierung der sozialen Sicherungssysteme zurück. Deren finanzielle Entlastung führt zu einer höheren strukturellen Verschuldung des Bundeshaushalts. Nach dem Haushaltsentwurf 2011 sind ungeachtet günstiger Konjunkturerwartungen und der Konsolidierungswirkungen des Zukunftspakets rechnerisch 72 % der Steuereinnahmen des Bundes durch Sozialausgaben gebunden. Unter Einbeziehung der **Zinsausgaben** werden die Steuern sogar zu fast neun Zehntel durch den Finanzbedarf für diese beiden Blöcke aufgezehrt.

Die Gesamtausgaben des Bundes für die verschiedenen Alterssicherungssysteme haben im Haushalt 2010 die 100-Milliarden-Grenze überschritten. Darin enthalten sind die Ausgaben für die Versorgungsempfängerinnen und -empfänger der Bundesverwaltung sowie der ehemaligen Sondervermögen Bahn und Post. Der Hauptteil (vier Fünftel) entfällt auf die Leistungen des Bundes an die **Rentenversicherung**. Die zeitweise Aussetzung von den Renten-

anstieg mindernden Faktoren sowie die Anwendung der erweiterten Rentenschutzklausel („Rentengarantie“) belasten die Rentenfinanzen zumindest auf kurz- und mittelfristige Sicht.

Die Ausgaben für den **Arbeitsmarkt** sind im Bundeshaushalt 2010 aufgrund der Wirtschafts- und Finanzkrise sowie der verschiedenen konjunkturellen Stützungsmaßnahmen mit rund 59 Mrd. Euro auf einen Höchstwert angestiegen. Nach dem Haushaltsentwurf 2011 wird der Bund immer noch fast 49 Mrd. Euro für diesen Sektor veranschlagen. Als Ergebnis der Arbeitsmarktreform im Jahre 2005 hat vor allem der Bundeshaushalt deren finanzielle Auswirkungen in Form hoher Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende zu tragen. Weitere erhebliche Arbeitsmarktausgaben kommen aus dem Haushalt der Bundesagentur für Arbeit (2010: 50 Mrd. Euro). Die absehbaren Finanzierungsdefizite bei der Bundesagentur für Arbeit sollen in den Jahren 2011 und 2012 durch zinslose Darlehen gedeckt werden, mit deren Rückzahlung die Bundesagentur für Arbeit im Jahre 2013 beginnen soll.

Die Ausgaben der **Gesetzlichen Krankenversicherung** stellen im System der öffentlichen Haushalte einen erheblichen Ausgabenblock dar. Sie weisen vor allem in den letzten Jahren eine besorgniserregende Ausgabendynamik auf. Finanzierungsdefizite konnten nur deshalb vermieden werden, weil der Bund seit dem Jahre 2004 in wachsendem Umfang Zuschüsse leistet. Allein im Haushalt 2010 und im Haushaltsentwurf 2011 sind hierfür 15,7 Mrd. Euro bzw. 15,3 Mrd. Euro vorgesehen. Es bleibt abzuwarten, ob die von der Bundesregierung beschlossenen Entlastungsmaßnahmen ausreichen, um die Finanzen der Gesetzlichen Krankenversicherung nachhaltig zu stabilisieren und damit weitere Belastungen für den Bundeshaushalt zu vermeiden.

Die **Zinsausgaben** gehen im Haushaltsentwurf 2011 trotz neuer Kreditaufnahmen für den Bundeshaushalt nochmals gegenüber dem Vorjahr zurück. Allerdings ist mittelfristig angesichts des historisch niedrigen Zinsniveaus und der im Finanzplan für 2010 bis 2014 vorgesehenen neuen Kredite mit einem steigenden Zinsaufwand zu rechnen. Sollten sich die Zinssätze an den Kreditmärkten erhöhen, würde dies angesichts hoher jährlicher Bruttokreditaufnahmen von 320 Mrd. Euro erheblich auf die Zinslast des Bundes durchschlagen.

III. Die **Steuereinnahmen** als mit Abstand wichtigste Finanzierungsbasis für den Bundeshaushalt sind in den Jahren 2009 und 2010 deutlich zurückgegangen; sie steigen nach dem Haushaltsentwurf 2011 wieder und werden nach dem Finanzplan im Jahre 2013 das Rekordergebnis des Jahres 2008 übertreffen. Hierzu sollen die im Zukunftspaket enthaltenen steuerlichen Einnahmeverbesserungen beitragen. Ein Grund für den Einnahmeeinbruch bei den Steuern sind die im Zeitraum zwischen Herbst 2008 und Ende 2009 auf den Weg gebrachten **Steuerentlastungen**. Sie erreichen zusammen eine jährliche Größenordnung von 1,5 % des Bruttoinlandsproduktes. Der größte Teil der Steuermindereinnahmen entfällt mit bis zu 17 Mrd. Euro/Jahr auf den Bundeshaushalt. Infolge des Wirtschaftsabschwungs und der Steuerentlastungsmaß-

nahmen hat sich die Steuerquote gegenüber dem Jahre 2008 um rund 2 Prozentpunkte reduziert.

Im **vertikalen Finanzausgleich** leistet der Bund hohe Zuweisungen vor allem als Aufbauhilfen an die neuen Länder und das Land Berlin. Diese Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen sind zwar rückläufig. Insgesamt aber liegen die Leistungen, die der Bund durch die Solidarpakte I und II den neuen Ländern und Berlin zugestanden hat, noch deutlich über den Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag.

Die **Erlöse aus Kapitalverwertungen** sind im Finanzplanungszeitraum in geringerem Umfang als in den Vorjahren zur Haushaltsfinanzierung vorgesehen. Dies ist finanzwirtschaftlich richtig, denn solche Einnahmen sollten grundsätzlich für die Tilgung bestehender Schulden eingesetzt werden.

IV. Der in den Jahren 2006 bis 2008 zu beobachtende Trend rückläufiger **Nettokreditaufnahmen** hat sich mit der Wirtschafts- und Finanzkrise umgekehrt. Nach dem Finanzplan ist bis zum Jahre 2013 mit zweistelligen Kreditfinanzierungsquoten zu rechnen. Die neue **verfassungsrechtliche Schuldenregel** enthält wesentliche Elemente, um den Haushalt in konjunkturellen Normalzeiten mit deutlich geringerer Neuverschuldung auszugleichen. Die Schuldenquote kann so nachhaltig gesenkt werden. Die Schuldenregel kann bei konsequenter Anwendung dazu beitragen, die Tragfähigkeit des Bundeshaushalts mittel- und langfristig wieder zu erhöhen.

Die konsequente Umsetzung der neuen Schuldenregel ist angesichts der wachsenden **Gesamtverschuldung** des Bundes dringend erforderlich. Der Gesamtschuldenstand des Bundes (einschließlich seiner Sondervermögen) wird zum Jahresende 2010 voraussichtlich 1,1 Bio. Euro überschreiten. Neben der Kreditmarktverschuldung können sich auch aus dem stark gestiegenen **Gewährleistungsvolumen** Belastungen für künftige Bundeshaushalte ergeben. Aus den im Haushaltsgesetz enthaltenen Gewährleistungen, den vom Finanzmarktstabilisierungsfonds ausgereichten Garantien sowie den zur Stabilisierung des Euro aufgelegten Maßnahmen ergeben sich zusammen Gewährleistungsrahmen von mehr als einer Billion Euro. Bislang sind aus den im Zuge der Wirtschafts-, Finanz- und Eurokrise bereitgestellten Gewährleistungen noch keine Belastungen für den Bundeshaushalt entstanden. Die damit verbundenen Risiken sollten aber aufmerksam beobachtet werden.

V. Die Auswirkungen der Krise zeigen sich auch bei einer gesamtstaatlichen Betrachtung. Nach leichten Finanzierungsüberschüssen in den Jahren 2007 und 2008 verzeichnete Deutschland im Jahre 2009 ein Maastricht-Defizit von 3,1 % des Bruttoinlandproduktes. Für das Jahr 2010 ist mit einem weiteren Anstieg zu rechnen. In den darauffolgenden Jahren könnte das Defizit wieder auf eine Größenordnung unter den Referenzwert (3,0 %) fallen. Zur Defizitrückführung ist Deutschland aufgrund des von der EU-Kommission eingeleiteten **Defizitverfahrens** verpflichtet. Als Folge der hohen Defizite wird die **Schuldenquote** zum Jahresende 2010 mit voraussichtlich 78 % des Bruttoinlandproduktes auf eine Rekordhöhe steigen und sich vom Referenzwert (60 %) weiter entfernen.

Ergänzend zur neuen Schuldenregel ist ein **innerstaatliches Frühwarnsystem** verfassungsrechtlich verankert worden. Wesentlicher Akteur ist der neu gegründete **Stabilitätsrat**. Dessen zentrale Aufgabe ist es, die Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern auf der Basis finanzwirtschaftlicher Kennziffern zu überwachen. Der Bund hat an einer zielgerichteten Umsetzung des Haushaltsüberwachungsverfahrens besonderes Interesse, denn er ist für die Einhaltung der europäischen Stabilitätsverpflichtungen verantwortlich. Es ist daher zu hoffen, dass es mit Hilfe der sich abzeichnenden konjunkturellen Erholung und entschlossenen Konsolidierungsmaßnahmen gelingt, die hohen Defizite im Bundeshaushalt und in den anderen öffentlichen Haushalten schnell und nachhaltig abzubauen.

2.1 Entwicklung der Haushaltseckwerte 2010 bis 2014¹

Die Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise mit den seit Herbst 2008 auf den Weg gebrachten konjunkturellen Stützungsmaßnahmen bestimmen die Eckwerte des Bundeshaushalts 2010, des Haushaltsentwurfs 2011 und des Finanzplans bis 2014. Trotz der spürbaren wirtschaftlichen Belebung mit einem für das Jahr 2010 und die Folgejahre prognostizierten Wachstum von jahresdurchschnittlich real 1,5 % steigt die Nettokreditaufnahme aufgrund hoher Ausgabenzuwächse sowie rückläufiger Steuereinnahmen auf historische Höchstwerte.

2.1.1 Haushalt 2010 – Soll und Haushaltsverlauf

2.1.1.1

Im laufenden Haushaltsjahr 2010 sind Gesamtausgaben von 319,5 Mrd. Euro veranschlagt (vgl. Abbildung 2.1).² Sie liegen damit im Soll um 27,2 Mrd. Euro oder 9,3 % höher als das Haushaltsergebnis 2009 (292,3 Mrd. Euro). Das ist der höchste Ausgabenanstieg seit dem Jahre 1990. Hierbei sind die Ausgaben der beiden Sondervermögen „Finanzmarktstabilisierungsfonds“ (FMS) sowie „Investitions- und Tilgungsfonds“ (ITF) nicht enthalten (vgl. Nummer 2.1.1.2). Der Anstieg beruht vor allem auf Ausgabenzuwächsen bei

- den Ausgaben für den Arbeitsmarkt (+15,0 Mrd. Euro),
- den Leistungen für die Gesetzliche Krankenversicherung (+8,5 Mrd. Euro) und
- den Leistungen an die Rentenversicherung (+1,8 Mrd. Euro).

¹ Quellen für Ist-Ergebnisse bis einschließlich Haushaltsjahr 2009 sowie für Sollzahlen ab Haushaltsjahr 2010 (soweit nicht gesondert aufgeführt): Haushalts- und Vermögensrechnungen bis 2009, Haushaltsplan 2010, Haushaltsentwurf 2011, Finanzplan bis 2014, Finanzberichte des Bundesfinanzministeriums.

² Der 2. Entwurf des Haushaltsgesetzes 2010 wurde wegen der Bundestagswahl im September 2009 von der Bundesregierung erst am 16. Dezember 2009 beschlossen und am 1. Januar 2010 den parlamentarischen Gremien zugeleitet. Das Haushaltsgesetz wurde am 19. März 2010 vom Deutschen Bundestag beschlossen und am 9. April 2010 im Bundesgesetzblatt (BGBl. I S. 346) verkündet.

Die Einnahmen (Steuereinnahmen und sonstige Einnahmen ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen) sind im Bundeshaushalt 2010 mit 239,0 Mrd. Euro veranschlagt. Gegenüber den Ist-Einnahmen im Jahre 2009 (257,7 Mrd. Euro) verringern sie sich um 18,7 Mrd. Euro (-7,3 %). Dieser Rückgang ist wesentlich auf die mit 211,9 Mrd. Euro – und damit um 15,9 Mrd. Euro unter dem Vorjaheresergebnis (227,8 Mrd. Euro) – veranschlagten Steuereinnahmen zurückzuführen. Der Rückgang beruht neben konjunkturell bedingten Steuermindereinnahmen auf den Auswirkungen verschiedener Steuerentlastungsmaßnahmen (vgl. Nummer 2.5.2). Insbesondere folgende Gesetze führen im Bundeshaushalt 2010 zu Steuermindereinnahmen in der Größenordnung von 7 Mrd. Euro gegenüber dem Haushalt 2009:

- Gesetz zur verbesserten steuerlichen Berücksichtigung von Vorsorgeaufwendungen (Bürgerentlastungsgesetz Krankenversicherung) vom 16. Juli 2009³ und
- Gesetz zur Beschleunigung des Wirtschaftswachstums (Wachstumsbeschleunigungsgesetz) vom 22. Dezember 2009.⁴

Die sonstigen Einnahmen sind um 2,8 Mrd. Euro niedriger angesetzt als im Haushaltsjahr 2009. Dies beruht ins-

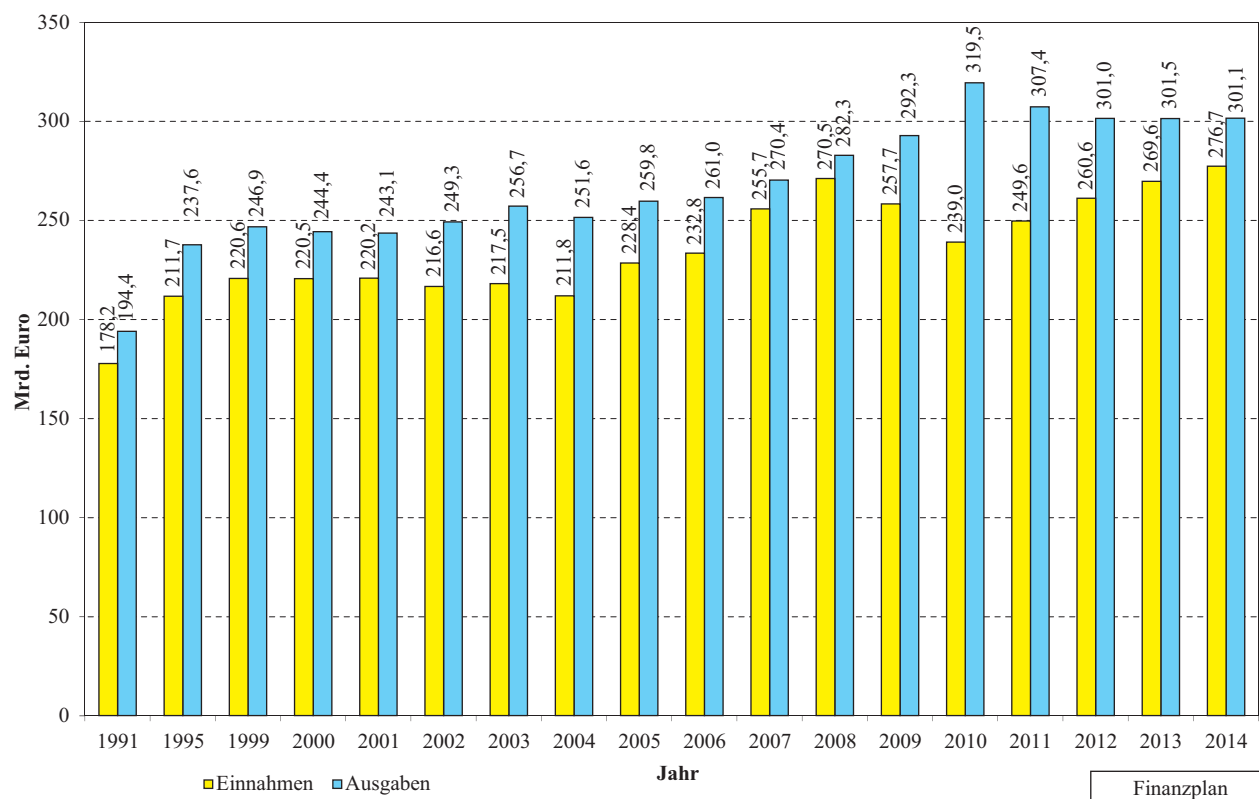
besondere darauf, dass die Einnahmen aus dem Bundesbankgewinn nicht wie im Vorjahr vollständig (in Höhe der damaligen Gewinnabführung von 6,3 Mrd. Euro) im Bundeshaushalt vereinnahmt werden, sondern in Höhe von 3,5 Mrd. Euro. Der darüber hinausgehende Gewinn in Höhe von 0,6 Mrd. Euro⁵ wird dem Sondervermögen ITF zur Tilgung seiner Verbindlichkeiten zugeführt.

Das – durch Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen gedeckte – **Finanzierungsdefizit** 2010 steigt auf 80,6 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 2.2). Dies ist der höchste Wert aller bisherigen Bundeshaushalte. Für die mit 80,2 Mrd. Euro veranschlagte **Nettokreditaufnahme** 2010 trifft dasselbe zu. Wie in den Jahren 2002 bis 2006 und 2009 wird die – im Haushaltsjahr 2010 letztmals geltende – Regelkreditgrenze der veranschlagten Investitionen überschritten. Bei der Vorlage des Haushaltsgesetzes 2010 hat die Bundesregierung dargelegt, die höhere Nettokreditaufnahme sei erforderlich, um einer eingetretenen Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts entgegenzuwirken.

⁵ Die Bundesbank hat im Geschäftsjahr 2009 einen Bundesbankgewinn von 4,1 Mrd. Euro erzielt. Der Jahresüberschuss wurde am 9. März 2010 in voller Höhe an den Bund zugunsten des Haushalts 2010 abgeführt.

Abbildung 2.1

Entwicklung der Einnahmen¹ und Ausgaben



¹ Einnahmen ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen;
2014: Ausgaben unter Einbeziehung einer Globalen Minderausgabe von 4,8 Mrd. Euro.

Abbildung 2.2

Entwicklung des Finanzierungsdefizits



2.1.1.2

Gegenüber dem Haushaltsoll 2010 zeichnet sich bereits zur Jahresmitte ein merklich günstigerer Haushaltsverlauf ab. Auf der Ausgabenseite gibt es Entlastungen insbesondere bei den Ausgaben für den Arbeitsmarkt, für Zinsen und für Schäden aus Gewährleistungen. Auf der Einnahmenseite wird nach der Steuerschätzung am 6. Mai 2010 mit Steuermehreinnahmen von 4,5 Mrd. Euro gerechnet. Außerdem fließen dem Haushalt die Erlöse von 4,4 Mrd. Euro aus der Versteigerung der UMTS-Frequenzen zu. Per saldo ergibt dies eine Entlastung des Haushalts von insgesamt rund 15 Mrd. Euro. Bis zum Jahresende ist mit zusätzlichen konjunkturell bedingten Entlastungen zu rechnen. Selbst wenn die benötigte Nettokreditaufnahme auf 60 Mrd. Euro oder darunter sinken sollte, stellt sie weiterhin einen historischen Höchstwert dar. Dies gilt auch für den Anteil der neuen Schulden, der zur Deckung der Ausgaben des Bundeshaushalts benötigt wird. Diese **Kreditfinanzierungsquote** wird bei rund 20 % oder knapp darunter liegen, d. h. etwa jeder fünfte Euro der Ausgaben ist schuldenfinanziert.

Zusätzliche Kreditbelastungen außerhalb des Haushalts resultieren aus den beiden Sondervermögen FMS sowie ITF:

- Der FMS weist zur Jahresmitte 2010 neben einem gewährten Garantierahmen von 154,4 Mrd. Euro Ausgaben für Kapitalmaßnahmen von 29,4 Mrd. Euro aus, für die entsprechende Kredite aufgenommen worden

sind. Zum Ende 2009 lagen die Ausgaben für Rekapitalisierungen bei 25,7 Mrd. Euro (kumulierte Beträge der Jahre 2008 und 2009).⁶ Ob und in welcher Höhe weiterer Kreditbedarf bis zum Jahresende 2010 anfällt, kann derzeit nicht abgeschätzt werden.

- Der ITF weist zur Jahresmitte 2010 einen Mittelabfluss von 9 Mrd. Euro auf. Setzt sich diese Entwicklung bis zum Jahresende 2010 fort, ist mit kreditfinanzierten Ausgaben in der Größenordnung von 12 Mrd. Euro (kumulierte Beträge der Jahre 2009 und 2010) zu rechnen. Unter der Voraussetzung, dass die veranschlagten Programmausgaben von 20,4 Mrd. Euro bis Ende 2011 vollständig verausgabt werden, würde die restliche Kreditbelastung von 8 Mrd. Euro auf das Jahr 2011 entfallen.

2.1.2 Haushaltsentwurf 2011

Der vom Bundeskabinett am 7. Juli 2010 beschlossene Entwurf des Bundeshaushalts 2011 enthält **Gesamtausgaben** von 307,4 Mrd. Euro. Das sind 12,1 Mrd. Euro oder 3,8 % weniger als das Soll 2010 (vgl. Abbildung 2.1). Entlastend wirken sich dabei vor allem folgende Faktoren aus (vgl. Tabelle 2.1):

⁶ Vgl. Antwort der Bundesregierung vom 24. Juni 2010 auf Kleine Anfrage „Kosten der Finanz- und Wirtschaftskrise und Beteiligung des Finanzsektors“, Bundestagsdrucksache 17/2294 S. 3.

- konjunkturell bedingte Minderausgaben insbesondere im Bereich des Arbeitsmarktes (u. a. Rückgang des Arbeitslosengeldes II um 3 Mrd. Euro sowie ein geringes Finanzierungsdefizit der Bundesagentur für Arbeit),⁷
- nochmals leicht rückläufige Zinsausgaben (trotz eines weiteren Anstiegs der Bundesschuld) auf Basis günstiger Zinsprognosen,
- Einsparungen bei den Ausgaben durch die vorgesehenen Konsolidierungsmaßnahmen des Zukunftspakets (vgl. Nummer 2.2.3) in einer Größenordnung von 5,9 Mrd. Euro (7,9 Mrd. Euro abzüglich Mehrausgaben von 2,0 Mrd. Euro für den Gesundheitsfonds).

Zu Mehrausgaben von 1,9 Mrd. Euro für das Jahr 2011 führen die geplanten Mittelaufstockungen für die Bereiche Forschung und Bildung. Sie gründen sich auf die im Koalitionsvertrag enthaltene Absichtserklärung, die Ausgaben des Bundes in den Jahren 2010 bis 2013 um insgesamt 12 Mrd. Euro zu erhöhen. Dabei sollen 6 Mrd. Euro auf den Bildungs- und 6 Mrd. Euro auf den Forschungsbereich entfallen. Der im Finanzplan für 2011 vorgesehene Bundeszuschuss an den Gesundheitsfonds von 13,3 Mrd. Euro wird um 2 Mrd. Euro auf 15,3 Mrd. Euro erhöht.

Die **Einnahmen** im Haushaltsentwurf 2011 – ohne Nettokreditaufnahme und Münzeinnahmen – liegen bei 249,5 Mrd. Euro. Darin enthalten sind Steuereinnahmen von 221,8 Mrd. Euro. Dies entspricht fast genau dem Ansatz im bisherigen Finanzplan (221,9 Mrd. Euro). Die Steuermindereinnahmen infolge der Steuerentlastungsmaßnahmen (vgl. Nummer 2.5.2) sollen durch konjunkturell bedingte Mehreinnahmen sowie durch die steuerlichen Einnahmeverbesserungen des Zukunftspakets (vgl. Nummer 2.2.3) kompensiert werden.

Das **Finanzierungsdefizit** soll 57,8 Mrd. Euro betragen (vgl. Abbildung 2.2). Die **Nettokreditaufnahme** liegt bei 57,5 Mrd. Euro und damit nicht nur deutlich unter dem Soll 2010 (80,2 Mrd. Euro), sondern auch unter dem bisherigen Finanzplanansatz von 76,6 Mrd. Euro für das Jahr 2011.⁸ Allerdings erreicht das Volumen der Neuverschuldung mit 57,5 Mrd. Euro den zweithöchsten Wert in der Geschichte des Bundeshaushalts. Dies gilt auch für die Kreditfinanzierungsquote von 18,7 %.

Die Entlastungen aus den drei o. a. Bereichen (Arbeitsmarkt, Zinsen, Zukunftspaket) führen unter Einbeziehung der im bisherigen Finanzplan nicht berücksichtigten Belastungen von

- 4,6 Mrd. Euro durch das Wachstumsbeschleunigungsgesetz
- 1,9 Mrd. Euro für Bildung und Forschung sowie
- 2,0 Mrd. Euro für den Gesundheitsfonds

zu einem Konsolidierungsvolumen von insgesamt rund 28 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 2.1).

Tabelle 2.1

Ableitung der Nettokreditaufnahme 2011

Be- und Entlastungen	Mrd. Euro
Nettokreditaufnahme nach bisherigem Finanzplan (ohne Konsolidierungserfordernis)	76,6
Mehrausgaben für Bildung und Forschung	+1,9
Mehrausgaben für GKV (Gesundheitsfonds)	+2,0
Mindereinnahmen wegen Wachstumsbeschleunigungsgesetz	+4,6
= Nettokreditbedarf (ohne Konsolidierungserfordernis)	85,1
Konjunkturell bedingte Entlastungen insbesondere bei den Arbeitsmarktausgaben	-10,4
Entlastungen insbesondere bei Zinsausgaben	-4,5
Entlastungen (bei Ausgaben und Einnahmen) aus Zukunftspaket (ohne Zinsersparnis wegen Reduktion der Nettokreditaufnahme)	-12,7
<i>Konsolidierungsvolumen insgesamt</i>	<i>(27,6)</i>
= Nettokreditaufnahme nach Haushaltsentwurf 2011	57,5

2.1.3 Finanzplan bis 2014

Nach dem neuen Finanzplan sollen die Gesamtausgaben im Haushalt 2012 nochmals um 6,4 Mrd. Euro auf 301,0 Mrd. Euro zurückgehen und auf diesem Niveau bis zum Jahre 2014 bleiben. Erreicht werden soll dies im Wesentlichen durch einen weiteren Rückgang der Arbeitsmarktausgaben (Einzelplan 11) und der Verteidigungsausgaben (Einzelplan 14). Aufwüchse bei den Ausgaben verzeichnen danach nur der Bildungs- und Forschungsbereich (Einzelplan 30)⁹ sowie die Zinsen (Einzelplan 32), während die übrigen Ausgabenbereiche nicht steigen sollen. Allerdings enthalten die Gesamtausgaben für das Haushalts-

⁷ Die im bisherigen Finanzplan für das Jahr 2011 im Kapitel 1112 vorgesehenen Arbeitsmarktausgaben von 63,0 Mrd. Euro sollen nach dem Haushaltsentwurf 2011 auf 48,4 Mrd. Euro zurückgehen (-14,6 Mrd. Euro).

⁸ Der im bisherigen Finanzplan ausgewiesene Ansatz von 71,7 Mrd. Euro enthielt einen nicht konkretisierten Globalposten von 4,9 Mrd. Euro als Konsolidierungserfordernis; ohne diesen Globalposten betrug die Nettokreditaufnahme als Ausgangswert für die Konsolidierung 76,6 Mrd. Euro.

⁹ Für noch nicht konkretisierte Bildungsmaßnahmen sind im Finanzplan (Einzelplan 60) Globale Mehrausgaben von 682 Mio. Euro (2013) und 459 Mio. Euro (2014) veranschlagt.

jahr 2014 eine **Globale Minderausgabe** von 4,8 Mrd. Euro. Diese muss bei der Aufstellung des nächsten Finanzplans durch konkrete Ausgabenkürzungen aufgelöst werden. Der im Finanzplan für 2014 ausgewiesene Gesamtansatz von 301,1 Mrd. Euro beinhaltet danach in den Einzelplänen Ausgaben von insgesamt 305,9 Mrd. Euro. Dies entspricht einer Steigerung gegenüber dem vorhergehenden Jahr von 1,5 %.

Auf der **Einnahmenseite** bilden die Ergebnisse der Steuerschätzung vom 6. Mai 2010 die Planungsbasis für die Steuereinnahmen. Die im Zukunftspaket enthaltenen Einnahmeverbesserungen sollen in den Jahren 2012 bis 2014 zu steuerlichen Mehreinnahmen von jährlich rund 7 Mrd. Euro führen. **Steuersenkungen sind nicht geplant.** Trotzdem wird der Bundeshaushalt erst im Jahre 2013 mit 241,8 Mrd. Euro wieder Steuern in der Größenordnung des Jahres 2008 einnehmen – auch eine Folge der umfangreichen Steuerentlastungsmaßnahmen in den Jahren 2008 und 2009 (vgl. Nummer 2.5.2).

Beim **Finanzierungsdefizit** und bei der **Nettokreditaufnahme** ist entsprechend den Vorgaben der neuen Schuldenregel ein Abbau der Neuverschuldung vorgesehen. Allerdings wird die geplante Nettokreditaufnahme am Ende des Finanzplanungszeitraums (2014) immer noch mehr als doppelt so hoch ausfallen wie im letzten Haushalt (2008) vor der Wirtschafts- und Finanzkrise.

2.2 Neue Schuldenregel und Zukunftspaket

Auf den Haushaltsentwurf 2011 findet erstmals die neue verfassungsrechtliche Schuldenregel nach Artikel 115 Grundgesetz¹⁰ Anwendung. Ihre Eckpunkte (vgl. dazu im Einzelnen Nummern 2.6.3 bis 2.6.4) sind:

- In konjunkturellen Normallagen soll der Haushalt grundsätzlich ohne Krediteinnahmen **ausgeglichen** werden.
- Über eine **Strukturkomponente** ist es dem Bund möglich, neue Schulden bis zu maximal 0,35 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) aufzunehmen.
- Durch eine **Konjunkturkomponente** werden konjunkturbedingte Veränderungen bei der Neuverschuldung berücksichtigt.
- Um die zulässige Neuverschuldung zu ermitteln, werden die Einnahmen und Ausgaben um **finanzielle Transaktionen** bereinigt.¹¹
- Um die finanzielle Handlungsfähigkeit bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen **Notsituationen**

zu sichern, ist es ausnahmsweise zulässig, einen besonderen Finanzbedarf mit zusätzlichen Krediten zu decken. Die Kredite müssen binnen eines angemessenen Zeitraums getilgt werden.

- Die Einhaltung der Verschuldungsregel im Haushaltsvollzug wird über ein **Kontrollkonto** sichergestellt.
- Dem Bund wird durch eine **Übergangsregelung** ermöglicht, sein strukturelles Defizit in gleichmäßigen Schritten bis zum Jahre 2016 auf den dann verbindlichen Wert einer strukturellen Kreditaufnahme von höchstens 0,35 % des BIP abzubauen.¹²

2.2.1 Abbaupfad für die Nettokreditaufnahme

2.2.1.1

Als Ausgangsbasis für den Abbaupfad wird für den Haushalt 2010 eine Strukturkomponente von 53,2 Mrd. Euro (2,21 % des BIP) zugrunde gelegt (vgl. Tabelle 2.2). Ausgehend von der für 2010 erwarteten Nettokreditaufnahme von 65,2 Mrd. Euro werden hierzu

- der Spielraum für die Nettokreditaufnahme aufgrund der Konjunkturkomponente (12,0 Mrd. Euro) berücksichtigt und
- die Einnahmen und Ausgaben um den Saldo der finanziellen Transaktionen (der mit 29 Mio. Euro fast ausgeglichen ist) bereinigt.

Um im Jahre 2016 eine strukturelle Neuverschuldung von 0,35 % des BIP zu erreichen, muss diese auf Basis der o. a. Berechnung jährlich mindestens um jeweils 0,31 % des BIP abgebaut werden. Unter Zugrundelegung der im Zukunftspaket vorgesehenen Entlastungen werden diese Vorgaben in den Finanzplandaten für die Nettokreditaufnahme eingehalten (vgl. Tabelle 2.2).

2.2.1.2

Das Bundesfinanzministerium hätte als Ausgangswert die im Haushalt 2010 veranschlagte Nettokreditaufnahme von 80,2 Mrd. Euro (mit einer Strukturkomponente von 66,6 Mrd. Euro) ansetzen können.¹³ Tatsächlich wurde bei Aufstellung des Haushaltsentwurfs 2011 (Anfang Juli 2010) das erwartete Ist von 65,2 Mrd. Euro (mit einer Strukturkomponente von 53,2 Mrd. Euro) zugrunde gelegt. Dies führt im Abbaupfad bis 2016 zu insgesamt niedrigeren Nettokreditaufnahmen, zu einem weniger starken Aufwuchs der Verschuldung und damit auch zu geringeren Zinslasten. Die Wirkungen der neuen Schuldenregel können somit früher und effektiver greifen. Dies bewertet der Bundesrechnungshof positiv.

¹⁰ Vgl. BGBl. I 2009 S. 2248, 2249.

¹¹ Hierzu werden bei den Einnahmen die Erlöse aus der Veräußerung von Beteiligungen, die Darlehensrückflüsse sowie die Kreditaufnahmen beim öffentlichen Bereich und bei den Ausgaben der Erwerb von Beteiligungen, die Darlehensvergaben sowie die Tilgungen an den öffentlichen Bereich herausgerechnet, vgl. § 3 Artikel 115-Gesetz.

¹² Vgl. Artikel 143d Absatz 1 Grundgesetz i. V. m. § 9 Absatz 2 Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 Grundgesetz (Artikel 115-Gesetz).

¹³ Diese bildete noch im Frühjahr 2010 die Ausgangsbasis für den Abbaupfad, vgl. Bundestagsdrucksache 17/1298 S. 20–21.

Tabelle 2.2

Abbaupfad für die Nettokreditaufnahme

Haushaltsentwurf 2011/ Finanzplan bis 2014	2010	2011	2012	2013	2014
	Prozent des BIP				
Maximal zulässige strukturelle Nettokreditaufnahme (2010: Ausgangswert für linearen Abbaupfad)	2,21	1,90	1,59	1,28	0,97
	Mrd. Euro				
Nominales BIP des der Haushaltsaufstellung vorangegangenen Jahres (Stand: Frühjahrsprojektion 2010)	2 407	2 407	2 450	2 510	2 583
Maximal zulässige strukturelle Nettokreditaufnahme (2010: Ausgangswert bezogen auf erwartetes Ist)	53,2	45,8	39,0	32,1	25,1
Abzüglich Konjunkturkomponente	-12,0	-5,5	-3,3	-1,3	0,4
Abzüglich Saldo der finanziellen Transaktionen	0,0	-6,2	-0,9	1,8	0,6
Nach der Schuldenregel maximal zulässige Nettokreditaufnahme (2010: erwartete Nettokreditaufnahme als Ausgangswert)	65,2	57,5	43,1	31,6	24,1
Nettokreditaufnahme nach Haushaltsentwurf und Finanzplan		57,5	40,1	31,6	24,1
Unterschreitung der maximal zulässigen Netto- kreditaufnahme		0,0	3,0	0,0	0,0
Notwendige Entlastungen zur Einhaltung der Schuldenregel		11,1	17,2	25,7	32,4
Entlastungsbeträge des Zukunftspakets (einschließlich Zinsentlastungen)¹		11,2	19,1	23,7	27,6
Noch erforderliche Konsolidierung		-	-	2,0	4,8

¹ Vgl. Tabelle 2.3.

Kritisch ist allerdings anzumerken, dass die geplanten Konsolidierungsmaßnahmen insbesondere durch das Zukunftspaket (vgl. dazu Nummer 2.2.3) nicht ausreichend dimensioniert erscheinen, um die Vorgaben der Schulden-
grenze sicher zu erfüllen. Ein **Sicherheitsabstand** ist in dem Zahlenwerk nicht enthalten. Wenn es nicht gelingt, **alle** vorgesehenen Entlastungsmaßnahmen durchzusetzen, ist der im Finanzplan vorgesehene Abbaupfad gefährdet. Zudem gelingt die Rückführung der Nettokreditaufnahme im ausgewiesenen Umfang nur mithilfe zweier haushalterischer Maßnahmen:

- In den Haushalten 2011 und 2012 erhöht der Saldo der finanziellen Transaktionen die Grenze der zulässigen Neuverschuldung. Dies beruht vor allem auf den Darlehen an die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) in Höhe von 6,6 Mrd. Euro (2011) und 2,2 Mrd. Euro (2012), die als Liquiditätshilfen bereitgestellt werden sollen. Ab dem Haushaltsjahr 2013 soll die

Bundesagentur dann Überschüsse erwirtschaften und mit der Rückzahlung der Darlehen beginnen können.

Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes fehlt es hier an einem wesentlichen Darlehensmerkmal, nämlich einer bedingungslosen Tilgungsregelung. Es handelt sich somit eher um bedingt rückzahlbare Zuschüsse. Derartige Zahlungen dürfen den Neuverschuldungsspielraum nicht erhöhen.¹⁴

Das Bundesfinanzministerium hat darauf hingewiesen, dass der Bund die zur Aufrechterhaltung einer ord-

¹⁴ Der Bundesrechnungshof hat hierauf bereits in seinen Bemerkungen 2009, Bundestagsdrucksache 17/77 Nummer 2.4.4 kritisch hingewiesen; vgl. dazu auch Erklärung der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zur Ausgestaltung der Schuldenregel in Bund und Ländern vom 4. Mai 2010 (Pressemitteilung des Rechnungshofes der Freien und Hansestadt Hamburg vom 5. Mai 2010).

nungsgemäßen Kassenwirtschaft notwendigen Liquiditätshilfen seit dem Jahre 2007 als zinslose Darlehen an die Bundesagentur leisten dürfe (§ 364 SGB III). Könne die Bundesagentur die Liquiditätshilfen des Bundes bis zum Ende des Haushaltsjahres nicht zurückzahlen, wandelten sie sich in überjährige Darlehen des Bundes (§ 365 SGB III). Im Zuge der Wirtschaftskrise sei der zusätzliche Liquiditätsbedarf der Bundesagentur für das Jahr 2009 einmalig durch einen Zuschuss gedeckt worden. Mit dem Haushaltsjahr 2011 kehre man wieder zur geltenden Regelung zurück. Die im Finanzplan in den Jahren 2013 und 2014 eingestellten Darlehensrückflüsse beruhten auf der nach §§ 364, 365 SGB III bestehenden Tilgungsverpflichtung.

Der Bundesrechnungshof bezweifelt, dass es sich im vorliegenden Fall um Liquiditätshilfen im Sinne der §§ 364, 365 SGB III handelt. Es werden keine vorübergehenden (unterjährige) Liquiditätsengpässe überbrückt, sondern es soll eine strukturelle Unterdeckung in den Haushalten 2011 und 2012 der Bundesagentur ausgeglichen werden. Zudem ist davon auszugehen, dass die Darlehen nur dann zurückgezahlt werden, wenn der Haushalt der Bundesagentur wieder Überschüsse aufweist. Ob die Bundesagentur ab dem Jahre 2013 hierzu in der Lage sein wird, bleibt abzuwarten.¹⁵ Sollte es nicht zur Darlehensstilgung kommen, wäre der Bundeshaushalt nachhaltig belastet und die Schuldenregel wäre insoweit beeinträchtigt. Um dies zu vermeiden, müssten dann die hierfür vom Bund aufgenommenen Kredite gesondert getilgt werden, wie dies die neue Schuldenregel auch für die Kreditaufnahme in Ausnahmesituationen bestimmt (vgl. Nummer 2.6.2 (6)).

- Im Haushalt 2014 wird die Verringerung der Nettokreditaufnahme auf 24,1 Mrd. Euro dadurch erreicht, dass eine **Globale Minderausgabe** in Höhe von 4,8 Mrd. Euro ausgebracht wird. Globale Minderausgaben sind nichts anderes als Finanzierungslücken bei der Herstellung des notwendigen Haushaltsausgleichs. Das Haushaltsvolumen wird reduziert, um eine Konsolidierung aufzuzeigen, die sich (noch) nicht in gezielten Kürzungen einzelner Ausgabenbereiche niederschlägt. Globale Minderausgaben sind letztlich Ausdruck einer unvollständigen Finanzplanung, weil konkrete Einsparentscheidungen auf spätere Haushaltsjahre verschoben werden. Eine realistische und damit solide Finanzplanung sollte auf derartige Globale Minderausgaben verzichten.

Das Bundesfinanzministerium hat geltend gemacht, die Globale Minderausgabe sei Ausdruck der in der mittleren Frist zunehmenden Prognoseunsicherheit hinsichtlich der weiteren konjunkturellen Entwicklung. Sie sei zugleich Ausdruck der Ernsthaftigkeit der Bemühungen der Bundesregierung, die zur Einhaltung

der Schuldenbremse notwendigen Schritte solide zu untermauern und nicht zu verwässern. Schließlich werde damit signalisiert, dass sich auch mittelfristig erst Spielräume für „finanzpolitische Wohltaten“ ergäben, wenn die Ausfinanzierung dieser Lücke gewährleistet sei.

Der Bundesrechnungshof stimmt dem Bundesfinanzministerium zu, dass zum Ende des Finanzplanungszeitraums hin die Belastbarkeit der Planwerte sinkt. Aus jetziger Sicht besteht allerdings für den Haushalt 2014 eine hohe, noch zu schließende Deckungslücke. Denn im Finanzplan werden für das Jahr 2014 neben der erwähnten Globalen Minderausgabe noch weitere Globalansätze ausgewiesen, die sich per saldo auf insgesamt 8,8 Mrd. Euro summieren (vgl. Tabelle 2.4, Fußnote 6). Spätestens bei der nächsten Fortschreibung des Finanzplans müssen diese globalen Einsparvorgaben daher durch konkrete Konsolidierungsmaßnahmen ersetzt werden.

2.2.2 Berechnung der zulässigen Nettokreditaufnahme

Die Ermittlung der jeweils zulässigen Grenze der Nettokreditaufnahme nach der neuen Schuldenregel ist ein komplexer Vorgang, der in Einzelaspekten auch Anlass zu kritischen Bewertungen geben kann (vgl. Nummer 2.2.1.2). Die Begründung des Haushaltsgesetzentwurfs 2011 enthält zwar eine Ableitung der maximal zulässigen Nettokreditaufnahme, allerdings fehlen Angaben zu den Berechnungsgrundlagen.

- Dies betrifft zum einen die **Konjunkturkomponente**, die nur als betragsmäßiges Ergebnis dargestellt wird. Hier sollten die nach § 5 Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes (Artikel 115-Gesetz) wesentlichen Berechnungsgrundlagen, wie die ermittelte Produktionslücke und die zugrunde gelegte Budgetsensitivität, für den Haushaltsgesetzgeber nachvollziehbar dargelegt werden.
- Auch der Saldo der **finanziellen Transaktionen** sollte nicht nur als Ergebnis dargestellt, sondern näher erläutert werden. Hierbei sollten die für die Berechnung des Saldos nach § 3 Artikel 115-Gesetz maßgeblichen Haushaltsansätze,¹⁶ also die Ausgaben und Einnahmen im Zusammenhang mit dem Erwerb oder der Veräußerung von Beteiligungen sowie aus Darlehensverhältnissen, ausgewiesen werden.

Entsprechende Erläuterungen hält der Bundesrechnungshof im Interesse einer umfassenden Information des Haushaltsgesetzgebers für notwendig, damit dieser sein Budgetrecht nach Artikel 110 Grundgesetz auch in diesem für die Haushaltseckdaten zentralen Punkt effektiv ausüben kann.

¹⁵ Nach Einschätzung der Deutschen Bundesbank besteht die Gefahr, dass die Mittel der Bundesagentur über den Konjunkturzyklus hinweg nicht ausreichen könnten, Darlehen zurückzuzahlen – vgl. Monatsbericht August 2010, Öffentliche Finanzen, S. 67, Fußnote 6.

¹⁶ Es handelt sich um folgende Gruppen bzw. Obergruppen des Gruppierungsplans: 133, 134, 17, 18 auf der Einnahmenseite sowie 81, 83, 85, 86 auf der Ausgabenseite.

Das Bundesfinanzministerium hat ausgeführt, die Bundesregierung beabsichtige, die Berechnungsgrundlagen der Schuldenregel ausführlicher darzulegen. Dadurch solle die Transparenz der zulässigen Höhe von Einnahmen aus Krediten zur Deckung der Ausgaben auch nach Abschluss der Haushaltsberatungen gewährleistet sein. Künftig würden daher die für die Konjunkturkomponente maßgeblichen Kenngrößen „Produktionslücke“ und „Budgetsensitivität“ sowie die finanziellen Transaktionen getrennt nach Einnahmen und Ausgaben ausgewiesen.

2.2.3 Zukunftspaket vom 7. Juni 2010

Den Haushaltsbeschlüssen liegen die Eckpunkte der Kabinettklausur vom 6./7. Juni 2010 zugrunde. Mit dem am 7. Juni 2010 beschlossenen Konsolidierungspaket (**Zukunftspaket**) soll der Bundeshaushalt bis zum Jahre 2014 um 81,5 Mrd. Euro entlastet werden. Hierbei handelt es sich insbesondere um folgende Maßnahmenblöcke (vgl. Tabelle 2.3):

- Die Wirtschaft soll durch steuerlichen Subventionsabbau und zusätzliche Abgaben einen Beitrag von jährlich bis zu 7,5 Mrd. Euro leisten. Hierzu gehören die Rückführung von Energiesteuervergünstigungen, eine ökologische Luftverkehrsabgabe, eine steuerliche Beteiligung der Kernenergiewirtschaft sowie eine steuerliche Beteiligung der Unternehmen des Bankensektors. Ferner ist eine regelmäßige Bahndividende als Einnahmeposten geplant. Zudem sind Änderungen in

der Insolvenzordnung vorgesehen, mit denen die Position der öffentlichen Hand als „Pflichtgläubiger“ im Insolvenzverfahren gegenüber anderen Insolvenzgläubigern verbessert werden soll (zusammen 28,6 Mrd. Euro bis 2014).

- Die Verwaltungsausgaben des Bundes und die Programmausgaben sollen mittelfristig jedes Jahr pauschal um bis zu 4 Mrd. Euro reduziert werden. Daneben soll der Bund bis zum Jahre 2014 dauerhaft mehr als 10 000 Stellen abbauen. Auf die geplante Wiederanhebung des 2006 gekürzten Weihnachtsgeldes für Beamte soll verzichtet werden. Hinzu kommen geplante Einsparungen bei der Bundeswehr. Diese sollen vor allem durch eine deutliche Reduzierung der Streitkräfte im Rahmen einer Bundeswehrreform (ab 2013) erreicht werden.
- Auf dem Sektor der Arbeitsmarktförderung sollen Arbeitsanreize für Erwerbslose verbessert und die Arbeitsmarktvermittlung effizienter ausgestaltet werden. Zudem sollen bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik Pflichtleistungen in Ermessensleistungen umgewandelt werden. Des Weiteren sollen die Rentenversicherungsbeiträge für Arbeitslosengeld II Empfänger wegfallen. Dies soll im Bundeshaushalt und im Haushalt der Bundesagentur zu Entlastungen von 5 Mrd. Euro (2011) bis 10,9 Mrd. Euro (2014) führen (zusammen 29,5 Mrd. Euro bis 2014).

Tabelle 2.3

Zukunftspaket vom 7. Juni 2010¹

Maßnahmenblöcke	2011	2012	2013	2014	2011 bis 2014
	Mrd. Euro				
Einnahmeverbesserungen insbesondere durch steuerliche Maßnahmen im Unternehmensbereich	5,3	7,8	7,8	7,8	28,6
Einsparungen im Bereich der Verwaltung einschließlich Streitkräftereform	2,3 -	3,3 -	3,9 1,0	4,9 3,0	17,3
Ausgabenreduzierungen im Bereich des Arbeitsmarktes	4,3	6,3	8,7	10,2	29,5
Ausgabenreduzierungen beim Eltern- und Wohngeld	0,7	0,7	0,7	0,7	2,8
Erhöhung des Zuschusses an GKV	- 2,0				- 2,0
Weitere Maßnahmen (insbesondere Zinsersparnis durch geringere Nettokreditaufnahme)	0,6	1,1	1,7	2,0	5,4
Summe	11,2	19,1	23,7	27,6	81,5
Davon Ausgabenentlastungen	(5,9)	(11,3)	(15,9)	(19,8)	(52,9)
Nachrichtlich: Im Entwurf des HBeglG 2011 enthaltene Entlastungen	3,5	5,4	5,7	4,8	19,4

¹ Abweichungen bei den Summenbeträgen durch Rundungsdifferenzen.

- Beim Elterngeld soll die Lohnersatzrate bei Eltern-geldbeziehern mit einem anzurechnenden Nettoein-kommen von über 1 240 Euro im Monat gleitend auf 65 % abgesenkt werden. Bei den Beziehern von Arbeits-losegeld II soll das Elterngeld vollständig angerech-net werden. Des Weiteren soll der Heizkostenzuschuss für Wohngeldempfänger entfallen. Diese Maßnahmen sollen rund 0,7 Mrd. Euro jährlich an Entlastungen be-wirken (zusammen 2,8 Mrd. Euro bis 2014).
- Die Zinsersparnisse infolge der Entlastungsmaßnah-men sollen sich bis zum Jahre 2014 auf 5 Mrd. Euro summieren.

Soweit für die Umsetzung des Zukunftspakets gesetzliche Regelungen erforderlich sind, sind diese im Wesentlichen im Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2011 enthal-ten, das mit 19,4 Mrd. Euro rund ein Viertel des Konsoli-dierungsvolumens abdeckt (vgl. Tabelle 2.3).

2.2.4 Zukunftspaket im Kontext früherer Konsolidierungen

Das Zukunftspaket reiht sich ein in eine lange Reihe ver-gleichbarer Konsolidierungsprogramme der beiden letz-ten Dekaden. Hierzu gehören u. a.

- das föderale Konsolidierungsprogramm 1993
- das Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumspro-gramm 1993
- das Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung 1996
- das Zukunftsprogramm 2000 mit dem Haushaltssanie-rungsgesetz 2000
- das Haushaltsstabilisierungskonzept 2004 als Teil der „Agenda 2010“
- das Konsolidierungspaket 2006 mit dem Haushaltsbe-gleitgesetz 2006 und dem Steueränderungsgesetz 2007.

Das in Aussicht genommene Entlastungsvolumen wird mit 82 Mrd. Euro für den Zeitraum 2011 bis 2014 ausge-wiesen. Allerdings sind die enthaltenen Zinseinsparungs-beträge von 5 Mrd. Euro nicht als Bestandteil anzusehen. Sie sind Folge einer erfolgreichen Konsolidierung. Die verbleibenden 77 Mrd. Euro erscheinen im Hinblick auf die Einhaltung der verfassungsrechtlichen Schuldenregel spätestens im Jahre 2016 eher als **untere Grenze**. Das auf den ersten Blick hohe Gesamtvolumen relativiert sich zu-dem, wenn man die einzelnen Jahrestanchen betrachtet. Sie würden – wenn die vorgesehenen Maßnahmen voll-ständig umgesetzt werden – die Größenordnung von 0,4 bis 0,8 % des BIP nicht überschreiten.

Demgegenüber belaufen sich allein die seit Herbst 2008 umgesetzten Steuerentlastungsmaßnahmen auf ein Volumen von 1,5 % des BIP (vgl. Nummer 2.5.2). Hinzu kommen die ausgabenseitigen Belastungseffekte aus den Konjunktur-paketen. Insgesamt erreichen die konjunkturellen Maßnah-menpakete in den Jahren 2009/2010 einen Gesamtumfang

von 4 % des BIP bzw. 2 % jährlich.¹⁷ Mit dem Zukunfts-paket wird also nur ein kleiner Teil der massiven Einnah-meminderungen und Ausgabesteigerungen im Zuge der Maßnahmen zur Bekämpfung der Wirtschafts- und Fi-nanzkrise kompensiert.

Hinsichtlich des angestrebten Entlastungsvolumens ist das Zukunftspaket in der Geschichte des Bundeshaushalts keinesfalls einmalig. So sah das letzte Konsolidierungs-paket aus dem Jahre 2006 sogar ein Volumen von 120 Mrd. Euro für Bund, Länder und Gemeinden im Zeit-raum 2006 bis 2009 vor.¹⁸

Die Haushaltspraxis zeigt, dass angekündigte Konsolidie-rungsvolumen letztlich wenig aussagekräftig sind. Aus-schlaggebend für den Konsolidierungserfolg ist vielmehr die konsequente **Um- und Durchsetzung beschlossener Sparmaßnahmen** im Haushaltsvollzug. Hier war in der Vergangenheit nicht selten ein Auseinanderfallen von Konsolidierungszielen und -wirklichkeit zu beobachten. Dies lag neben ungünstigen gesamtwirtschaftlichen Ent-wicklungen vor allem daran, dass in Aussicht gestellte Konsolidierungsmaßnahmen verspätet, nicht vollständig oder gar nicht umgesetzt wurden. Ein Beispiel hierfür bil-det die letzte große Konsolidierungsoffensive aus dem Jahre 2006. Beschlossene – aber letztlich nicht realisierte bzw. wieder revidierte – Konsolidierungen waren sei-nerzeit¹⁹ u. a.

- die Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt an die GKV abzusenken und ab dem Jahre 2008 ganz auslau-fen zu lassen,
- den Defizitzuschuss des Bundes an die Bundesagentur auf Dauer entfallen zu lassen,
- die steuerliche Entfernungspauschale für Fahrten zum Arbeitsplatz von weniger als 20 Kilometer zu strei-chen,
- die steuerliche Absetzbarkeit des häuslichen Arbeits-zimmers zu beschränken.

Die in der Folge von Konsolidierungsprogrammen be-schlossenen Finanzplanungen mussten des öfteren revi-

¹⁷ Vgl. Antwort der Bundesregierung vom 13. Juli 2010 auf Große An-frage „Ökonomische Wirkung der Konjunkturpakete“, Bundestags-drucksache 17/2568, Frage 1. Nach Einschätzung der Europäischen Zentralbank (vgl. Monatsbericht September 2009, S. 89) liegen in Deutschland die haushaltsmäßigen Auswirkungen der finanzpoliti-schen Stimulierungsmaßnahmen zur Wirtschaftsstabilisierung bei 1,5 % des BIP (2009) bzw. 2,0 % des BIP (2010). Die Deutsche Bun-desbank schätzt die Auswirkungen der finanzpolitischen Maßnah-men auf die Defizitquote auf 1,5 % des BIP (vgl. Monatsbericht Mai 2010, S. 76). Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung geht in seinem Jahresgutachten 2009/2010 (Bundestagsdrucksache 17/44 S. 65) von einer Belastungswir-kung der Konjunkturpakete für das Jahr 2010 von 46,3 Mrd. Euro (=1,9 % des BIP) aus.

¹⁸ Vgl. dazu im Einzelnen: Bemerkungen 2006, Bundestagsdrucksache 16/3200 Nummer 2.4.2; Finanzplan 2006 bis 2010, Bundestags-drucksache 16/2301 Nummer 1.3.

¹⁹ Vgl. dazu auch Bemerkungen 2006, Bundestagsdrucksache 16/3200 Nummer 2.4.2, Tabelle 4.

diert und die Haushaltsdefizite deutlich nach oben angepasst werden. Aus der jüngeren Vergangenheit gibt es hierfür zwei treffende Beispiele:

- So sah der im Zuge des o. a. Zukunftsprogramms mit den „finanzpolitischen Leitplanken“ fortgeschriebene Finanzplan 2002 bis 2006 für das letzte Finanzplanungsjahr 2006 einen ohne Nettokreditaufnahme ausgeglichenen Haushalt vor. Die tatsächliche Neuverschuldung 2006 lag dann bei 27,9 Mrd. Euro.
- Im Zuge des o. a. Konsolidierungspakets 2006 war nach dem Finanzplan 2007 bis 2011 für das letzte Finanzplanungsjahr 2011 keine Nettokreditaufnahme mehr vorgesehen. In der Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise musste auch diese Planung deutlich revidiert werden. Der aktuelle Haushaltsentwurf 2011 sieht eine Neuverschuldung von 57,5 Mrd. Euro vor.

2.2.5 Zusätzliche Konsolidierungsanstrengungen

Der Bundesrechnungshof sieht in dem Zukunftspaket einen wichtigen Schritt zu einer nachhaltigen Konsolidierung des Bundeshaushalts. Er hält es aber für durchaus möglich, dass weitere Schritte erforderlich sein werden, um dieses Ziel zu erreichen. Deshalb sollte als Ergänzung zu den vorgesehenen Maßnahmen eine weitere Konsolidierung angestrebt werden, um den Prozess der Haushaltsstabilisierung zu stärken. Nur so kann das Ziel erreicht werden, die strukturelle Neuverschuldung 2016 auf maximal 0,35 % des BIP zu begrenzen.

Dazu bietet es sich an, den **Subventionsabbau** insbesondere im Bereich der Steuervergünstigungen zu forcieren. Der Bundesrechnungshof hat hierzu Vorschläge unterbreitet, die in dem Bericht „*Chancen zur Entlastung und Modernisierung des Bundeshaushalts*“ vom 23. November 2009 zusammengefasst worden sind.²⁰ Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof in einem *Sonderbericht vom 28. Juni 2010* empfohlen, die Vielzahl bestehender, nicht mehr zeitgemäßer verwaltungsaufwendiger, intransparenter sowie teilweise gemeinschaftswidriger Umsatzsteuerermäßigungen zu überprüfen und ggf. abzuschaffen.²¹

In den Berichten wird neben einer Reihe anderer Entlastungsmaßnahmen u. a. die Überprüfung von folgenden Subventionstatbeständen empfohlen:²²

- Wohnungsbauprämie (Ausgaben-Soll 2010: 608 Mio. Euro für Bund)²³
- Nutzenergie-Contracting (500 Mio. Euro für Bund)²⁴

- Außer-Haus-Umsätze im Bereich der Restauration (über 500 Mio. Euro)
- Kombinationsartikel (67 Mio. Euro)
- Reit- und Rennpferde sowie sonstige „lebende Tiere“ (200 Mio. Euro)
- Heimtierfutter und gartenbauliche Erzeugnisse (760 Mio. Euro)
- Kunstgegenstände und Sammlungsstücke (100 Mio. Euro)
- Personenbeförderung mit Schiffen und Drahtseilbahnen (35 Mio. Euro)
- Beherbungsleistungen (945 Mio. Euro)
- Zuschläge für Sonntags-, Feiertags- und Nacharbeit (2 060 Mio. Euro).²⁵

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die vom Gesetzgeber im Jahre 2006 beschlossene Begrenzung der Entfernungspauschale²⁶ mit Mehreinnahmen von jährlich 2,5 Mrd. Euro aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Dezember 2008 zwar zurückgenommen werden musste (vgl. Nummer 2.5.2). Eine verfassungskonform ausgestaltete Reduzierung der Entfernungspauschale unter Beachtung der Vorgaben des Gerichts wäre jedoch weiterhin möglich.

Mit einem Abbau der Steuersubventionen würde nicht nur der Prozess einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung unterstützt, sondern auch ein wichtiger Beitrag zu einem einfacheren und transparenteren Steuerrecht geleistet. Zu Recht weist die Bundesregierung im 22. Subventionsbericht darauf hin, dass der Abbau von Steuervergünstigungen zur Konsolidierung der öffentlichen Finanzen beiträgt und damit die finanzielle Handlungsfähigkeit des Staates sichern hilft.²⁷ Es ist daher erforderlich, dass die im Koalitionsvertrag angekündigte Kommission zur Überprüfung des Katalogs des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes ihren Auftrag zügig umsetzt und hierbei die Vorschläge des Bundesrechnungshofes einbezieht.

Zu dem Sonderbericht vom 28. Juni 2010 hat das Bundesfinanzministerium ausgeführt, er enthalte wichtige Überlegungen und Hinweise für die im Koalitionsvertrag vorgesehene Kommission zur Überarbeitung des Anwendungsbereichs des ermäßigten Umsatzsteuersatzes. Die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes würden in diesem Rahmen einer umfassenden Würdigung unterzogen. Die im Bericht enthaltenen Angaben zu den umsatzsteu-

²⁰ Das Gutachten enthält außerdem Konsolidierungsvorschläge aus den Bereichen Bund-Länder-Verhältnis, Steuern, Finanzhilfen, Infrastruktur, Organisation und Personal sowie Soziales.

²¹ Vgl. Bericht nach § 99 BHO über den ermäßigten Umsatzsteuersatz, Bundestagsdrucksache 17/2290.

²² Steuermindereinnahmen beziehen sich – soweit nicht anders erwähnt – auf Bund, Länder und Gemeinden.

²³ Vgl. auch Bemerkungen 2007, Bundestagsdrucksache 16/7100 Nummer 54.

²⁴ Soweit im Zukunftspaket unter der Pos. „Abschaffung von Mitnahmeeffekten bei Energiesteuervergünstigungen“ nicht enthalten.

²⁵ Vgl. auch Bemerkungen 2006, Bundestagsdrucksache 16/3200 Nummer 48.

²⁶ Die Entfernungspauschale zählt nach dem Subventionsbericht der Bundesregierung nicht zu den Steuervergünstigungen, wird aber in anderen einschlägigen Expertisen – wie z. B. im Subventionsbericht 2010 des Instituts für Weltwirtschaft Kiel – als Subvention gewertet (mit Steuermindereinnahmen von insgesamt rund 4 Mrd. Euro/Jahr).

²⁷ Vgl. 22. Subventionsbericht, Bundestagsdrucksache 17/465 Nummer 4.4.

erlichen Auswirkungen würden im Zuge der Kommissionsarbeiten aktualisiert.

Zu den Feststellungen der Konsolidierungswirkung des Zukunftspakets hat das Bundesfinanzministerium herausgestellt, dass die vorgenommene Berechnung des Abbaupfades eine wichtige argumentative Grundlage gewesen sei, welche die Entscheidung zu den Konsolidierungsmaßnahmen im Zukunftspaket erst möglich gemacht habe. Mit dem Zukunftspaket verfolge die Bundesregierung nicht das Ziel, die weitaus höheren Entlastungen seit dem Jahre 2008 zurückzuführen. Diese hätten das Ziel gehabt, Bürger und Wirtschaft zu entlasten, um den Wirtschaftsstandort Deutschland zunächst zu stabilisieren und dann nachhaltig zu stärken, um die Kaufkraft zu erhöhen. Das Zukunftspaket sei der Beginn klugen Sparens zur Lösung der strukturellen Haushaltsprobleme, hin zu einer nachhaltigen und langfristig tragfähigen Haushalts- und Finanzpolitik. Eine rein quantitative gegenseitige Aufrechnung der Maßnahmen werde der Komplexität der finanzpolitischen Entscheidungen nicht gerecht.

Das Bundesfinanzministerium sieht in den Feststellungen des Bundesrechnungshofes eine insgesamt „pessimistische und zumeist rückwärts gewandte Tendenz“. Die Bundesregierung sei sich der Tatsache bewusst, dass mit dem jetzt vorgelegten Entwurf des Bundeshaushaltes 2011 und dem Finanzplan bis 2014 erst der Einstieg in die Konsolidierungspolitik gemacht worden sei und weitere Konsolidierungsschritte folgen müssten. Bedeutsam sei aber, dass der „Einstieg in den Ausstieg“ aus den konjunkturstützenden Maßnahmen gelungen sei und der Haushalt 2011 den Wendepunkt hin zur nachhaltigen Konsolidierung deutlich markiere. Zudem eröffne der Regierungskurs finanzielle Spielräume, die auch unter Beachtung der strengen neuen Schuldenregel für wichtige Zukunftsfelder wie Bildung und Forschung eingesetzt werden könnten. In dieser schwierigen Phase der Finanz- und Haushaltspolitik wäre eine konstruktiv-kritische Herangehensweise durch den Bundesrechnungshof, die die Bundesregierung auf dem eingeschlagenen Weg bekräftige, zielführender.

Der Bundesrechnungshof erkennt die Anstrengungen des Bundesfinanzministeriums zur nachhaltigen Haushaltskonsolidierung an. Nach seiner Auffassung gehört es zu einer realistischen Einschätzung der Haushalts- und Finanzlage, mögliche Risiken für den Prozess der Haushaltssanierung aufzuzeigen. Dazu gehört auch der Blick auf Konsolidierungserfolge und -misserfolge früherer Jahre.

Der Vergleich der vorgesehenen Entlastungsbeträge mit den Haushaltsbelastungen der Konjunkturpakete zeigt, dass das Konsolidierungsvolumen des Zukunftspakets keineswegs unangemessen hoch ist. Verschiedentlich geäußerte Befürchtungen, der Aufschwung werde mit dem Zukunftspaket „kaputt gespart“, sind daher unberechtigt. Diese Betrachtungsweise stützt die Haushaltsstrategie der Bundesregierung.

Der Bundesrechnungshof stimmt im Übrigen der Auffassung des Bundesfinanzministeriums zu, dass die Maßnahmen erst einen Einstieg in die Konsolidierung des Bundeshaushalts bedeuten. Deshalb plädiert er dafür, die sich aufgrund der günstigen konjunkturellen Entwicklung ergebenden Haushaltsentlastungen konsequent für den weiteren Abbau der hohen Neuverschuldung einzusetzen. Eine solche Strategie bildet die beste Gewähr dafür, das Ziel tatsächlich zu erreichen, den Bundeshaushalt bis spätestens zum Jahre 2016 entsprechend den Vorgaben der neuen Schuldenregel weitgehend auszugleichen.

2.3 Haushaltsaufstellung als Top-Down-Prozess

Um die Vorgaben der neuen Schuldenregel im Haushaltsverfahren besser berücksichtigen zu können, soll ab dem Haushalt 2012 die Aufstellung des Regierungsentwurfs als Top-Down-Verfahren ausgestaltet werden. Dazu wird das Bundeskabinett jeweils bis spätestens Mitte März auf Vorschlag des Bundesfinanzministeriums Eckwerte zum Haushaltsentwurf und zum Finanzplan beschließen. Diese sollen die Einhaltung der verfassungsrechtlichen Schuldenregel sicherstellen und die verbindliche Grundlage für die weitere Haushaltsaufstellung in den Einzelplänen sein. Basis hierfür sollen die auf den mittelfristigen Zeitraum ausgedehnte Herbstprognose der Bundesregierung zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sowie die Ergebnisse der Steuerschätzung vom November bilden, die ebenfalls auf einen Mittelfristzeitraum erweitert wird.

Auf Basis dieser Eckwerte legen die Ressorts ihre Haushaltsanmeldungen vor. Wie bisher beschließt das Bundeskabinett dann – in der Regel vor der Sommerpause – über den Haushaltsentwurf und den Finanzplan. Das parlamentarische Verfahren der Haushaltsaufstellung bleibt unverändert.

Der Bundesrechnungshof befürwortet bereits seit längerem die Veränderung des Haushaltsaufstellungsprozesses hin zu einem Top-Down-Ansatz. In diesem können die strategischen Budgetziele unter Beachtung der Schuldengrenze vom Bundeskabinett festgelegt und ggf. mit den für die Zielerreichung erforderlichen Konsolidierungsmaßnahmen verbunden werden.²⁸ Bei konsequenter Durchführung wird das neue Verfahren die Haushaltsaufstellung straffen, Begehrlichkeiten der Ressorts mindern und die Einhaltung der finanzwirtschaftlichen Vorgaben erleichtern.

2.4 Ausgabenentwicklung und -struktur

2.4.1 Entwicklung wesentlicher Finanzkennzahlen

Die **Ausgabenstruktur** des Bundeshaushalts ist vor allem von den Bereichen „Soziales“ und „Zinsen“ geprägt.

²⁸ Vgl. Bemerkungen 2008, Bundestagsdrucksache 16/11000 Nummer 2.1.2.3.

Die im Bundeshaushalt veranschlagten **Sozialausgaben** umfassen im Wesentlichen die finanzielle Unterstützung der sozialen Sicherungssysteme. Hierzu gehören

- die Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung (vgl. Nummer 2.4.3),
- die Ausgaben des Bundes für den Arbeitsmarkt (vgl. Nummer 2.4.4),
- die Zuschüsse des Bundes an die Gesetzliche Krankenversicherung (vgl. Nummer 2.4.5) sowie
- weitere Sozialtransfers bei der Familienförderung (vgl. Nummer 2.4.6) und der landwirtschaftlichen Sozialpolitik.

2.4.1.1

Die im Haushalt 2010 veranschlagten Sozialausgaben belaufen sich auf 173,1 Mrd. Euro. Nach dem Haushaltsentwurf 2011 sollen die Ausgaben auf 158,8 Mrd. Euro zurückgehen. Dieser Wert liegt allerdings immer noch um 11,1 Mrd. Euro über dem Ist des Jahres 2009.

Das seit Anfang der 1990er-Jahre stetig wachsende Ausgabenniveau im Sozialbereich ist vor allem die Folge einer zunehmenden Haushaltsfinanzierung der sozialen Sicherungssysteme. Die **Sozialquote** (Anteil der Sozialausgaben an den Gesamtausgaben) hat im Bundeshaushalt 2010 mit 54,2 % einen neuen Höchstwert erreicht. Nach dem Haushaltsentwurf 2011 wird sie immer noch bei 51,7 % liegen (vgl. Tabelle 2.4).

Die **Sozialsteuerquote** (Verhältnis der Sozialausgaben zu den Steuereinnahmen) entwickelt sich infolge der seit 2008 niedrigeren Steuereinnahmen noch ungünstiger. Nach dem Haushaltsentwurf 2010 liegt sie bei fast 82 % und damit 23 Prozentpunkte über dem Wert des Jahres 2008. Zwar geht die Quote nach dem Haushaltsentwurf 2011 auf 71,6 % zurück. Das darf den Blick aber nicht davor verstellen, dass trotz der Sparmaßnahmen (vgl. Nummer 2.2.3) noch fast drei Viertel der Steuereinnahmen rechnerisch im Sozialbereich eingesetzt werden.

2.4.1.2

Die **Zinsausgaben** sind nach den Sozialausgaben der zweitgrößte Ausgabenblock. Trotz des erheblichen Kreditbedarfs des Bundes bewegt sich die Zinsquote (Anteil der Zinsen an den Gesamtausgaben) mit 11,5 % (2010) bzw. 11,7 % (2011) deutlich unter dem Höchstniveau von über 17 % in den Haushalten der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre (vgl. Tabelle 2.4). Die vergleichsweise niedrige Zinsquote ist darauf zurückzuführen, dass die Zinsausgaben wegen des niedrigen Zinsniveaus nominal sogar zurückgehen, während sich die Gesamtausgaben seit dem Haushaltsjahr 2007 stark erhöht haben. Im Finanzplanungszeitraum wird die Zinsquote allerdings wieder steigen – auf 16,0 % im Jahre 2014.

Die **Zins- und Sozialausgaben** zusammen machen etwa zwei Drittel des Haushaltsvolumens aus. Nur ein Drittel des Haushalts steht somit für die Finanzierung anderer Aufgabenfelder zur Verfügung. Der Vergleich zu den Steuereinnahmen fällt noch ungünstiger aus. Im Haushalt 2010 liegt der für diese Ausgabenblöcke benötigte Steueranteil bei 99 %. Trotz des sich abzeichnenden günstigeren

Haushaltsverlaufs mit Steuermehreinnahmen und Entlastungen bei den Arbeitsmarktausgaben wird diese Quote nicht unter 95 % sinken. Auch im Jahre 2011 wird sie noch bei fast 88 % liegen. Das heißt, die Finanzierung der übrigen vor allem zukunftsrelevanten Aufgaben muss – rechnerisch gesehen – weitgehend durch andere Einnahmen, im Wesentlichen also durch Kredite, gedeckt werden. Deshalb sind die mit dem Zukunftspaket eingeleiteten Konsolidierungsmaßnahmen zur Senkung der Ausgaben und Steigerung der Einnahmen ein Weg, um die Haushaltsstruktur mittelfristig zu verbessern. Trotzdem wird auch in den Folgejahren ein hoher Anteil der Steuern auf diese beiden Ausgabenblöcke entfallen (vgl. Tabelle 2.4).

2.4.1.3

Außerhalb der Bereiche Soziales und Zinsen entwickeln sich die Ausgaben wie folgt (vgl. Tabelle 2.4):

(1) Die **Personalausgaben** (einschließlich der Versorgungsleistungen) lagen in den letzten Jahren zwischen 26 und 28 Mrd. Euro. Im Vergleich zu den Gesamtausgaben sinkt die Personalausgabenquote im Haushalt 2010 auf 8,7 % und damit auf ihren historisch niedrigsten Stand. Der niedrige Personalausgabenanteil ist – neben dem hohen Anstieg der Gesamtausgaben – auf die pauschalen Stelleinsparungen²⁹ sowie Konsolidierungsmaßnahmen bei den Personalausgaben seit dem Jahre 1993 zurückzuführen. Ausweislich des Haushaltsentwurfs 2011 wird der Stellenbestand Ende 2010 im zivilen Bereich³⁰ – ohne Ersatz(plan)stellen³¹ – auf 256 000 Planstellen/Stellen sinken. Dies entspricht einem Rückgang von 125 000 – also fast einem Drittel – gegenüber dem einigungsbedingten Personalthöchststand im Jahre 1992 (381 000 ohne damalige Sondervermögen Post und Bahn). Auch der Stellenbestand vor der Wiedervereinigung (1989: 301 500) wird unterschritten. Ungeachtet hiervon sieht der Haushaltsentwurf 2011 eine Fortsetzung der pauschalen Stelleinsparungen vor. Die Einsparungsquote soll sogar gegenüber den Vorjahren auf 1,5 % angehoben werden (2009: 0,6 %; 2010: 1,0 %). Damit soll ein Beitrag der Verwaltung zur Konsolidierung des Bundeshaushalts erbracht werden und die Mehrausgaben aufgrund der Tarif- und Besoldungsrunde 2010 zumindest teilweise kompensiert werden. Die Personalausgaben sollen des Weiteren durch den Verzicht auf die für 2011 geplante Erhöhung des Weihnachtsgeldes zusätzlich entlastet werden.³² Die Stelleinsparung aufgrund der Verlängerung der Wochenarbeitszeit für die Bundesbeamten³³ soll fortgesetzt werden.

²⁹ Die pauschalen Stelleinsparungen lagen im Zeitraum 1993 bis 2006 in der Regel bei 1,5 %, im Haushalt 2007 bei 1,2 %, im Haushalt 2008 bei 0,9 %, im Haushalt 2009 bei 0,6 % und im Haushalt 2010 bei 1,0 % des Gesamtstellenplans.

³⁰ Der Stellenbestand der Soldatinnen und Soldaten liegt bei 200 175 Planstellen (Haushalt 2010).

³¹ Die Summe der Ersatz(plan)stellen beläuft sich nach dem Haushalt 2010 auf 3 142.

³² Das Weihnachtsgeld für Besoldungs- und Versorgungsempfängerinnen und -empfänger war durch das Haushaltsbegleitgesetz 2006 vom 29. Juni 2006 (BGBl. I S. 1402 ff.) für den Zeitraum 2006 bis 2010 halbiert worden, was einer Absenkung der monatlichen Bezüge von 2,5 % entspricht.

³³ Im Zeitraum 2005 bis 2014 werden jeweils 0,4 % der Beamtenplanstellen finanziell eingespart; dies entspricht den um insgesamt 3,9 % erhöhten Arbeitskapazitäten infolge der im Jahre 2004 eingeführten Verlängerung der Arbeitszeit von 38,5 auf 40 Wochenstunden.

Tabelle 2.4

Wesentliche Ausgabearten und Finanzkennzahlen

Jahr	1991	1995	1999	2001	2003	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ausgaben											Soll	HHE	Finanzplan		
	Mrd. Euro														
Sozialausgaben¹	70,2	90,2	100,3	102,0	118,3	133,0	134,5	139,8	140,4	147,7	173,1	158,8	155,1	152,0	150,8
darunter:															
– Rente, Knappschaft	29,4	39,2	60,5	69,1	77,3	77,5	77,0	78,1	78,2	79,0	80,8	80,1	80,9	81,6	82,7
– Kinder-, Erzieh.-, ElternG²	13,7	14,2	3,5	3,3	3,2	3,0	2,9	6,0	5,0	5,3	5,4	5,3	5,3	5,3	5,3
– Landwirtschaftl. Sozialpolit.	2,9	3,6	4,0	4,0	4,0	3,7	3,7	3,7	3,9	3,9	3,8	3,7	3,6	3,6	3,6
– Zuschuss an GKV	-	-	-	-	-	2,5	4,2	2,5	2,5	7,2	15,7	15,3	14,0	14,0	14,0
– Arbeitsmarkt	12,0	20,0	21,5	15,4	23,7	37,9	39,5	42,8	42,9	44,3	59,3	48,7	43,8	40,1	38,0
darunter:															
– Zuschuss an BA	3,1	3,5	3,9	1,9	6,2	0,4	-	-	-	-	12,8	-	-	-	-
– Darlehen an BA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6,6	2,2	-	-
– Arbeitslosenhilfe	3,8	10,5	15,6	12,8	16,5	1,5	-	-	-	-	-	-	-	-	-
– Beteiligung an Kosten der Arbeitsförderung					-	-	-	6,5	7,6	7,8	7,9	8,0	8,2	8,4	8,6
– Grundsicherung	-	-	-	-	-	35,2	38,7	35,7	34,8	36,0	38,3	33,8	33,1	31,3	29,0
Zinsausgaben	21,2	40,2	41,1	38,3	37,0	37,4	37,6	38,8	40,2	38,1	36,8	36,1	36,4	40,6	48,1
Personalausgaben³	24,9	27,1	27,0	26,8	27,2	26,4	26,1	26,0	27,0	27,9	27,7	27,8	27,7	27,5	27,4
Investitionsausgaben⁴	20,1	34,0	28,6	27,3	25,7	22,9	22,7	26,2	24,3	27,1	28,3	27,3	26,8	26,4	26,0
Restliche Ausgaben⁵	69,0	46,1	49,9	48,7	48,5	40,1	40,1	41,8	50,4	51,5	54,1	58,0	56,3	56,9	57,6
Globalansätze⁶											-0,5	-0,6	-1,3	-1,9	-8,8
Gesamtausgaben	205,4	237,6	246,9	243,1	256,7	259,8	261,0	270,4	282,3	292,3	319,5	307,4	301,0	301,5	301,1
Ausgabenquoten	Prozent														
Sozialquote	34,2	38,0	40,6	42,0	46,1	51,2	51,5	51,7	49,7	50,5	54,2	51,7	51,5	50,4	50,1
Zinsquote	10,3	16,9	16,6	15,8	14,4	14,4	14,4	14,3	14,2	13,0	11,5	11,7	12,1	13,5	16,0
Zins-/Sozialquote	44,5	54,9	57,3	57,7	60,5	65,6	65,9	66,1	64,0	63,6	65,7	63,4	63,6	63,9	66,1
Personalquote	12,1	11,4	10,9	11,0	10,6	10,2	10,0	9,6	9,6	9,5	8,7	9,0	9,2	9,1	9,1
Investitionsquote	9,8	14,3	11,6	11,2	10,0	8,8	8,7	9,7	8,6	9,3	8,9	8,9	8,9	8,8	8,6
Anteil restl. Ausgaben	33,6	19,4	20,2	20,0	18,9	15,4	15,4	15,4	17,9	17,6	16,8	18,7	18,3	18,2	16,2
Ausg-/Steuerquoten	Prozent														
Sozialsteuerquote	43,2	48,2	57,4	52,7	61,6	70,0	66,0	60,8	58,7	64,8	81,7	71,6	66,6	62,9	60,2
Zinssteuerquote	13,0	21,5	23,5	19,8	19,3	19,7	18,4	16,9	16,8	16,7	17,4	16,3	15,6	16,8	19,2
Zins-/Sozialsteuerquote	56,2	69,7	81,0	72,4	80,9	89,6	84,4	77,7	75,5	81,6	99,1	87,9	82,3	79,7	79,5
Investitionsteuerquote	12,4	18,2	16,4	14,1	13,4	12,0	11,1	11,4	10,2	11,9	13,4	12,3	11,5	10,9	10,4

¹ Neben den in der Tabelle enthaltenen Positionen: Wohngeld, Wohnungsbauprämie, Unterhaltsvorschuss, Kriegsopfervorsorge und -fürsorge.

² Bis zum Jahre 1995 einschl. Kindergeld (10,5 Mrd. Euro); ab dem Jahre 1996 Umstellung auf steuerliches Kindergeld (2009: 33,5 Mrd. Euro, davon Bundesanteil: 14,2 Mrd. Euro); ab dem Jahre 2005 einschl. Kinderzuschlag; 2007: Hilfen für Kinderbetreuungsabbau.

³ Ohne Versorgungsausgaben für pensionierte Bahn- und Postbeamte (2010: rund 11 Mrd. Euro – in Pos. „Restliche Ausgaben“) enthalten.

⁴ Investitionsausgaben ohne Darlehen an BA.

⁵ Sächliche Verwaltungsausgaben, militärische Beschaffungen, nichtinvestive Wirtschafts- und Forschungsförderung, Sondervermögen + sonstige Einrichtungen.

⁶ Vgl. Finanzplan 2010 bis 2014, Bundestagsdrucksache 17/2501, Tabelle 6, Nummer 3; in den Ansätzen der Jahre 2013 und 2014 enthalten sind insbesondere Globale Minderausgaben von 1,0 bzw. 3,0 Mrd. Euro aufgrund der geplanten Streitkräfteform sowie eine Globale Minderausgabe von 4,8 Mrd. Euro (2014) zur Einhaltung der neuen Schuldenregel (vgl. Nummer 2.2.1.2).

(2) In den Personalausgaben nicht enthalten sind die Versorgungs- und Beihilfeleistungen für die pensionierten Beamtinnen und Beamten der **ehemaligen Sondervermögen Bahn und Post** von 11 Mrd. Euro. Diese trägt der Bundeshaushalt über Zuweisungen und Zuschüsse an das Bundeseisenbahnvermögen und den Bundes-Pensions-Service für Post und Telekommunikation e. V. Rechnet man diese Ausgaben mit ein, erhöht sich die Quote der „personalbezogenen Ausgaben“ im Haushalt 2010 auf 12,2 % (2011: 12,5 %).

(3) Die **Investitionsausgaben** sind im Haushalt 2010 mit 28,3 Mrd. Euro veranschlagt. Dies entspricht einer Investitionsquote von 8,9 % und liegt auf dem Niveau der Vorjahre. Trotz eines Rückgangs der Investitionen um 1 Mrd. Euro (wegen Auslaufens des Konjunkturpakets I) verbleibt die Investitionsquote im Haushaltsentwurf 2011 (ohne Einbeziehung der Darlehen an die Bundesagentur für Arbeit) auf gleichem Niveau, da die Gesamtausgaben stärker zurückgehen. Zudem sind außerhalb des Haushalts zusätzliche Investitionsmittel von 13,4 Mrd. Euro im Sondervermögen ITF veranschlagt. Diese mit dem Konjunkturpaket II bereitgestellten Mittel stehen für Maßnahmen bis zum Ende 2011 zur Verfügung.

2.4.2 Unterstützung verschiedener Alterssicherungssysteme

Die Leistungen für die Unterstützung der verschiedenen Alterssicherungssysteme bilden im Bundeshaushalt³⁴ neben den Leistungen für den Arbeitsmarkt (vgl. Nummer 2.4.4) einen Ausgabenschwerpunkt.³⁵ Neben den Leistungen an die Rentenversicherung (einschließlich der Bundesbeteiligung in der knappschaftlichen Rentenversicherung) von 80,8 Mrd. Euro enthält der Bundeshaushalt eine Reihe weiterer Ausgaben für die Alterssicherung.³⁶ Dazu gehören insbesondere

- die Alterssicherung der Landwirte (Soll 2010: 2,3 Mrd. Euro),
- die Pensionszahlungen und Beihilfen an Versorgungsempfängerinnen und -empfänger des Bundes einschließlich sogenannter G 131-Fälle³⁷ (Soll 2010: 7,3 Mrd. Euro),
- die Leistungen an die Sonderversorgungssysteme in den neuen Ländern (Soll 2010: 0,8 Mrd. Euro nach Abzug der Erstattungen durch die Länder),
- die Erstattung von Ausgaben des Bundeseisenbahnvermögens,³⁸ das insbesondere die Bezüge der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger des ehemaligen Sondervermögens Bahn leistet (Soll 2010: 4,9 Mrd. Euro),

³⁴ Weitere Leistungen für die Alterssicherung in Milliardenhöhe werden aus dem Haushalt der Bundesagentur zugunsten der Bezieher von Arbeitslosengeld I erbracht.

³⁵ Einen umfassenden Überblick gibt der Alterssicherungsbericht 2008, Bundestagsdrucksache 16/11061 S. 7–10 und S. 14–51.

³⁶ Die nachfolgend aufgeführten Ausgaben zählen nach der Systematik des Funktionenplans mit Ausnahme der Alterssicherung der Landwirte nicht zum Sozialbereich, sondern zu anderen Aufgabenbereichen.

³⁷ Dabei handelt es sich um pensionierte Beschäftigte des öffentlichen Dienstes, die nach dem Zweiten Weltkrieg nicht wieder eingestellt wurden oder deren Versorgung aus anderen Gründen weggefallen war.

³⁸ Vgl. Wirtschaftsplan des BEV (Anlage zu Kapitel 1222 Titel 634 01).

- der Bundeszuschuss zur Mitfinanzierung der Versorgungs- und Beihilfeleistungen an die pensionierten Postbeamtinnen und -beamten³⁹ (Soll 2010: 6,3 Mrd. Euro).⁴⁰

Die Ausgaben im Bundeshaushalt 2010 für die verschiedenen Alterssicherungssysteme liegen bei 102 Mrd. Euro, also fast bei einem Drittel der Gesamtausgaben. Aufgrund der demografischen Entwicklung ist vor allem bei der Rentenversicherung mit einem weiteren Anstieg der finanziellen Belastungen für den Bund zu rechnen. Für seine eigenen Versorgungsempfängerinnen und -empfänger hat der Bund die Sondervermögen „Versorgungsrücklage des Bundes“ und „Versorgungsfonds des Bundes“ (für neu eingestellte Beamtinnen und Beamte) geschaffen. Durch sie wird der Bundeshaushalt zumindest langfristig von der Finanzierung der Versorgungsausgaben für die Angehörigen der Bundesverwaltung entlastet.⁴¹

2.4.3 Bundesleistungen an die Rentenversicherung

Die in einer Titelgruppe zusammengefassten Leistungen des Bundes an die Rentenversicherung⁴² stellen den größten Ausgabeposten im Bundeshaushalt dar. Seit Anfang der 1990er-Jahre sind die verschiedenen Bundesleistungen von 30,6 Mrd. Euro (1992) auf 80,8 Mrd. Euro (2010) gestiegen. Dies entspricht einem Zuwachs um 164 %. In den letzten Jahren verlief der Anstieg flacher (vgl. Tabelle 2.4 und Abbildung 2.3).

Die Leistungen im Bundeshaushalt setzen sich aus Zuschüssen, Beteiligungen, Beiträgen und Erstattungen des Bundes zusammen (vgl. Tabelle 2.5). Die Bundeszuschüsse und Beteiligungen dienen zur Finanzierung von Leistungen der Rentenversicherung, denen keine Beiträge gegenüberstehen; sie sollen die Rentenversicherung entlasten und so die Rentenbeitragssätze senken oder zumindest stabilisieren. Mit den Beiträgen übernimmt der Bund die Beitragszahlungen in bestimmten Lebenslagen. Den höchsten Finanzierungsbeitrag erbringt der **allgemeine Bundeszuschuss** (vgl. Tabelle 2.5). Er ist an die Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer sowie des Beitragssatzes gekoppelt. Maßgebend für seine Höhe sind

- die Veränderung der durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelte vom vorletzten zum letzten Jahr sowie
- die Veränderung des Beitragssatzes im gleichen Zeitraum.

³⁹ Einbezogen sind Beamtinnen und Beamte des Sondervermögens Deutsche Bundespost, der Teilsondervermögen Deutsche Bundespost POSTDIENST, Deutsche Bundespost POSTBANK und Deutsche Bundespost TELEKOM sowie Beschäftigte der Postaktiengesellschaften, denen aus einem Beamtenverhältnis Ansprüche auf Versorgung zustehen und deren Hinterbliebene.

⁴⁰ Vgl. Kapitel 6002 Titel 685 01: Der Bundes-Pensions-Service für Post und Telekommunikation e. V. hat seine Pensions- und Beihilfeleistungen in den Jahren 2005 bis 2007 durch den Verkauf der Forderungen gegen die Postnachfolgeunternehmen gedeckt. Der Bund ist dadurch von seinen Leistungen entlastet worden. Nachdem die Verwertungserlöse für die Pensionsverpflichtungen aufgebraucht worden sind, muss der Bundeshaushalt den Finanzbedarf ab dem Jahre 2008 vollständig tragen.

⁴¹ Vgl. dazu im Einzelnen: Vierter Versorgungsbericht der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 16/12660 S. 29–32.

⁴² Vgl. Einzelplan 11 (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) Kapitel 1113 Titelgruppe 02.

Tabelle 2.5

Rentenversicherungsleistungen des Bundes

	2010	2011
	Mrd. Euro	
Zuschuss zur allgemeinen Rentenversicherung (RV)	39,88	39,59
Beteiligung in der knappschaftlichen RV	5,90	5,85
Zusätzlicher Zuschuss (seit 1998) an die allgemeine RV zur Finanzierung nicht beitragsgedeckter Leistungen sowie zur Senkung des Beitragssatzes ¹	19,10	19,17
Beitragszahlungen für Kindererziehungszeiten (ab 01.06.1999)	11,64	11,57
Zuschüsse zu RV-Beiträgen der in Werkstätten und Integrationsprojekten beschäftigten behinderten Menschen	1,05	1,08
Erstattung von einigungsbedingten Leistungen an die RV	0,34	-
Erstattung von Aufwendungen der DRV Bund aufgrund der Überführung von Zusatzversorgungssystemen in die RV in den neuen Ländern (zu 60 % von neuen Ländern erstattet)	2,70	2,70
Sonstiges	0,17	0,17
Insgesamt	80,78	80,13

¹ Grundsätzlich (d. h. ohne haushaltsrechtliche Zweckbindung) finanziert durch Erhöhung des allgemeinen Umsatzsteuersatzes von 15 auf 16 % ab 1. April 1998 und aus dem Aufkommen der seit 1. April 1999 erhobenen Ökosteuer.

Für die Berechnung der anderen Zuschüsse, Beteiligungen, Beiträge und Erstattungen gelten gesonderte Regelungen. Sie sind z. T. nicht an die Bruttolohnentwicklung, sondern an andere Richtgrößen gekoppelt – wie an die jährliche Veränderungsrate des Umsatzsteueraufkommens (zusätzlicher Bundeszuschuss) oder an den Saldo der Einnahmen und Ausgaben (Beteiligung in der knappschaftlichen Rentenversicherung).

Die Gesamtausgaben der **Rentenversicherung**⁴³ sind von 147,3 Mrd. Euro im Jahre 1992 auf 245,8 Mrd. Euro im Jahre 2009 angewachsen. Damit werden an 20,4 Millionen Rentnerinnen und Rentner 24,9 Millionen Altersrenten sowie Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit und Renten wegen Todes gezahlt.⁴⁴ Der Anstieg der Rentenversicherungs-Gesamtausgaben ist auch darauf zurückzuführen, dass der Bund Leistungen der Rentenversicherung ausgeweitet hat. Die beitragsfinanzierten Einnahmen in der Rentenversicherung haben mit dieser Entwicklung nicht Schritt gehalten. Der Bund hat den Ausgleich durch zusätzliche Leistungen übernommen. Der Bundeshaushalt trägt seit einigen Jahren ein Drittel der Rentenversicherungsausgaben (vgl. Abbildung 2.3). Einen Teil der zusätzlichen Leistungen finanziert der Bund durch Erhö-

hungen bei der Umsatzsteuer sowie der Energie- und Stromsteuer.⁴⁵

Für eine tragfähige Finanzierung der Rentenversicherung ist die Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen von maßgeblicher Bedeutung. Die Ausgabenseite wird durch das Niveau der Renten, die Zahl der Rentenbezieher sowie die Bezugsdauer der Renten bestimmt. Für die Einnahmenseite sind die Rentenbeiträge auf Basis des jeweils geltenden Beitragssatzes sowie die Bundesleistungen bestimmend. Wesentlich beeinflusst werden diese Parameter von der konjunkturellen Entwicklung und – in steigendem Maße – von demografischen Veränderungen. So führt die höhere Lebenserwartung⁴⁶ dazu, dass sich die Rentenbezugsdauer entsprechend verlängert. Zudem dürfte sich das Verhältnis zwischen der Bevölkerung im Rentenalter und der Bevölkerung im Erwerbsalter gegenüber dem Jahre 2005 (28,9 %) bis zum Jahre 2050 fast verdoppeln.⁴⁷ Diese Entwicklungen werden im Ergebnis erheb-

⁴³ Einschließlich knappschaftlicher Rentenversicherung.

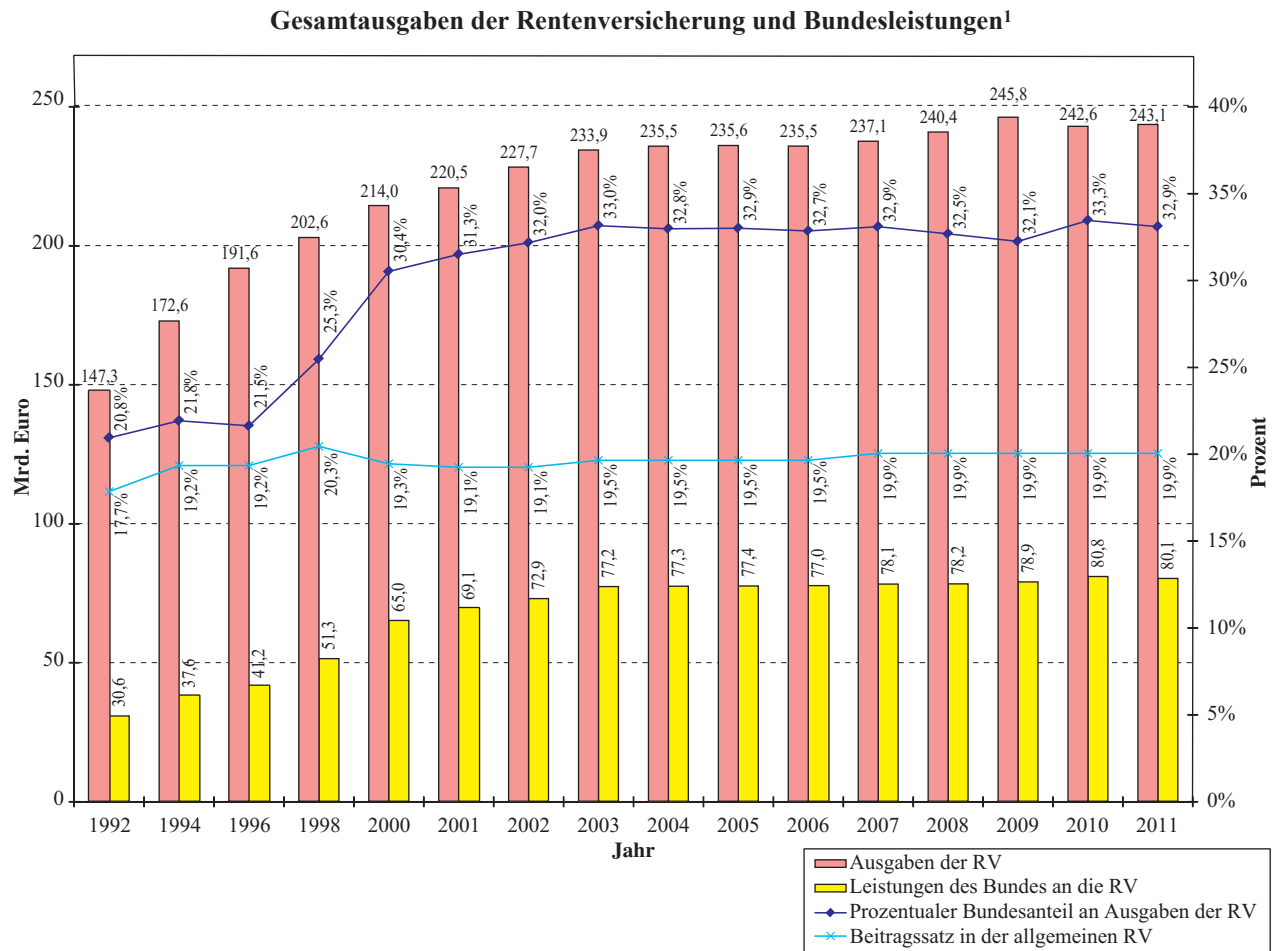
⁴⁴ Angaben der Deutschen Rentenversicherung, Stand: 31. Dezember 2009.

⁴⁵ Mit der sog. ökologischen Steuerreform im Jahre 1999 wurden die Mineralölsteuersätze erhöht und die Stromsteuer eingeführt; die Mehreinnahmen wurden überwiegend für Mehrleistungen des Bundes an die gesetzliche Rentenversicherung verwendet.

⁴⁶ Bis zum Jahre 2030 wird von einer Erhöhung der Lebenserwartung bei 65-jährigen Männern und Frauen von 2½ Jahren ausgegangen, vgl. Rentenversicherungsbericht 2009, Bundestagsdrucksache 17/52 S. 8 und 32.

⁴⁷ Vgl. dazu Zweiter Bericht des Bundesministeriums der Finanzen zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen (Juni 2008), S. 25–27.

Abbildung 2.3



¹ Bis 2009 Ist-Zahlen, Angaben für 2010 und 2011 stammen aus dem Rentenversicherungsbericht 2009 vom 20. November 2009 (Bundestagsdrucksache 17/52).

liche finanzielle Herausforderungen für das umlagenfinanzierte Rentensystem mit sich bringen.⁴⁸

Die Rentenreformen zielten in den letzten Jahren insbesondere darauf ab, die Beitragseinnahmen zu stabilisieren und die Ausgaben der Rentenversicherung zu begrenzen.⁴⁹

(1) Mit dem Altersvermögensergänzungsgesetz 2001⁵⁰ wurde u. a. der **Altersvorsorgeanteil** („Riesterterre“) eingeführt, durch den sich über einen Zeitraum von acht Jahren der Rentenanstieg in Abhängigkeit des steigenden maximal förderfähigen Beitrags zur Riester-Rente vermindert.

⁴⁸ Vgl. dazu: Deutsche Bundesbank, Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland, Monatsbericht April 2008, S. 51–71.

⁴⁹ Vgl. dazu auch Sozialbericht 2009 (Bundestagsdrucksache 16/13 830) Teil A Nummer 8.2.1–8.2.4.

⁵⁰ Gesetz zur Ergänzung des Gesetzes zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens vom 21. März 2001, BGBl. I 2001 S. 403 ff.

(2) Im Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz 2004⁵¹ wurde die Rentenanpassungsformel um den **Nachhaltigkeitsfaktor** ergänzt. Bei Rentenanpassungen wird seitdem das Verhältnis von Beitragszahlern zu Rentnern berücksichtigt. Dies hat zur Folge, dass der Anstieg der Rente gedämpft wird, wenn die Zahl der Rentner im Vergleich zu den Beitragszahlern steigt. Eine **Schutzklausel** soll verhindern, dass es aufgrund der Dämpfungsfaktoren zu einer Rentenkürzung gegenüber dem Vorjahr kommt. Als Folge dieser Schutzklausel kamen die Rentendämpfungen in den Jahren 2005 und 2006 aufgrund der geringen Lohnsteigerungen nicht zum Tragen.

(3) Durch das Rentenversicherungs-Altersgrenzenanpassungsgesetz aus dem Jahre 2007⁵² wird die **Regelalters-**

⁵¹ Gesetz zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung vom 21. Juli 2004, BGBl. I 2004 S. 1791 ff.

⁵² 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.

grenze von 65 Jahren schrittweise in den Jahren 2012 bis 2029 auf 67 Jahre angehoben. Abschlagsfrei bei einem Renteneintritt mit 65 Jahren bleiben auch künftig Versicherte, die die hierfür maßgebliche Wartezeit von 45 Jahren erfüllen. Außerdem wurde die o. a. **Schutzklausel modifiziert**. Danach sollen die seit 2005 unterbliebenen Rentendämpfungen durch Halbierung der Rentenerhöhungen ab 2011 nachgeholt werden („Nachholfaktor“), soweit dies aufgrund der Lohnentwicklung möglich ist.

Neben diesen Entlastungen sind die Rentenfinanzen aber auch durch folgende Maßnahmen belastet worden:

(1) Mit dem **Gesetz zur Rentenanpassung 2008**⁵³ ist der Altersvorsorgeanteil für die Jahre 2008 und 2009 ausgesetzt worden, wodurch es jeweils um 0,65 Prozentpunkte höhere Rentenanpassungen gab. Die Mehrausgaben in der allgemeinen Rentenversicherung belaufen sich für den Zeitraum von 2008 bis 2013 auf 11,1 Mrd. Euro. Auf den Bundeshaushalt entfallen insgesamt 4,4 Mrd. Euro einschließlich der durch die höhere Rentenanpassung bedingten zusätzlichen Aufwendungen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende.⁵⁴ Die ausgesetzten Anpassungsdämpfungen sollen in den Jahren 2012 und 2013 nachgeholt werden. Hierdurch würde zumindest eine dauerhafte Belastung der Rentenfinanzen vermieden.

(2) Des Weiteren wurde mit dem **Gesetz zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch, zur Errichtung einer Versorgungsausgleichskasse und anderer Gesetze**⁵⁵ im Jahre 2009 die bestehende Schutzklausel dergestalt ausgeweitet, dass die Renten bei einer sinkenden Bruttolohn- und Gehaltssumme je Arbeitnehmer nicht gekürzt werden können. Diese „erweiterte Rentenschutzklausel“ kommt bereits im Jahre 2010 zum Tragen. Wegen der ungünstigen Lohnentwicklung 2009 und der hierauf begründeten niedrigeren Rentenwerte zum 1. Juli 2010 hätten die Renten eigentlich sinken müssen. Dies wird durch die o. a. Rentengarantie verhindert, d. h. die Beiträge für die aktuellen Rentenwerte bleiben gegenüber dem Vorjahr unverändert, also 27,20 Euro (West) bzw. 24,13 Euro (Ost). Allerdings ist gesetzlich bestimmt, dass die unterbliebenen Rentenminderungen in den Folgejahren mit künftigen Rentenerhöhungen verrechnet werden.

Nach Berechnungen der Bundesregierung beträgt der aufgrund der unterbliebenen Dämpfungen bei der Rentenanpassung 2005, 2006 und 2010 bestehende Ausgleichsbedarf für kommende Rentenanpassungen 3,81 % (West) bzw. 1,83 % (Ost).⁵⁶

Neben diesen – zumindest temporären – Mehrbelastungen werden sich die Einnahmen der Rentenversicherung

aufgrund der im Zukunftspaket (vgl. Nummer 2.2.3) enthaltenen Maßnahmen im Jahre 2011 um 2,2 Mrd. Euro vermindern. So sollen die Rentenversicherungsbeiträge für Empfänger von ALG II-Leistungen (1,8 Mrd. Euro) sowie die Erstattungen für einigungsbedingte Leistungen an die Rentenversicherung (0,3 Mrd. Euro) wegfallen. Weitere Belastungen folgen aus der vorgesehenen Erhöhung des Krankenversicherungsbeitrags um 0,6 Prozentpunkte, der hälftig von der Rentenversicherung zu tragen ist. Dies führt insgesamt zu Mehrbelastungen bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums 2014 in einer Größenordnung von 10 Mrd. Euro.⁵⁷ Die von der Bundesregierung für das Jahr 2014 in Aussicht genommene Senkung des Rentenbeitragssatzes von 19,9 auf 19,6 %⁵⁸ dürfte sich dadurch zumindest verschieben. Langfristig ergeben sich aus dem Wegfall der Rentenversicherungsbeiträge für ALG II-Empfänger niedrigere Rentenausgaben.

2.4.4 Ausgaben für den Arbeitsmarkt

Die Ausgaben für den Arbeitsmarkt fallen sowohl im Bundeshaushalt als auch im Haushalt der Bundesagentur an. Sie bestimmen sich im Wesentlichen nach den Regelungen des Sozialgesetzbuchs Zweites Buch (Grundsicherung für Arbeitsuchende) sowie Drittes Buch (Arbeitsförderung). Daneben wird die Höhe der arbeitsmarktpolitischen Leistungen wesentlich durch die Auswirkungen der konjunkturellen Entwicklung auf den Arbeitsmarkt beeinflusst.

2.4.4.1

Der **Haushalt der Bundesagentur** wurde in den Jahren 2006 bis 2008 durch die gute gesamtwirtschaftliche Entwicklung entlastet. Noch im Jahre 2008 gestalteten sich die Finanzen der Bundesagentur positiv, obwohl

- auf der Einnahmenseite zum Jahresbeginn 2008 der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung von 4,2 % auf 3,3 % erneut gesenkt⁵⁹ und
- auf der Ausgabenseite die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld für ältere Arbeitslose verlängert wurde.⁶⁰

Zum 1. Januar 2009 wurde der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung erneut abgesenkt und gesetzlich auf 3,0 % festgelegt. Darüber hinaus wurde er vorübergehend bis zum 30. Juni 2010 auf 2,8 % gesenkt. Im Rahmen des **Konjunkturpaketes II** wurde diese vorübergehende Senkung um ein halbes Jahr bis Ende 2010 verlängert. Zu-

⁵⁷ Die Nachhaltigkeitsrücklage wird bis 2014 entsprechend niedriger ausfallen.

⁵⁸ Als Folge der Nichtabsenkung ist mit zusätzlichen Beitragszahlungen von 2,6 Mrd. Euro und einem höheren Bundeszuschuss von 0,7 Mrd. Euro zu rechnen – vgl. Entwurf des HBeglG 2011, Begründung A IV 2 – Finanzielle Auswirkungen (zu Artikel 19).

⁵⁹ Zum Jahresbeginn 2007 war der Beitragssatz bereits von 6,5 auf 4,2 % abgesenkt worden.

⁶⁰ Das Arbeitslosengeld wurde mit Wirkung vom 1. Januar 2008 wie folgt gestaffelt: 15 Monate ab 50 Jahre, 18 Monate ab 55 Jahre, 24 Monate ab 58 Jahre.

⁵³ Vgl. BGBl. I 2008 S. 1076.

⁵⁴ Vgl. Kosten und Finanzierung der Rentenanpassung 2008, Antwort der Bundesregierung vom 14. Mai 2008 (Bundestagsdrucksache 16/9186), Tabelle S. 3.

⁵⁵ Vgl. BGBl. I 2009 S. 1939, 1944 – Artikel 4 Nummer 3.

⁵⁶ Vgl. Pressemitteilung über „regierung online“ vom 21. April 2010.

sätzliche Ausgaben ergeben sich insbesondere durch erleichterte und erweiterte Förderungsmöglichkeiten bei Kurzarbeit.⁶¹ Bislang bis Ende 2010 befristete Sonderregelungen zur Kurzarbeit werden durch das **Beschäftigungschancengesetz**⁶² um 15 Monate bis Ende März 2012 verlängert. Unabhängig davon können Betriebe im Jahre 2010 Kurzarbeitergeld bis zu 18 Monate beantragen.

Die Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise auf den Arbeitsmarkt waren weniger hart als befürchtet. So lag die Zahl der Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt 2009 entgegen ungünstigeren Prognosen⁶³ bei rund 3,4 Millionen Personen und damit nur um rund 155 000 Personen höher als im Jahre 2008. Infolgedessen haben sich die Finanzen der Bundesagentur besser als erwartet entwickelt:

- Für das Haushaltsjahr 2009 fiel bei Ausgaben von 48,1 Mrd. Euro und Einnahmen von 34,3 Mrd. Euro der negative Finanzierungssaldo mit 13,8 Mrd. Euro niedriger als veranschlagt aus.
- Für das Haushaltsjahr 2010 ist bei geschätzten Ausgaben von 50 Mrd. Euro⁶⁴ unter Einbeziehung der vorhandenen Rücklage von 2,9 Mrd. Euro davon auszugehen, dass der veranschlagte Bundeszuschuss von 12,8 Mrd. Euro zur Abdeckung des Finanzierungsdefizits nicht in voller Höhe benötigt wird.⁶⁵

Gleichwohl ist davon auszugehen, dass der Haushalt der Bundesagentur 2011 vor allem aufgrund der Ausgaben für das Arbeitslosengeld I sowie für das konjunkturelle Kurzarbeitergeld bei einem Beitragssatz von 3,0 % nicht

auszugleichen sein wird. Im Haushaltsentwurf 2011 ist daher ein Darlehen von 6,6 Mrd. Euro veranschlagt.⁶⁶

2.4.4.2

Die **Arbeitsmarktausgaben im Bundeshaushalt** sind seit dem Jahre 2005 und vor allem im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise seit dem Jahre 2009 deutlich gestiegen (vgl. Abbildung 2.4).

Das seit dem Jahre 2005 durchgehend hohe Volumen der Ausgaben beruht im Wesentlichen auf zwei Faktoren:

- Der Bund beteiligt sich seit Jahresbeginn 2007 an der o. a. Beitragsabsenkung über einen regelmäßigen **Zuschuss**⁶⁷ (vgl. Tabelle 2.4). Dieser Zuschuss an die Bundesagentur entspricht dem Aufkommen eines Umsatzsteuerepunktes.
- Zum anderen finanziert der Bund vor allem die Kosten der Langzeitarbeitslosigkeit, nachdem Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe im Jahre 2005 zum Arbeitslosengeld II (ALG II) zusammengeführt worden sind. Dabei handelt es sich um die Leistungen der Grundsicherung **für Arbeitsuchende** (vgl. Tabelle 2.6). Diese bewegten sich auch im Zeitraum 2006 bis 2009 trotz eines Rückgangs der Langzeitarbeitslosigkeit auf einem fast durchgehend hohen Niveau.

Innerhalb der Grundsicherung stellt das ALG II den wesentlichen Ausgabenblock dar (vgl. Tabelle 2.6).⁶⁸ Der Anstieg der Ausgaben für das ALG II in den Jahren 2009 und 2010 beruht vor allem auf dem Anstieg der Bedarfsgemeinschaften als Folge der Wirtschaftskrise.⁶⁹ Außerdem sind die Erhöhung der monatlichen ALG II-Regelleistung zur Jahresmitte 2009 sowie Verbesserungen bei den Leistungen für schulpflichtige Kinder zu berücksichtigen.⁷⁰

⁶¹ Beim Kurzarbeitergeld wird die Inanspruchnahme erleichtert und die Bezugsdauer auf bis zu 24 Monate verlängert; außerdem werden die Sozialversicherungsbeiträge bei Bezug von Kurzarbeitergeld in den ersten sechs Monaten zur Hälfte und bei Qualifizierung ab dem siebten Monat vollständig erstattet.

⁶² Vgl. Entwurf eines Gesetzes für bessere Beschäftigungschancen am Arbeitsmarkt – Beschäftigungschancengesetz – vom 7. Juni 2010, Bundestagsdrucksache 17/1945.

⁶³ Die Bundesregierung ging im Jahreswirtschaftsbericht 2009 (vom Januar 2009) davon aus, dass im Jahresdurchschnitt 2009 rund 250 000 Personen mehr als arbeitslos registriert sein würden als im Vorjahr.

⁶⁴ Basis: Finanzprojektion der Bundesagentur vom April 2010.

⁶⁵ Nach Schätzungen der Bundesagentur (Stand: Juli 2010) könnte sich der Zuschussbedarf 2010 zum Ausgleich des Finanzierungsdefizits auf 9 Mrd. Euro verringern.

⁶⁶ Um die finanzielle Handlungsfähigkeit der Bundesagentur zu sichern, wurde im Rahmen des Konjunkturpakets II eine gesetzliche Ausgleichsverpflichtung des Bundes durch die Gewährung von Darlehen geschaffen.

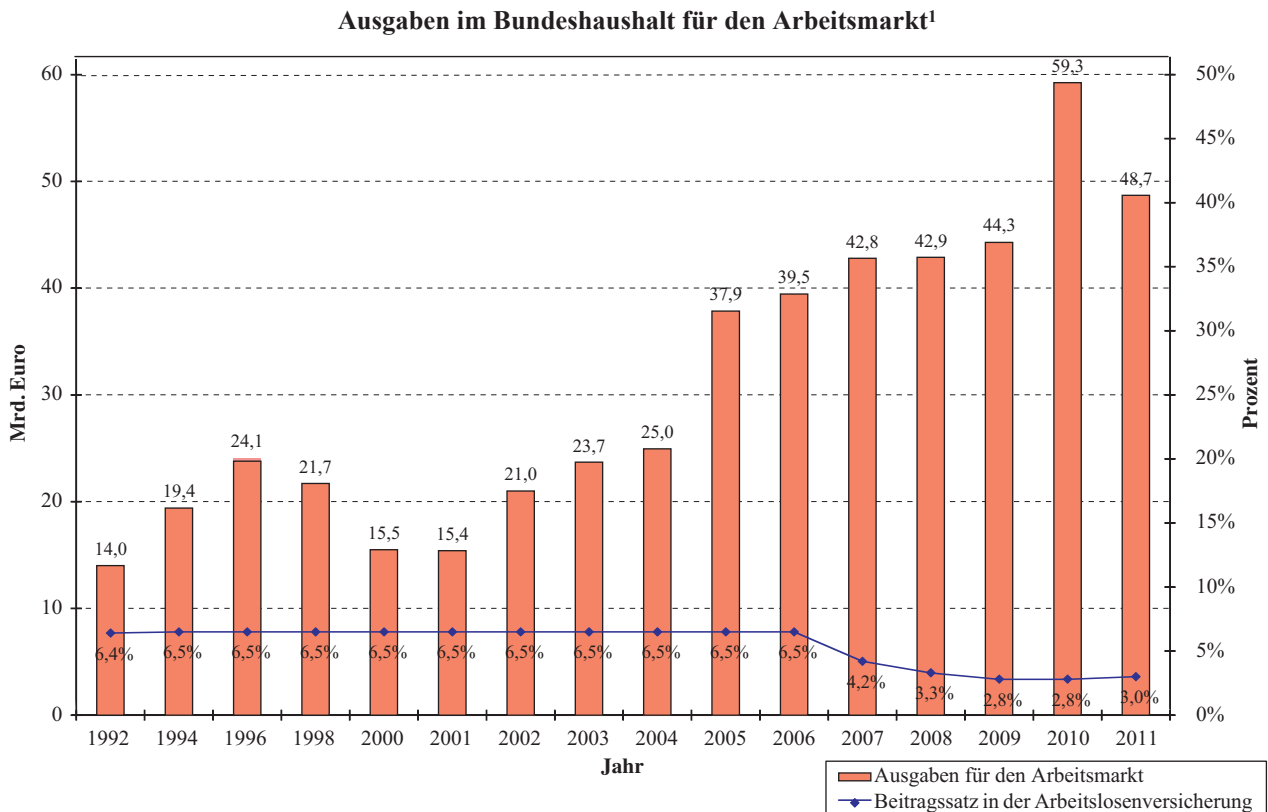
⁶⁷ Veranschlagt unter der Zweckbestimmung „Beteiligung des Bundes an den Kosten der Arbeitsförderung“.

⁶⁸ Vgl. Einzelplan 11 (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) Kapitel 1112 Titelgruppe 01.

⁶⁹ Wer zu einer leistungsberechtigten Bedarfsgemeinschaft gehört, ist in § 7 Absatz 3 und 3a SGB II festgelegt.

⁷⁰ Der ALG II-Regelsatz stieg um 8 Euro auf 359 Euro; die Kinderregelleistung für 6- bis 13-jährige wurde von 60 % auf 70 % der Regelleistung erhöht.

Abbildung 2.4



¹ 2010 und 2011 einschließlich Zuschuss bzw. Darlehen zum Ausgleich des Haushalts der Bundesagentur.

Tabelle 2.6

Ausgaben für die Grundsicherung für Arbeitsuchende

	2005 Ist	2006 Ist	2007 Ist	2008 Ist	2009 Ist	2010 Soll	2011 HHE
	Mrd. Euro						
Arbeitslosengeld II	25,0	26,4	22,7	21,6	22,4	23,9	20,9
Leistungen zur Eingliederung in Arbeit	3,6	4,5	4,8	5,4	5,9	6,6	5,3
Beteiligung an Leistungen für Unterkunft und Heizung ¹	3,5	4,0	4,3	3,9	3,5	3,4	3,4
Erstattung der Verwaltungskosten für die Durchführung der Grundsicherung	3,1	3,6	3,7	3,8	4,2	4,4	4,2
Sonstiges	-	0,2	0,2	0,1	-	-	
Grundsicherung insgesamt	35,2	38,7	35,7	34,8	36,0	38,3	33,8

¹ Die Höhe der Bundesbeteiligung soll im Jahre 2010 bei durchschnittlich 23,6 % liegen (2009: 26 %). Die Beteiligungssätze des Bundes werden jährlich nach Maßgabe der Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften angepasst.

Seit dem Bundeshaushalt 2008 ist der Aussteuerungsbetrag⁷¹ durch einen von der Bundesagentur zu leistenden **Eingliederungsbeitrag**⁷² ersetzt worden. Er wird im Haushaltsentwurf 2011 auf 4,75 Mrd. Euro veranschlagt. Unter finanzwirtschaftlichen Aspekten bildet diese Entlastungsmaßnahme zugunsten des Bundes einen angemessenen 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 zu berücksichtigen, dass der Bundeshaushalt die Defizite in den Haushalten der Bundesagentur in der Vergangenheit regelmäßig durch Zuschüsse in Milliardenhöhe ausgleichen musste.⁷³

Nachdem im Bundeshaushalt 2010 ein Bundeszuschuss zum Ausgleich für das erwartete Defizit bei der Bundesagentur eingestellt worden ist, sind im Haushaltsentwurf 2011 und im Finanzplan für das Jahr 2012 zinslose Darlehen von 6,6 bzw. 2,2 Mrd. Euro für den Defizitausgleich veranschlagt.⁷⁴ Auf der Grundlage der Prognosen für die Arbeitsmarktentwicklung sowie der vorgesehenen Einsparungen durch das Zukunftspaket soll die Bundesagentur bereits im Jahre 2013 in der Lage sein, mit der Rückzahlung des Darlehens zu beginnen.

Ob die Bundesagentur bei einem Beitragssatz von 3,0 % tatsächlich bereits im Jahre 2013 einen Überschuss erzielen wird, bleibt abzuwarten. In jedem Fall wird die Bundesagentur gehindert sein, wie in der Vergangenheit eigene Rücklagen aufzubauen, um bei einer Verschlechterung

des Arbeitsmarktes hierauf zugreifen zu können. Der Bundeshaushalt wird also künftig bereits bei leichten konjunkturellen Ausschlägen nach unten die Bundesagentur finanziell unterstützen müssen. Abgesehen von problematischen Auswirkungen der Darlehensvergabe auf die Berechnung der Strukturkomponente der neuen Schuldenregel (vgl. Nummer 2.2.1.2) könnte mittels dieser Konstruktion die im Jahre 2007 beendete Verpflichtung des Bundes zur Deckung der bei der Bundesagentur entstehenden Defizite (Defizithaftung) im Ergebnis wieder eingeführt werden und den Bundeshaushalt nachhaltig belasten.

Unabhängig von der aktuellen Entwicklung am Arbeitsmarkt belasten die finanziellen Folgen des Systemwechsels in der Arbeitsmarktförderung im Jahre 2005 den Bundeshaushalt zusätzlich. Verglichen mit dem letzten Haushaltsjahr (2004) vor der Arbeitsmarktreform mit Ausgaben von 25 Mrd. Euro verzeichnet der Bundeshaushalt trotz einer deutlich besseren Arbeitsmarktlage durchgehend Mehrbelastungen (vgl. Tabelle 2.7). Hierbei sind die in den Jahren 2010 und 2011 geleisteten Finanztransfers des Bundes zum Defizitausgleich nicht einmal berücksichtigt, weil sie im Zusammenhang mit dem gegenüber dem Jahre 2004 niedrigeren Arbeitslosenbeitrag zu sehen sind.⁷⁵ Selbst wenn die Konsolidierungsmaßnahmen des Zukunftspakets bei der Arbeitsmarktförderung und beim Wohngeld greifen, ist zumindest für das Jahr 2011 noch mit einer Mehrbelastung gegenüber den Ausgaben in früheren Bundeshaushalten zu rechnen.

2.4.5 Leistungen an die Gesetzliche Krankenversicherung

2.4.5.1

In der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) sind rund 70 Millionen Personen als Mitglieder oder Angehörige versichert. Im Jahre 2009 erreichten die Ausgaben der GKV 170,8 Mrd. Euro. Unter Einbeziehung der Zahlungen der Versicherten (4,8 Mrd. Euro) beliefen sich die Ausgaben auf 175,6 Mrd. Euro. Die Einnahmen betrugen 169,4 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 2.8). Die GKV stellt damit nach der Rentenversicherung den finanziell bedeutendsten Anteil im System der sozialen Sicherung dar.

⁷¹ Den Aussteuerungsbetrag zahlte die Bundesagentur für jeden Arbeitslosengeldempfänger, der in das ALG II wechselte.

⁷² Der Beitrag entspricht 50 % der jeweiligen Eingliederungsleistungen und Verwaltungskosten der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Ist-Eingliederungsbudget des Vorjahres), die dem Bund durch die Bundesagentur erstattet werden.

⁷³ Im Zeitraum 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 werden bei einem etwaigen Liquiditätsbedarf der Bundesagentur zinslose Darlehen des Bundes gewährt.

⁷⁴ Im Konjunkturpaket II wurde zusammen mit der Absenkung bzw. Festschreibung des Beitragssatzes auf 3,0 % ab dem Jahre 2011 eine gesetzliche Ausgleichsverpflichtung des Bundes für die Bundesagentur durch die Gewährung von Darlehen geschaffen.

⁷⁵ Ansonsten fiel der Vergleich noch ungünstiger aus.

Tabelle 2.7

Vergleich der Arbeitsmarktausgaben im Bundeshaushalt

	2004 Ist	2007 Ist	2008 Ist	2009 Ist	2010 Soll	2011 HHE
	Mrd. Euro					
BA-Zuschuss/-darlehen	4,2	-	-	-	(12,8)	(6,6)
Arbeitslosenhilfe	18,8	-	-	-		-
Grundsicherung	0,5	35,7	34,8	36,0	38,3	33,8
Beteiligung an Kosten der Arbeitsförderung	-	6,5	7,6	7,8	7,9	8,0
Sonstiges	1,5	0,6	0,3	0,3	0,3	0,3
Arbeitsmarktausgaben (in 2010, 2011 ohne BA-Zuschuss/-darlehen)	25,0	42,8	42,9	44,3	46,5	42,1
Entlastungen gegenüber 2004¹		-10,4	-14,6	-14,9	-15,4	-15,3
davon:						
• Einnahmen aus Aussteuerungsbetrag/ Eingliederungsbeitrag	-	1,9	5,0	4,9	5,3	4,8
• Mehreinnahmen aus Umsatzsteuerpunkt	-	6,5	7,6	7,8	7,9	8,0
• Minderausgaben Wohngeld	(3,0)	2,0	2,0	2,2	2,2	2,5
Arbeitsmarktausgaben (nach Abzug der Entlastungen)	25,0	32,4	28,3	26,4	31,1	26,8
Saldo: Belastungen gegenüber 2004 (ohne BA-Zuschuss/-darlehen)		7,4	3,3	1,4	6,1	1,8
Nachrichtlich: Arbeitsmarktdaten ²	Millionen					
Arbeitslose	4,381	3,776	3,268	3,423	3,433	3,433
Beschäftigte (sozialversicherungspflichtig)	26,5	26,9	27,5	27,4	27,4	.
Erwerbstätige	38,9	39,7	40,3	40,3	40,3	40,3
	Prozent					
Beitragssatz Arbeitslosenversicherung	6,5	4,2	3,3	2,8	2,8	3,0

¹ Außerdem leistet der Bund an die neuen Länder und Berlin Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen wegen struktureller Arbeitslosigkeit von jeweils 1 Mrd. Euro (§ 11 Absatz 3a i. V. m. § 1 Satz 3 Finanzausgleichsgesetz). Die Maßnahme ist für den Bund finanzneutral (vgl. Nummer 2.3.2.1).

² 2010/2011: Prognosestand Frühjahr 2010 – Nach Schätzungen der Bundesagentur vom Juli 2010 könnte sich die durchschnittliche Arbeitslosigkeit im Jahre 2010 auf 3,2 Millionen verringern.

Tabelle 2.8

Ausgaben und Einnahmen der GKV¹ sowie Bundeszuschüsse

Jahr	Ausgaben der GKV	Veränderung gegenüber Vorjahr	Einnahmen der GKV	Saldo der Einnahmen und Ausgaben	Bundeszuschüsse (ab 2011: HHE + Fpl)
	Mrd. Euro	Prozent	Mrd. Euro		
2000	133,8	2,2	133,8	0,0	0,0
2001	138,8	3,7	135,8	-3,0	0,0
2002	143,0	3,0	139,7	-3,3	0,0
2003	145,1	1,5	141,7	-3,4	0,0
2004	140,3	-3,3	144,3	4,0	1,0
2005	144,1	2,7	145,7	1,7	2,5
2006	148,3	2,9	149,9	1,6	4,2
2007	154,3	4,0	156,1	1,7	2,5
2008	161,3	4,5	162,7	1,4	2,5
2009	170,8	5,9	169,4	-1,4	7,2
2010					15,7
2011					15,3
2012					14,0
2013					14,0
2014					14,0
2000–2009		2,7			19,9
2010–2014					73,0

¹ Ohne Einnahmen und Ausgaben im Rahmen des Risikostrukturausgleichs. Im Jahre 2009 erzielten die gesetzlichen Krankenkassen einen Überschuss von 1,1 Mrd. Euro. Der Gesundheitsfonds verzeichnete ein Defizit von 2,5 Mrd. Euro, sodass per saldo ein Defizit für die GKV von 1,4 Mrd. Euro verbleibt.

Quellen: Deutsche Bundesbank, Monatsberichte, Statistischer Teil, IX. Öffentliche Finanzen, Nummer 10 Gesetzliche Krankenversicherung; Veröffentlichungen des BMG – u. a. Pressemitteilung vom 10. März 2010.

Die Ausgaben in der GKV sind in den letzten zehn Jahren (2000 bis 2009) um 30,5 % bzw. jahresdurchschnittlich um 2,7 % gestiegen (vgl. Tabelle 2.8). Im gleichen Zeitraum lag das nominale Wirtschaftswachstum – also die gesamtstaatliche Wirtschaftsleistung unter Einbeziehung der Preissteigerung – bei 19,6 % bzw. jahresdurchschnittlich bei 1,85 %. Auch die Ausgaben des Bundeshaushalts stiegen mit jährlich 1,9 % in deutlich geringerem Maße. In den Jahren 2007 bis 2009 hat sich der Ausgabenanstieg in der GKV zudem drastisch verstärkt und im Jahre 2009 mit +5,9 % gegenüber dem Vorjahr einen Höchstwert erreicht.

Den größten Kostenzuwachs verursachen dabei die Arzneimittel. Die Ausgaben hierfür sind innerhalb von fünf Jahren von 21,8 Mrd. Euro (2004) um fast 41 % auf

30,7 Mrd. Euro (2009)⁷⁶ gestiegen. Auch die Ausgaben für Krankenhausbehandlungen als größtem Ausgabenblock in der GKV haben sich seit dem Jahre 2004 von 47,6 Mrd. Euro um 17,9 % auf 56,1 Mrd. Euro (2009) erhöht. Neben diesen beiden Blöcken bildeten im Jahre 2009 die ärztlichen Leistungen (27,8 Mrd. Euro) und die zahnärztlichen Behandlungen (11,2 Mrd. Euro⁷⁷) zusammen die vier höchsten Ausgabeposten. Danach folgen die Heil- und Hilfsmittel mit 9,5 Mrd. Euro sowie das Krankengeld mit 7,2 Mrd. Euro. Die Netto-Verwaltungskosten betrugen 9,0 Mrd. Euro (5,3 % der Gesamtausgaben 2009).

⁷⁶ Mit Zuzahlungen der Versicherten lagen die Ausgaben für Arzneimittel im Jahre 2009 sogar bei 32,4 Mrd. Euro; vgl. dazu Arzneiverordnungs-Report 2010, Pressemitteilung des Wissenschaftlichen Instituts der Allgemeinen Ortskrankenkassen vom 14. September 2010.

⁷⁷ Einschließlich Zahnersatz.

2.4.5.2

Trotz der gestiegenen Ausgaben der GKV konnten ab dem Jahre 2004 Defizite ganz vermieden oder zumindest begrenzt werden. Dies gelang aber nur durch steigende Zuschüsse des Bundes. Seit dem Jahre 2004 trägt der Bundeshaushalt in zunehmendem Maße zur Finanzierung der Ausgaben in der GKV bei. Im Haushaltsjahr 2004 zahlte der Bund erstmals einen Zuschuss in Höhe von 1,0 Mrd. Euro an die GKV als pauschale Abgeltung für versicherungsfremde Leistungen. Der Bundeszuschuss ist danach mehrfach geändert worden:

- Durch das Gesetz zur Modernisierung der Gesetzlichen Krankenversicherung stieg der Zuschuss über 2,5 Mrd. Euro im Jahre 2005 auf 4,2 Mrd. Euro im Jahre 2006. Zur Finanzierung wurde in den Jahren 2004 und 2005 die Tabaksteuer erhöht, die jedoch 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. In den parlamentarischen Beratungen zum Haushalt 2007 ist der Bundeszuschuss wieder auf 2,5 Mrd. Euro erhöht worden.
- Im Jahre 2007 wurde zudem eine neue Form der „Mitfinanzierung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben“ in der GKV eingeführt. Mit dem Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs in der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-WSG) wurde für diesen Zweck eine langfristige Finanzierungsverpflichtung des Bundes gesetzlich festgeschrieben.⁷⁸ Danach sollten die Bundeszuschüsse an die GKV von 2,5 Mrd. Euro (2007, 2008) ab dem Jahre 2009 um jährlich 1,5 Mrd. Euro ansteigen, bis sie ab dem Jahre 2016 eine Gesamtsumme von jährlich 14 Mrd. Euro erreichen sollten.
- Mit dem Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland als Kernelement des Konjunkturpakets II ist im Frühjahr 2009 u. a. der Bundeszuschuss an die GKV – über den neu errichteten und vom Bundesversicherungsamt verwalteten Gesundheitsfonds – deutlich erhöht worden. Mit dieser Maßnahme sollte die Absenkung des im Herbst 2008 auf 15,5 % festgesetzten Beitragssatzes an die GKV um 0,6 Beitragssatzpunkte auf 14,9 % finanziert werden.
- Im Haushalt 2010 erhält die GKV darüber hinaus einen zusätzlichen Bundeszuschuss von 3,9 Mrd. Euro zur Kompensation krisenbedingter Mindereinnahmen. Insgesamt fließen somit 15,7 Mrd. Euro an die GKV. Im Haushaltsentwurf 2011 ist zudem – außer den bereits im bisherigen Finanzplan vorgesehenen 13,3 Mrd. Euro – ein zusätzlicher Bundeszuschuss von 2,0 Mrd. Euro veranschlagt worden, um das sich abzeichnende Defizit zumindest teilweise abzudecken.⁷⁹

- Im Finanzplanungszeitraum 2010 bis 2014 sind insgesamt 73 Mrd. Euro für die finanzielle Unterstützung der GKV veranschlagt (vgl. Tabelle 2.8).

Die deutliche Erhöhung der Bundesleistungen an die GKV in den Jahren 2009 und 2010 und deren Fortschreibung auf hohem Niveau stellen eine **dauerhafte strukturelle Belastung** für die kommenden Bundeshaushalte dar. Angesichts der o. a. Ausgabenzuwächse in der GKV vor allem in den letzten drei Jahren gestaltet sich eine Konsolidierung der Bundesfinanzen immer schwieriger. Die Deckung des GKV-Zuschusses durch zusätzliche Schuldenaufnahmen des Bundes ist angesichts des erreichten Schuldenstandes und der Vorgaben durch die neue Schuldenregel auf Dauer keine tragfähige Alternative. Nicht zuletzt angesichts einer für das Jahr 2011 prognostizierten Unterdeckung von 11 Mrd. Euro⁸⁰ ist es daher notwendig, dass Maßnahmen zur Entlastung der GKV auf der Ausgaben- und Einnahmenseite auf den Weg gebracht werden. Das von der Bundesregierung am 6. Juli 2010 beschlossene **Maßnahmenpaket** „für ein gerechtes, soziales, stabiles, wettbewerbliches und transparentes Gesundheitssystem“ sieht zum einen eine Verstärkung der Einnahmen vor

- durch die Erhöhung des paritätisch finanzierten Beitragssatzes um 0,6 Prozentpunkte (rund 6,5 Mrd. Euro) sowie
- durch die Einführung kassenindividuell festgelegter Zusatzbeiträge mit einem Sozialausgleich, soweit die Zusatzbeiträge 2 % des individuellen sozialversicherungspflichtigen Einkommens übersteigen.

Zum anderen sollen die Ausgabensteigerungen begrenzt werden durch jährliche Einsparungen von 3,5 Mrd. bis 4,0 Mrd. Euro bei den Leistungserbringern und den Verwaltungskosten der Krankenkassen. Wesentliche Teile des Maßnahmenpakets sind in den vom Bundeskabinett am 22. September 2010 beschlossenen Entwurf eines **GKV-Finanzierungsgesetzes** eingeflossen.

Selbst wenn die ausgabenseitigen Sparziele vollständig umgesetzt werden, entspricht dies einem Konsolidierungsvolumen von gerade 2,0 % bis 2,3 % der GKV-Ausgaben des Jahres 2009. Es bleibt abzuwarten, ob vor allem die Sparmaßnahmen auf der Ausgabenseite ausreichen, die Finanzierung der GKV – wie von der Bundesregierung angekündigt – langfristig zu sichern. Nur wenn es gelingt, die Finanzen der GKV nachhaltiger als bislang zu stabilisieren, könnte damit auch der Finanzierungsdruck auf den Bundeshaushalt vermindert werden.

2.4.6 Ausgaben für die Familienförderung

Im Jahre 2007 ersetzte das **Elterngeld** das bis dahin geleistete Erziehungsgeld als neue familienpolitische Leistung. Damit verbunden war auch eine Ausweitung der Leistungen: Während im Haushalt 2006 für das Erziehungsgeld 2,8 Mrd. Euro verausgabt wurden, belaufen sich im Haushalt 2010 die Ausgaben für das Elterngeld

⁷⁸ Vgl. BGBl. I 2007 S. 378, 423 f. Artikel 1 GKV-WSG Nummer 153: Änderung des § 221 Absatz 1 SGB V.

⁷⁹ Für das Jahr 2011 ist im Entwurf des Haushaltsgesetzes 2011 zudem eine Ermächtigung für unterjährige Liquiditätshilfen an den Gesundheitsfonds von bis zu 2 Mrd. Euro enthalten.

⁸⁰ Vgl. Pressemitteilung des Bundesgesundheitsministeriums vom 30. Juni 2010 zur Finanzentwicklung der Krankenkassen im 1. Quartal 2010 und zum Handlungsbedarf in der GKV.

auf 4,5 Mrd. Euro. Im Haushaltsentwurf 2011 sind unter Berücksichtigung der im Zukunftspaket (vgl. Nummer 2.2.3) vorgesehenen Sparmaßnahmen noch 4,3 Mrd. Euro veranschlagt. Daneben wurde der **Kinderzuschlag** für geringverdienende Eltern als ergänzende Sozialleistung ausgebaut. Hierfür sind in den Haushalten 2010 und 2011 jeweils knapp 0,4 Mrd. Euro veranschlagt.

Darüber hinaus beteiligt sich der Bund am Ausbau der **Betreuungsinfrastruktur** für Kinder unter drei Jahren. Für Investitionen und Betriebskosten der Länder und Gemeinden stellt er bis zum Jahre 2013 insgesamt 4 Mrd. Euro bereit:

- Für die Beteiligung an den Investitionskosten wurden bereits im Nachtragshaushalt 2007 Mittel von 2,15 Mrd. Euro veranschlagt. Sie wurden dem neu geschaffenen Sondervermögen des Bundes „Kinderbetreuungsausbau“ zugeführt.
- Zur teilweisen Deckung der zusätzlich entstehenden Betriebskosten erhalten die Länder in den Jahren 2009 bis 2013 Festbeträge bei der Umsatzsteuerverteilung von insgesamt 1,85 Mrd. Euro. Daran wird sich der Bund ab dem Jahre 2014 mit jährlich 770 Mio. Euro beteiligen, indem er seinen Anteil an der Umsatzsteuer verringert.

Als weitere familienpolitische Verbesserung wurden **Kindergeld** und **Kinderfreibetrag** im Abstand eines Jahres zweimal erhöht:

- Durch das Gesetz zur Förderung von Familien und haushaltsnahen Dienstleistungen vom 22. Dezember 2008 (Familienleistungsgesetz) erhöhte sich das Kindergeld um 10 Euro für das erste und zweite Kind sowie um 16 Euro ab dem dritten Kind. Der Kinderfreibetrag wurde auf 1 932 Euro (je Elternteil) angehoben, sodass die Freibeträge für Kinder insgesamt auf 6 024 Euro pro Kind stiegen.
- Mit dem Gesetz zur Beschleunigung des Wirtschaftswachstums vom 22. Dezember 2009 (Wachstumsbeschleunigungsgesetz) stieg das Kindergeld nochmals um 20 Euro. Der Kinderfreibetrag wurde auf 2 184 Euro (je Elternteil) und der Freibetrag für den Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf eines Kindes auf 1 320 Euro (je Elternteil) angehoben, sodass die Freibeträge für Kinder seitdem insgesamt 7 008 Euro pro Kind betragen.

Diese Maßnahmen führen auf der Einnahmenseite zu Steuermindereinnahmen in den öffentlichen Haushalten von jährlich 6,8 Mrd. Euro. Auf den Bundeshaushalt entfallen hiervon rund 3 Mrd. Euro. Unter Berücksichtigung der mit der Kindergelderhöhung verknüpften Änderung der Umsatzsteuerverteilung wird der Bundeshaushalt um insgesamt rund 4 Mrd. Euro belastet.⁸¹

⁸¹ Die Länder bestehen darauf, dass die seit der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs im Jahre 1996 bestehende Lastentragung zwischen Bund und Ländern von 74:26 bei Kindergeld und Kinderfreibetrag fortgeschrieben wird. Bei Kindergelderhöhungen wird daher gleichzeitig durch eine Änderung der Umsatzsteuerverteilung zugunsten der Länder/Gemeinden das o. a. Lastentragungsverhältnis wiederhergestellt.

2.4.7 Zinsausgaben

Die Zinsausgaben bilden seit Mitte der 1990er-Jahre den nach den Sozialausgaben größten Ausgabenblock im Bundeshaushalt. Bis Ende der 1990er-Jahre stiegen sie auf 41,1 Mrd. Euro (1999). In den darauffolgenden Jahren gingen sie zurück und lagen auch im Haushaltsabschluss 2009 mit 38,1 Mrd. Euro 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 zur Schuldentilgung eingesetzt wurden.

Im Haushalt 2010 sind Zinsen von 36,8 Mrd. Euro veranschlagt. Nach dem Haushaltsentwurf 2011 soll der Zinsaufwand trotz der zusätzlich aufgenommenen Kredite auf 36,1 Mrd. Euro zurückgehen (vgl. Abbildung 2.5).

Ungeachtet der rückläufigen Zinsausgaben entfallen immer noch fast 17 % der Steuereinnahmen auf diesen Ausgabenbereich (2009). Damit hat der Bund nach wie vor eine deutlich ungünstigere **Zinssteuerquote** als der Durchschnitt der Länder und Gemeinden (2009: 10,5 %). Diese Quote könnte nach dem Finanzplan noch leicht absinken (vgl. Abbildung 2.5). Auf langfristige Sicht droht allerdings eine Verschlechterung dieser Kennziffer, sobald die Zinsausgaben stärker steigen als die Steuereinnahmen.

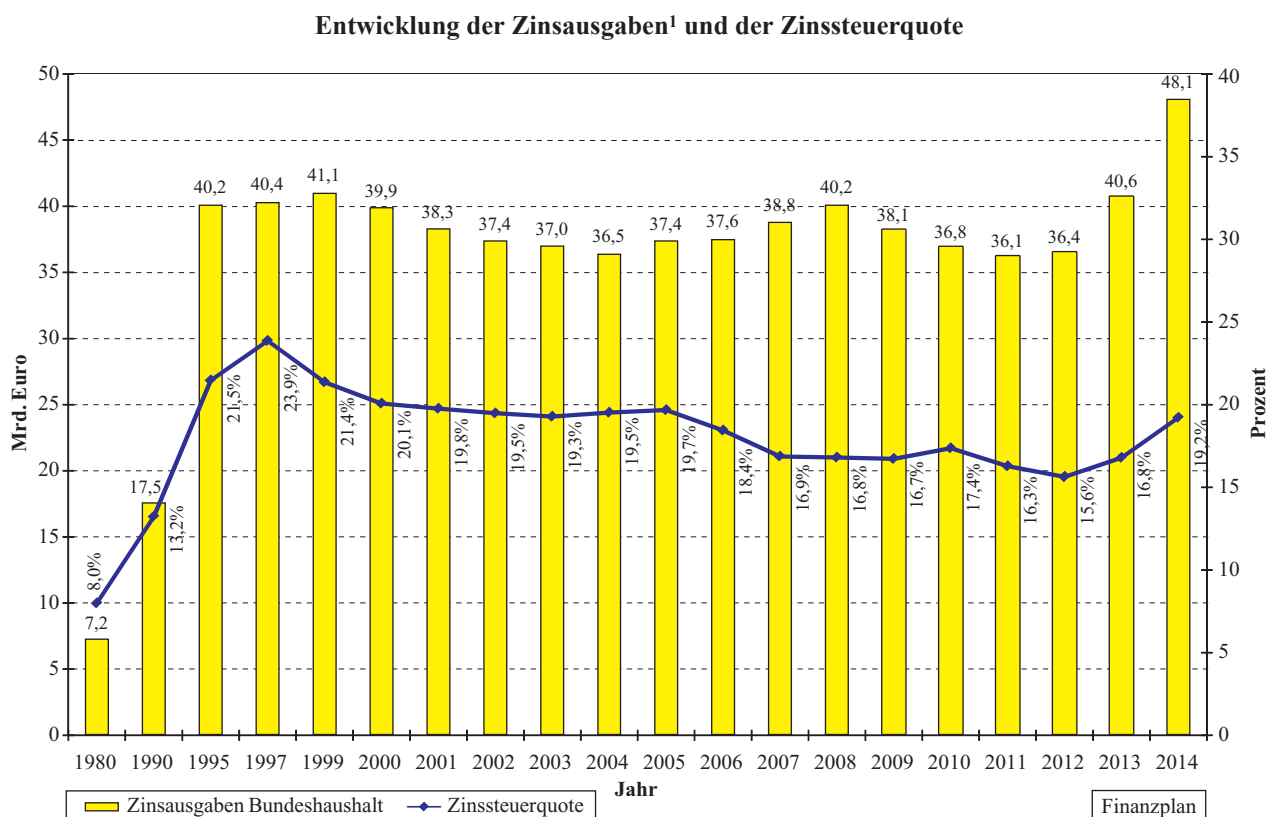
Die niedrigeren Zinsausgaben sind insbesondere darauf zurückzuführen, dass sich das Zinsniveau gegenüber den bisherigen Prognosen verringert hat. So liegt der Leitzins für den Euro-Raum – als wichtiger Schlüsselzinssatz für den Geld- und Kapitalmarkt – seit Mai 2009 immer noch unverändert bei 1,0 %. Er war seinerzeit von der Europäischen Zentralbank als Reaktion auf die Wirtschafts- und Finanzkrise von 4,25 % (Oktober 2008) entsprechend gesenkt worden.⁸² Nach den derzeitigen Annahmen werden sich die Zinssätze für Staatsanleihen im Jahre 2011 trotz der Turbulenzen um den Euro und der damit einhergehenden Rettungsmaßnahmen allenfalls geringfügig erhöhen.⁸³ Dem Bund kommt dabei zugute, dass Staatsanleihen des Bundes im Euro-Raum den Referenzpunkt für Renditen anderer Länder bilden. Deutschland profitiert bisher von sehr niedrigen Ausfallrisiko- und Liquiditätsprämien.⁸⁴ Ungeachtet dieser Prognosen zur Zinsentwicklung erscheint der Ansatz von 36,1 Mrd. Euro eher knapp bemessen, wenn man die erwarteten neuen Kreditbelastungen aus dem laufenden Haushaltsjahr 2010 berücksichtigt.

⁸² Vgl. zur Entwicklung der Schlüsselzinssätze: Europäische Zentralbank, Monatsbericht Juni 2010, Statistikteil S. 7.

⁸³ Nach Einschätzung der Deutschen Bundesbank dürfte sich die Umlaufrendite langfristiger deutscher Staatsanleihen im Jahre 2010 auf 3,0 % ermäßigen und dann im Folgejahr auf lediglich 3,4 % ansteigen, vgl. Perspektiven der deutschen Wirtschaft – Gesamtwirtschaftliche Vorausschätzungen 2010 und 2011, Monatsbericht Juni 2010, S. 19.

⁸⁴ Vgl. dazu Deutsche Bundesbank, Zur Verschuldung und Zinsbelastung des Staates in Deutschland, Monatsbericht April 2010, S. 28 ff.

Abbildung 2.5



¹ Ohne Zinsausgaben der Sondervermögen FMS und ITF.

Weitere Zinslasten entstehen im Zusammenhang mit den Kreditaufnahmen der beiden Sondervermögen FMS und ITF:

- Beim FMS entstehen seit dem Haushaltsjahr 2009 Kapitalkosten in der Größenordnung von jährlich 0,8 Mrd. Euro (2009) bzw. 0,9 Mrd. Euro (ab 2010).⁸⁵ Für den Finanzplanungszeitraum (2010 bis 2014) bedeutet dies für den Bund eine zusätzliche Zinsbelastung von 4,5 Mrd. Euro. Die Länder sind allerdings verpflichtet, nach Abwicklung des FMS 35 % der aufgenommenen Schulden einschließlich des aufgelaufenen Zinsaufwandes zu übernehmen.⁸⁶
- Beim ITF sind für Fördermaßnahmen 9 Mrd. Euro kassenmäßig bis zur Jahresmitte 2010 abgeflossen. Bis zum Jahresende 2010 könnten 12 Mrd. Euro abfließen. Zum Jahresende 2011 dürfte die vollständige Kreditermächtigung von 20,4 Mrd. Euro in Anspruch genommen sein.⁸⁷ Legt man eine Durchschnittsverzin-

sung von 3,5 % zugrunde, führt dies zu jährlichen Zinszahlungen des ITF von 0,4 Mrd. Euro (2011) bis zu 0,7 Mrd. Euro (ab 2012).

Auf mittelfristige Sicht ist mit steigenden Zinsausgaben des Bundes zu rechnen. Hierbei sind das historisch niedrige Zinsniveau und die im neuen Finanzplan für 2010 bis 2014 vorgesehene Neuverschuldung von zusammen mehr als 150 Mrd. Euro sowie die Kreditaufnahmen der beiden Sondervermögen ITF und FMS (bis zu 125 Mrd. Euro) zu berücksichtigen. Sollte sich das Zinsniveau erhöhen, würde dies aufgrund der hohen jährlichen Bruttokreditaufnahmen in der Größenordnung von bis zu 320 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 2.14) erheblich auf die Zinslast des Bundes durchschlagen. So würde ein dauerhafter Anstieg der Renditen um einen Prozentpunkt den Zinsdienst des Bundes bereits im nachfolgenden Jahr mit mehr als 3 Mrd. Euro belasten und in den kommenden Jahren entsprechend anwachsen lassen.⁸⁸

Geht man von weiterhin stabilen Zinssätzen aus, könnten die im Finanzplan für die Folgejahre veranschlagten höheren Zinsausgaben bestehende Zinsrisiken noch abdecken. Größere „Haushaltsreserven“ wie in früheren Finanzplänen, mit denen bei der Finanzplanfortschreibung Mehrbe-

⁸⁵ Vgl. Antwort der Bundesregierung vom 24. Juni 2010 auf die Kleine Anfrage „Kosten der Finanz- und Wirtschaftskrise und Beteiligung des Finanzsektors“, Bundestagsdrucksache 17/2294 S. 3.

⁸⁶ Die 35-prozentige Beteiligung der Länder ist auf einen Höchstbetrag von 7,7 Mrd. Euro begrenzt (§ 13 Absatz 2 Satz 2 Finanzmarktstabilisierungsgesetz).

⁸⁷ Bis zum 31. Dezember 2011 müssen alle aus dem ITF finanzierten Maßnahmen kassenmäßig abgerechnet werden.

⁸⁸ Vgl. zu Folgerungen für die gesamtstaatliche Zinslast: Deutsche Bundesbank, a.a.O., S. 31–33.

lastungen an anderer Stelle zumindest teilweise ausgeglichen werden konnten, dürften in den veranschlagten Schätzansätzen nicht mehr enthalten sein.

2.5 Einnahmenentwicklung und -struktur

Die Einnahmen im Bundeshaushalt setzen sich aus den folgenden Blöcken zusammen (vgl. Tabelle 2.9):

- Steuereinnahmen als dem mit Abstand größten Einnahmebereich (Nummer 2.5.1),
- sonstige Einnahmen, zu denen im Wesentlichen Verwaltungseinnahmen einschließlich Gebühreneinnahmen, Beteiligungserlöse (Nummer 2.5.3), Rückflüsse aus Darlehen und Gewährleistungen, Gewinnabführungen der Deutschen Bundesbank sowie Münzeinnahmen gehören,
- Einnahmen aus der Nettokreditaufnahme (Nummer 2.6.1).

2.5.1 Entwicklung der Steuereinnahmen

2.5.1.1

Die Steuereinnahmen haben sich seit Beginn der 1990er-Jahre nicht linear entwickelt, sondern unterliegen erheb-

lichen Schwankungen (vgl. Tabelle 2.10 und Abbildung 2.6):

- In den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung bis Mitte der 1990er-Jahre stiegen die Steuereinnahmen deutlich an – um etwa 45 % innerhalb von vier Jahren.
- Danach gingen sie zurück auf einen Tiefstand von 169,3 Mrd. Euro (1997). Grund hierfür waren neben einem geringeren Wirtschaftswachstum vor allem Umschichtungen von der Ausgaben- auf die Einnahmenseite (insbesondere beim Kindergeld, den Bundesergänzungszuweisungen sowie den Zuweisungen an die Länder im Zusammenhang mit der Regionalisierung des Öffentlichen Personennahverkehrs).
- Mit der Verbesserung der wirtschaftlichen Lage wuchsen auch die Steuereinnahmen in den Jahren 1998 bis 2000 deutlich an – auf 198,8 Mrd. Euro im Jahre 2000. Das entspricht einer Zunahme von 17,4 % oder 5,5 % im Jahresdurchschnitt.
- Bis zum Jahre 2005 ging das Steueraufkommen des Bundes tendenziell wieder zurück – auf 190,1 Mrd. Euro (2005). Hierfür ursächlich waren vor allem die ungünstige wirtschaftliche Entwicklung sowie die seit 2000 umgesetzten steuerlichen Entlastungsmaßnahmen (Steuerentlastungsgesetz, Gesetze zur Reform der Unternehmensbesteuerung, Familienförderungsgesetze).

Tabelle 2.9

Wesentliche Einnahmeblöcke im Bundeshaushalt

Jahr	1991	1995	1999	2001	2003	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Einnahmen											Soll	HHE	Finanzplan		
	Mrd. Euro														
Steuereinnahmen	162,5	187,2	174,6	193,8	191,9	190,1	203,9	230,0	239,2	227,8	211,9	221,8	232,8	241,8	250,3
Sonstige Einnahmen	16,3	24,8	30,2	26,5	26,2	38,5	29,2	26,0	31,5	30,2	27,4	28,1	28,1	28,1	26,7
darunter:															
– Münzeinnahmen	0,6	0,2	0,1	0,1	0,6	0,2	0,3	0,4	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
– Kapitalvermögen ¹	0,3	6,1	11,5	7,6	5,1	8,9	0,9	4,5	6,7	2,2	2,3	2,6	3,3	3,3	0,2
– Darlehen, Gewährl.	2,4	1,9	2,4	4,0	4,3	11,5	8,6	2,2	3,0	2,4	2,3	2,3	2,3	2,7	4,3
– BA (Aussteuerungsbetrag/ Eingliederungsbeitrag)				-	-	4,6	3,3	1,9	5,0	4,9	5,3	4,8	4,3	4,0	4,0
– Lfd. Einnahmen ²	3,2	5,0	4,9	2,8	4,7	5,4	5,6	6,0	6,4	7,4	7,8	7,5	7,6	7,6	7,5
– Bundesbankgewinn ³	3,6	3,6	3,6	3,6	3,5	0,7	2,9	3,5	3,5	6,3	3,5	3,0	2,5	2,5	2,5
Nettokreditaufnahme	26,6	25,6	28,9	22,8	38,6	31,2	27,9	14,3	11,5	34,1	80,2	57,5	40,1	31,6	24,1
Gesamteinnahmen	205,4	237,6	233,7	243,1	256,7	259,8	261,0	270,3	282,3	292,3	319,5	307,4	301,0	301,5	301,1

¹ Ab dem Jahre 2011: Ohne Einnahmen aus Dividendenzahlungen bundeseigener Unternehmen.

² Insbesondere Verwaltungseinnahmen aus Gebühren und Entgelten.

³ 2009: Einschließlich des für die Tilgung des Erblastentilgungsfonds nicht mehr benötigten Gewinnanteils.

- Im Zeitraum 2006 bis 2008 führten der kräftige Wirtschaftsaufschwung und die in den Jahren 2006/2007 umgesetzten steuerlichen Maßnahmen⁸⁹ zu erheblichen Steuerzuwächsen. Innerhalb dieser kurzen Zeitspanne stieg das Steueraufkommen des Bundes auf 239,2 Mrd. Euro. Das stellte gegenüber dem Jahre 2005 einen Anstieg um 49 Mrd. Euro oder um mehr als ein Viertel (26 %) dar.
- In den Haushaltsjahren 2009 und 2010 ist das Steueraufkommen rückläufig. Trotz eines deutlichen Rückgangs liegen die für 2010 veranschlagten Steuereinnahmen von 211,9 Mrd. Euro allerdings noch über dem Niveau zu Beginn der letzten (16.) Legislaturperiode (vgl. Tabelle 2.10 und Abbildung 2.6).
- Nach der Haushalts- und Finanzplanung ist ab dem Jahre 2011 mit einem stetigen Anstieg zu rechnen, so-

dass im Jahre 2013 das Niveau des Jahres 2008 wieder erreicht sein könnte.

2.5.1.2

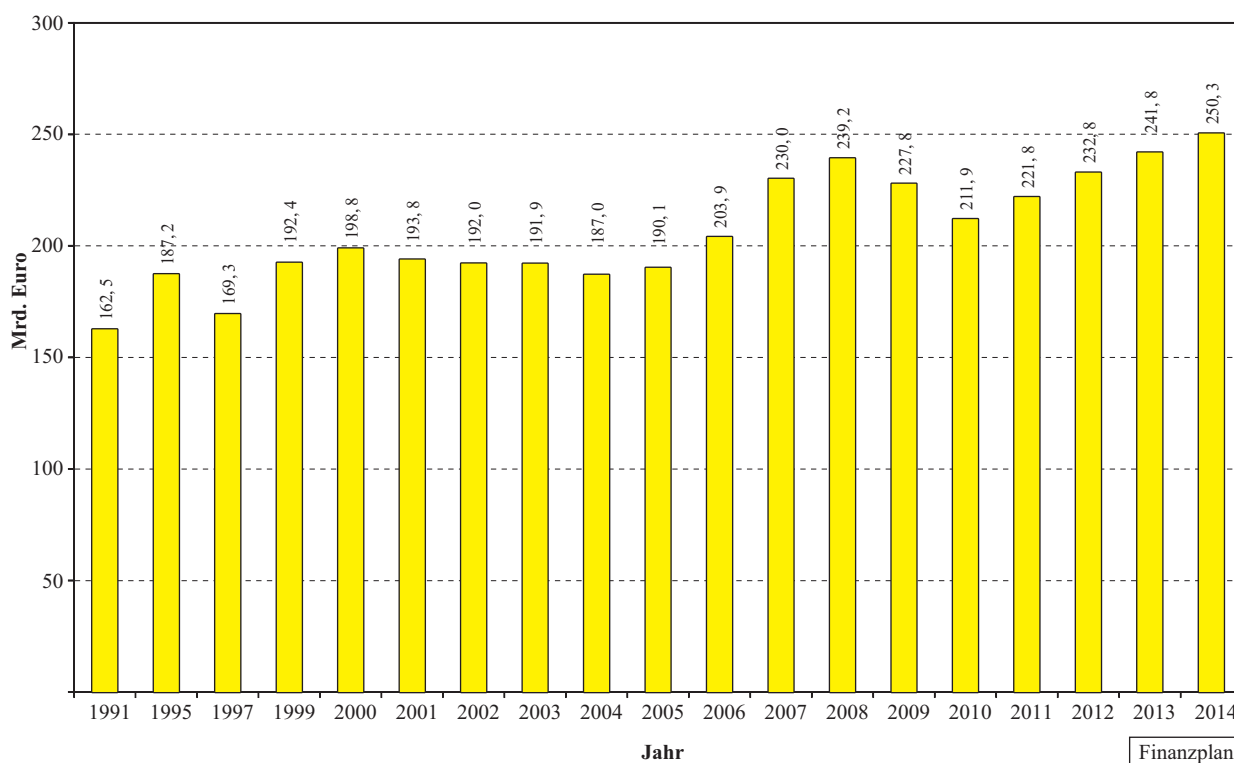
Nach dem Ergebnis der **Steuerschätzung vom 4. bis 6. Mai 2010** haben sich für das Jahr 2010 die Haushaltsplanungen in etwa bestätigt. In den Folgejahren müssen dagegen alle Gebietskörperschaften mit Mindereinnahmen gegenüber der Steuerschätzung vom Mai 2009 und den darauf aufbauenden Finanzplanungen rechnen. Im Vergleich zur Steuerschätzung vom Mai 2009 (Mindereinnahmen von 275 Mrd. Euro für 2010 bis 2012) fallen die Korrekturen mit insgesamt 41 Mrd. Euro für Bund, Länder und Gemeinden (für 2011 bis 2013) allerdings relativ niedrig aus (-2,6 %). Im Einzelnen verteilen sich die Abweichungen für die Jahre 2011 bis 2013 (kumuliert) gegenüber den Schätzergebnissen vom Mai 2009 wie folgt auf:

• Bund	-17,9 Mrd. Euro,
• Länder	-12,2 Mrd. Euro,
• Gemeinden	-10,9 Mrd. Euro,
• Zusammen	-41,0 Mrd. Euro
• EU	+3,4 Mrd. Euro.

⁸⁹ Gesetz zur Abschaffung der Eigenheimzulage, Erhöhung des allgemeinen Umsatzsteuersatzes und des Regelsatzes der Versicherungssteuer um jeweils drei Prozentpunkte im Haushaltsbegleitgesetz 2006, (zwischenzeitlich wieder zurückgenommene) Beschränkung der Entfernungspauschale und die Absenkung des Sparer-Freibetrags im Steueränderungsgesetz 2007 sowie Abbau der Subventionierung der Biokraftstoffe im Biokraftstoffquotengesetz.

Abbildung 2.6

Entwicklung der Steuereinnahmen¹



¹ Für 2010 ergaben sich nach der Steuerschätzung vom Mai 2010 Steuereinnahmen von 216,4 Mrd. Euro.

Die reduzierten Steuereinnahmeerwartungen für die Jahre ab 2011 beruhen zu einem kleineren Teil (14 Mrd. Euro) auf den geänderten Annahmen zur konjunkturellen Entwicklung. Die gesamtwirtschaftlichen Vorgaben der Bundesregierung zum Bruttoinlandsprodukt sowie zur Bruttolohn- und Gehaltssumme haben sich für das Jahr 2010 gegenüber der letzten Novemberschätzung leicht erhöht. Für die Folgejahre 2011 bis 2013 wird demgegenüber ein etwas geringerer Anstieg mit einem entsprechend geringeren Steuerzuwachs geschätzt (vgl. Tabelle 2.10).

Zu einem höheren Anteil (27 Mrd. Euro) sind die Minder-einnahmen auf die beschlossenen Steuerentlastungen zurückzuführen, soweit sie in die Steuerschätzungen vom Mai 2009 bzw. vom November 2009 noch nicht eingeflossen waren. Dies betrifft vor allem

- das Gesetz zur Beschleunigung des Wirtschaftswachstums (Wachstumsbeschleunigungsgesetz) vom 22. Dezember 2009 sowie
- das Gesetz zur verbesserten steuerlichen Berücksichtigung von Vorsorgeaufwendungen (Bürgerentlastungsgesetz Krankenversicherung), das in der Steuerschätzung vom Mai 2009 nur im Entwurf ohne die im weiteren Gesetzgebungsverfahren beschlossenen zusätzlichen Steuerentlastungen⁹⁰ berücksichtigt war.

Beim **Bund** sind die Ergebnisse der Steuerschätzung als Basis für den Haushaltsentwurf 2011 und den Finanzplan bis 2014 eingeflossen. Gegenüber der Steuerschätzung sind jährliche Mehreinnahmen zwischen 4,5 Mrd. Euro (2011) und rund 7 Mrd. Euro (ab 2012) vorgesehen (vgl. Abbildung 2.7). Diese Mehreinnahmen sollen auf der Basis des Zukunftspakets (vgl. Nummer 2.2.3) in den nachfolgenden Bereichen erzielt werden:

⁹⁰ Im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens wurden weitere Maßnahmen mit Steuerentlastungseffekten gegenüber dem Regierungsentwurf vom 16. März 2009 (Bundestagsdrucksache 16/12254) beschlossen (vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages vom 17. Juni 2009 – Bundestagsdrucksache 16/13432).

- Abbau Energiesteuervergünstigungen
- Ökologische Luftverkehrsabgabe
- Steuerlicher Ausgleich der Kernenergiewirtschaft
- Beteiligung des Bankensektors an den Kosten der Finanzmarktkrise

Ob und in welcher Höhe die genannten Bereiche dazu beitragen können, die geplanten Steuerzuwächse zu erreichen, wird sich im Rahmen der einschlägigen Gesetzgebungsverfahren zur Umsetzung der steuerlichen Konsolidierungen zeigen. Trotz des vorgesehenen Anstiegs werden die Steuereinnahmen des Bundes erst im Jahre 2013 das bislang beste Einnahmeergebnis aus dem Haushaltsjahr 2008 (239,2 Mrd. Euro) wieder leicht übertreffen (vgl. Abbildung 2.6).

2.5.2 Steuerentlastungsmaßnahmen

Nach den Steuerschätzungsergebnissen vom Mai 2010 fallen die Korrekturen nach unten geringer als im Vorjahr aus. Allerdings liegen die Einnahmenerwartungen für die Jahre ab 2011 deutlich unter den Prognosen des (vorletzten) Finanzplans 2012 (vgl. Abbildung 2.7). Dies beruht zum einen auf den Nachwirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise. Zum anderen wurde im Zeitraum vom Herbst 2008 bis Ende 2009 eine Reihe von Steuerrechtsänderungen in Kraft gesetzt, welche die Steuereinnahmen der öffentlichen Haushalte nachhaltig vermindert haben. Hierzu gehören insbesondere:⁹¹

- Gesetz zur Umsetzung steuerrechtlicher Regelungen des Maßnahmenpakets „Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung“ (Konjunkturpaket I) u. a. mit einer Ausweitung der Absetzbarkeit von Handwerkerleistungen sowie verbesserten Abschreibungsmöglichkeiten für bewegliche Wirtschaftsgüter,

⁹¹ Nachfolgend werden nur Steuerrechtsänderungen mit Entlastungswirkungen aufgezählt.

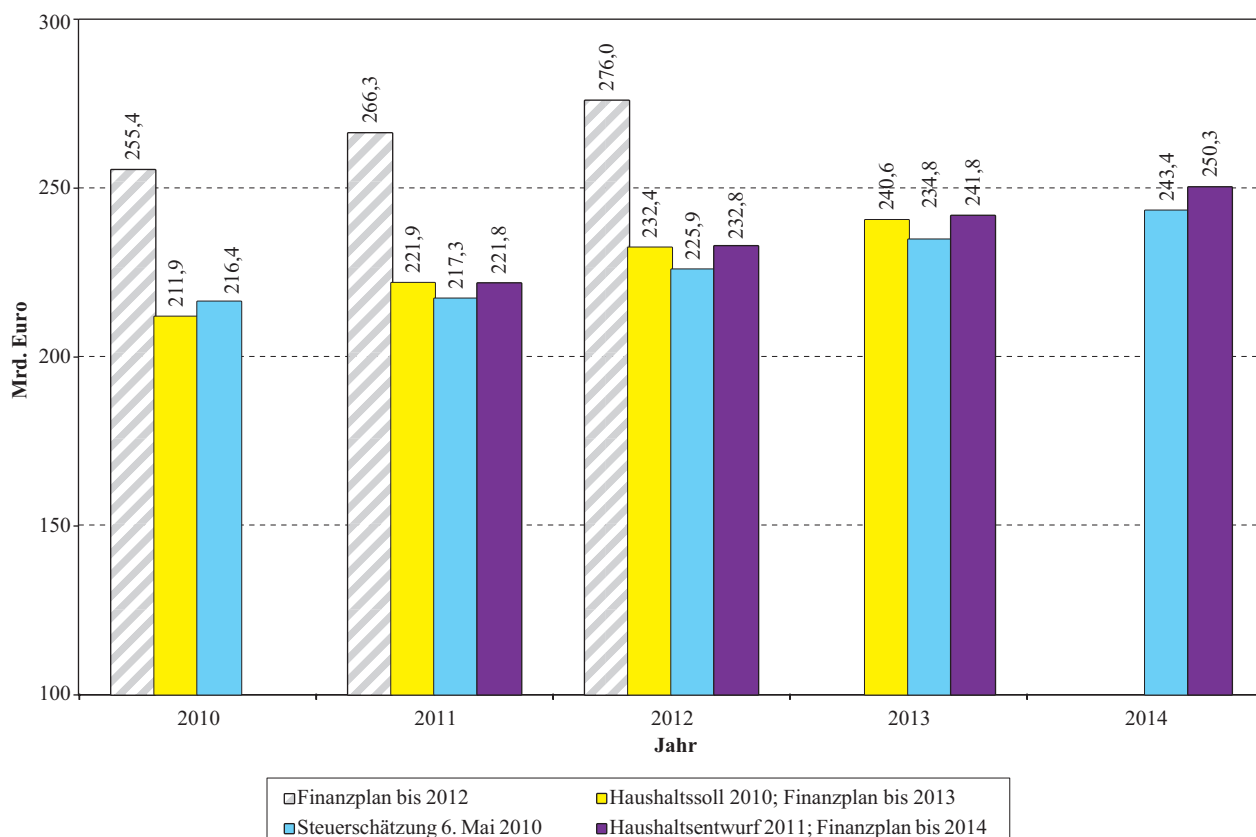
Tabelle 2.10

Gesamtwirtschaftliche Vorgaben für die Steuerschätzung Mai 2010

	2010		2011		2012		2013	
Steuerschätzung vom	Nov. 2009	Mai 2010	Mai 2009	Mai 2010	Mai 2009	Mai 2010	Mai 2009	Mai 2010
Veränderung gegenüber Vorjahr	Prozent							
BIP-Wachstum real	+1,2	+1,4	+1,9	+1,6	+1,9	+1,7	+1,9	+1,7
BIP-Wachstum nominal	+1,6	+1,8	+3,3	+2,4	+3,3	+2,9	+3,3	+2,9
Bruttolohn- und Gehaltssumme	-1,3	+0,8	+2,8	+1,0	+2,8	+2,5	+2,8	+2,5

Abbildung 2.7

Steuerschätzungen und geplante Steuereinnahmen



- Gesetz zur Förderung von Familien und haushaltsnahen Dienstleistungen (Familienleistungsgesetz) u. a. mit einer Erhöhung des Kindergeldes um monatlich 10 bzw. 16 Euro (ab 3. Kind) und des Kinderfreibetrages sowie einer erhöhten Absetzbarkeit von Aufwendungen für haushaltsnahe sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse und haushaltsnahe Dienstleistungen einschließlich Pflegeleistungen,
 - Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland (Konjunkturpaket II) u. a. mit einer Erhöhung des Grundfreibetrags und der Absenkung des Einkommenssteuersatzes sowie der Zahlung eines einmaligen „Kinderbonus“ von 100 Euro für das Jahr 2009,
 - Gesetz zur Fortführung der Gesetzeslage 2006 bei der Entfernungspauschale wonach Aufwendungen für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte bzw. Betriebsstätte wieder – rückwirkend zum 1. Januar 2007 – ab dem ersten Kilometer abziehbar sind,
- sowie das bereits erwähnte
- Bürgerentlastungsgesetz Krankenversicherung u. a. mit erhöhten steuerlichen Abzugsmöglichkeiten von Beiträgen zur Kranken- und Pflegeversicherung sowie mit

Entlastungen der Unternehmen gegenüber den Regelungen des Unternehmenssteuerreformgesetzes 2008 und das

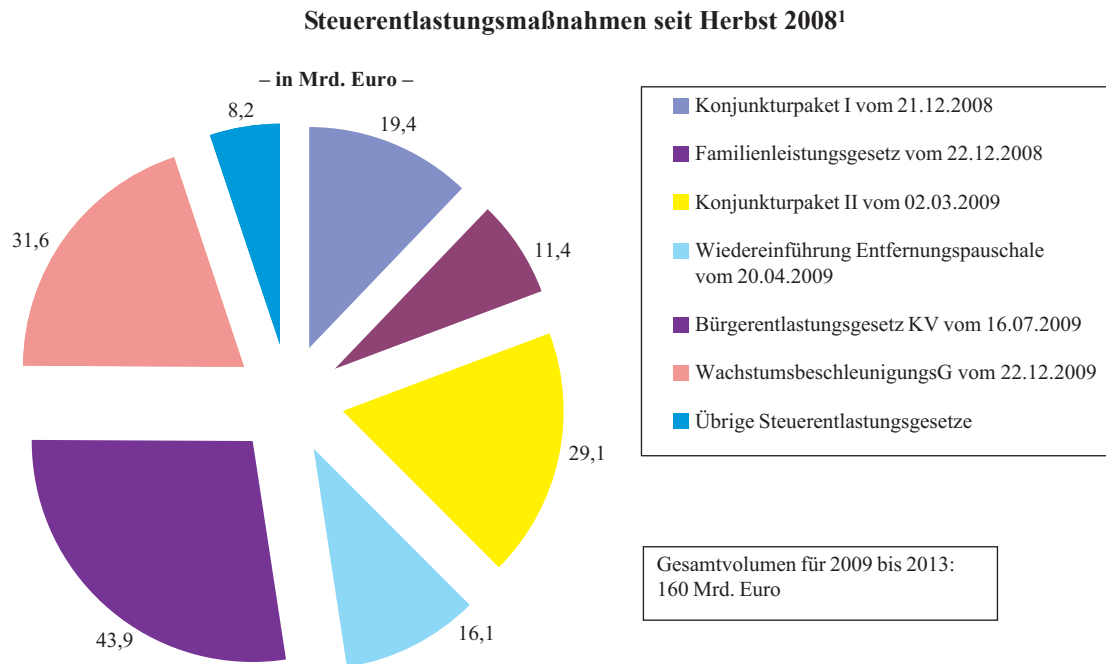
- Wachstumsbeschleunigungsgesetz u. a. mit einer Erhöhung des Kindergeldes um monatlich 20 Euro⁹² sowie des Kinderfreibetrages und des Betreuungsfreibetrages auf 2 184 bzw. 1 320 Euro, der Einführung eines ermäßigten Umsatzsteuersatzes von 7 % für Beherbergungsleistungen sowie steuerlichen Entlastungen für Unternehmen.

Für den Zeitraum 2009 bis 2013 summieren sich daraus sowie aus weiteren steuerlichen Maßnahmen⁹³ für Bund, Länder und Gemeinden Steuermindereinnahmen in der Größenordnung von 160 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 2.8).

⁹² Das Kindergeld beträgt damit monatlich für erste und zweite Kinder jeweils 184 Euro, für das dritte Kind 190 Euro und für das vierte und jedes weitere Kind jeweils 215 Euro.

⁹³ Dazu gehören das Investitionszulagengesetz 2010 vom 7. Dezember 2008, das Jahressteuergesetz 2009 vom 19. Dezember 2008, das Erbschaftsteuerreformgesetz vom 24. Dezember 2008, das Mitarbeiterkapitalbeteiligungsgesetz vom 7. März 2009, das Gesetz zur Neuordnung der Kraftfahrzeugsteuer und Änderung anderer Gesetze vom 29. Mai 2009 sowie das Gesetz zur Änderung des Energiesteuergesetzes vom 17. Juli 2009.

Abbildung 2.8

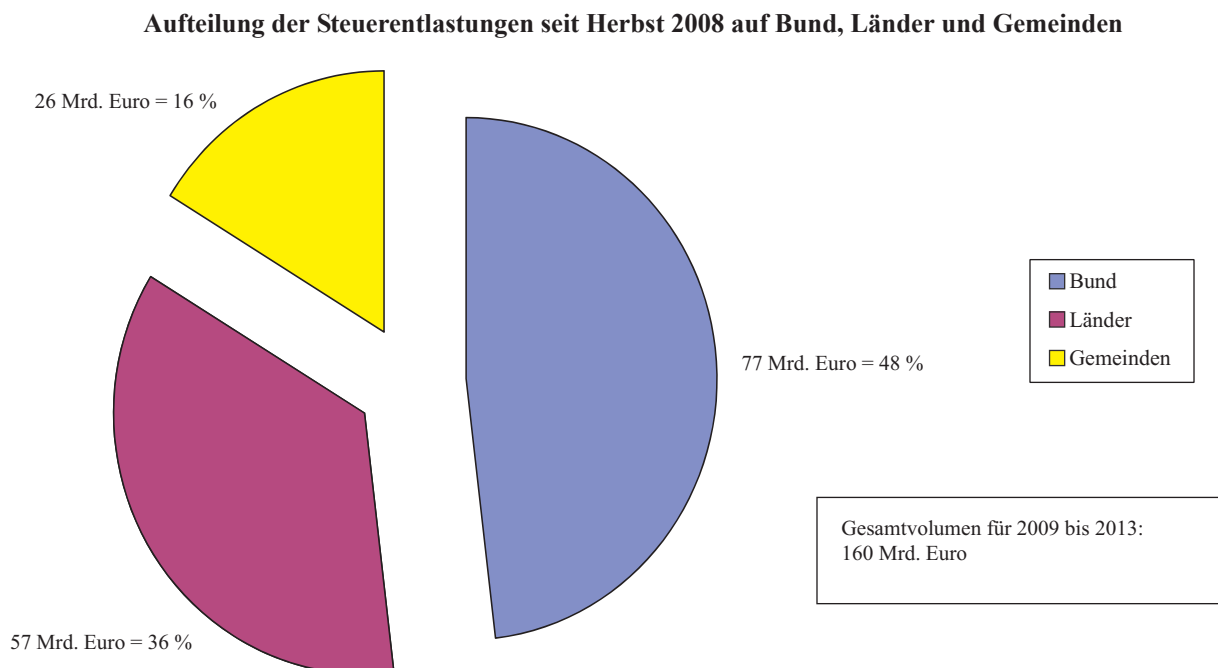


¹ Quelle: Finanzberichte 2010 und 2011, Tabellen 13: Finanzielle Auswirkungen der Steuerrechtsänderungen.

Fast die Hälfte und damit der überwiegende Teil der Steuermindereinnahmen entfällt auf den Bundeshaushalt (77 Mrd. Euro). Die Länderhaushalte müssen 57 Mrd. Euro

und die Gemeinden 26 Mrd. Euro der Mindereinnahmen im Zeitraum 2009 bis 2013 tragen (vgl. Abbildung 2.9).

Abbildung 2.9



Die Steuermindereinnahmen für Bund, Länder und Gemeinden erreichen im Jahre 2011 mit rund 38 Mrd. Euro ihren Höchstwert. Dies entspricht etwa 1,5 % des BIP.⁹⁴ Sie bleiben auch danach deutlich über 30 Mrd. Euro/Jahr (vgl. Abbildung 2.10). Für den Bundeshaushalt belaufen sich die jährlichen Steuermindereinnahmen auf bis zu 17,5 Mrd. Euro im Jahre 2011. Sie werden in den Folgejahren nur leicht zurückgehen.

Die steuerlichen Maßnahmen wurden insbesondere mit dem Ziel der Konjunktur- und Wachstumsstärkung beschlossen. Sie enthalten daneben aber auch familien-, sozial-, wirtschafts- und energiepolitische Aspekte.⁹⁵ Zum Teil wurden – wie beim Bürgerentlastungsgesetz Krankenversicherung und beim Gesetz zur Fortführung der Gesetzeslage 2006 bei der Entfernungspauschale – auch verfassungsgerichtliche Vorgaben umgesetzt.⁹⁶ Von wenigen Ausnahmen

abgesehen⁹⁷ sind die Maßnahmen nicht zeitlich befristet, führen also zu dauerhaften steuerlichen Mindereinnahmen und vermindern somit die Einnahmenbasis der Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden, sofern sie nicht durch Selbstfinanzierungseffekte ausgeglichen werden.⁹⁸

Nach dem Ergebnis der Steuerschätzung vom 6. Mai 2010 wird die volkswirtschaftliche Steuerquote im Jahre 2011 mit 20,52 % des BIP um rund 2 Prozentpunkte unter der Quote des Jahres 2008 (22,49 % des BIP) liegen. Sie wird auch in den Folgejahren nur geringfügig ansteigen (2014: 21,26 % des BIP). Dies entspricht Steuermindereinnahmen für den öffentlichen Gesamthaushalt in der Größenordnung von 50 Mrd. Euro/Jahr. Zu diesem signifikanten Rückgang der Steuerquote haben – neben der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – die o. a. steuerlichen Entlastungen beigetragen.

⁹⁴ Vgl. dazu auch: Deutsche Bundesbank, Öffentliche Finanzen, Monatsbericht Mai 2010, S. 77, wonach die permanenten Steuerentlastungen rund 1,5 % des BIP betragen.

⁹⁵ Vgl. Antwort des Bundesfinanzministeriums vom 24. September 2009, Bundestagsdrucksache 16/14081.

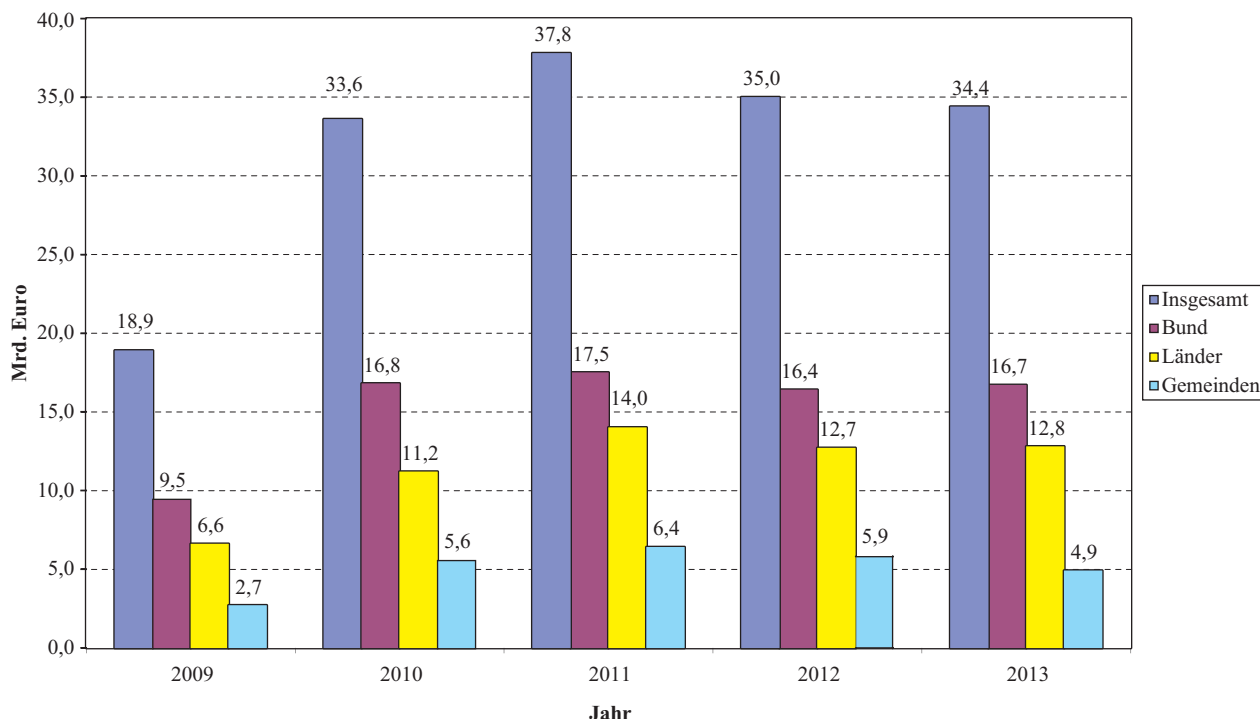
⁹⁶ Vgl. Beschluss vom 13. Februar 2008 – 2 BvL 1/06 – zum Sonderausgabenabzug von Krankenversicherungsbeiträgen; Urteil vom 9. Dezember 2008 – 2 BvL 1/07, 2 BvL 2/07, 2 BvL 1/08, 2 BvL 2/08 – zur Entfernungspauschale.

⁹⁷ Steuerentlastungen mit befristeter Wirkung sind u. a.: die Wiedereinführung der degressiven Abschreibung für 2009 und 2010 (Konjunkturpaket I), die Zahlung des Kinderbonus für 2009 (Konjunkturpaket II) und die Anhebung der Umsatzgrenze für die Ist-Versteuerung auf 500 000 Euro ab 1. Juli 2009 bis 31. Dezember 2011 (Wachstumsbeschleunigungsgesetz).

⁹⁸ Nach Einschätzung des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung haben Steuersenkungen nur geringfügige Selbstfinanzierungseffekte und erhöhen, soweit sie nicht gegenfinanziert werden, „definitiv“ den Konsolidierungsbedarf, vgl. Jahresgutachten 2009/2010, Bundestagsdrucksache 17/44 S. 186.

Abbildung 2.10

Jährliche Auswirkungen der Steuerentlastungen seit Herbst 2008



Das Bundesfinanzministerium hat darauf hingewiesen, dass Summierungen einzelner steuerlicher Maßnahmen über einen längeren Zeitraum nur begrenzt aussagefähig seien, da

- die Auswirkung jeder quantifizierten Einzelmaßnahme gegenüber dem zu dieser Zeit geltenden Recht ermittelt werde,
- die steuerlichen Wirkungen einzelner Maßnahmen zueinander nicht quantifiziert würden,
- steuerliche Maßnahmen nach unterschiedlichen Zeitabläufen ihre Wirkung verlieren bzw. von konjunkturellen Wirkungen überlagert werden könnten,
- den einzelnen Maßnahmen unterschiedliche Entstehungsjahre mit teilweise abweichenden wirtschaftlichen Verhältnissen zugrunde liegen,
- die Art der steuerlichen Maßnahmen, die in ihrer finanziellen Wirkung addiert werden, unterschiedliche Qualität habe (z. B. Maßnahmen mit Dauer- und Einmalwirkung sowie Maßnahmen mit reinen Vorzieheffekten).

Unter diesen genannten Prämissen ergäben die Ergebnisse von Aufsummierungen verschiedener Finanztableaus nur ein verzerrtes Bild der tatsächlichen Verhältnisse.

Der Bundesrechnungshof ist dennoch der Auffassung, dass die vorgenommene Zusammenschau der Steuerentlastungen einen aussagekräftigen Überblick über die Größenordnung der Mindereinnahmen im Bundeshaushalt bietet. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass alle einbezogenen Steuerrechtsänderungen in einem kurzen Zeitraum von zwölf Monaten in Kraft getreten sind. Außerdem bezieht sich die Summierung auf die in den Finanztableaus der jeweiligen Gesetze ausgewiesenen Haushaltsbeträge. Das Bundesfinanzministerium hat an anderer Stelle betont, dass die deutsche Praxis der Quantifizierung von Steuerrechtsänderungen im internationalen Vergleich sowohl methodisch wie auch organisatorisch auf dem neuesten wissenschaftlichen Stand arbeitet.⁹⁹ Zudem hat das Bundesfinanzministerium selbst entsprechende Zusammenfassungen von Steuerentlastungen im Finanzplanungszeitraum erstellt.¹⁰⁰

⁹⁹ Vgl. Antwort der Bundesregierung vom 30. Juni 2010 auf die Kleine Anfrage „Schätzung der finanziellen Auswirkungen von steuerpolitischen Gesetzesvorhaben“, Bundestagsdrucksache 17/2364 S. 2.

¹⁰⁰ Vgl. Antwort des Bundesfinanzministeriums vom 24. September 2009 zur Frage nach der Entlastungswirkung steuerlicher Maßnahmen zur Konjunktur- und Wachstumsstärkung, Bundestagsdrucksache 16/14081, S. 8–9.

2.5.3 Vertikaler Finanzausgleich (Bundesergänzungszuweisungen)

2.5.3.1

Die **Bundesergänzungszuweisungen** (BEZ) haben vor allem durch die Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab dem Jahre 1995 eine erhebliche finanzielle Größenordnung erlangt. Aufgrund der Anschlussregelungen durch das Solidarpaktfortführungsgesetz werden die Zuweisungen auf hohem Niveau fortgeführt. Im Bundeshaushalt werden die Zuweisungen als negative Einnahmen veranschlagt. Sie vermindern das zur Haushaltsfinanzierung einsetzbare Steueraufkommen des Bundes entsprechend.

Die BEZ betrugen mit 13,6 Mrd. Euro im Jahre 2009 fast das Doppelte des Finanzvolumens des horizontalen Länderfinanzausgleichs.¹⁰¹ Sie sind seit dem Jahre 2007 rückläufig. Der überwiegende Teil (fast 95 %) der BEZ entfällt auf die neuen Länder und Berlin (vgl. Abbildung 2.11). Die BEZ umfassen

- allgemeine BEZ an derzeit elf leistungsschwache Länder zur Anhebung ihrer Finanzkraft (Soll 2010: 2,4 Mrd. Euro),
- Sonderbedarfs-BEZ an die neuen Länder und Berlin wegen teilungsbedingter Sonderlasten und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft (2010: 8,7 Mrd. Euro),
- Sonderbedarfs-BEZ an zehn kleinere alte und neue Länder wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung (2010: 0,5 Mrd. Euro) sowie
- seit dem Jahre 2005 Sonderbedarfs-BEZ an die neuen Länder (ohne Berlin) wegen der Kosten struktureller Arbeitslosigkeit (2010: 1,0 Mrd. Euro).

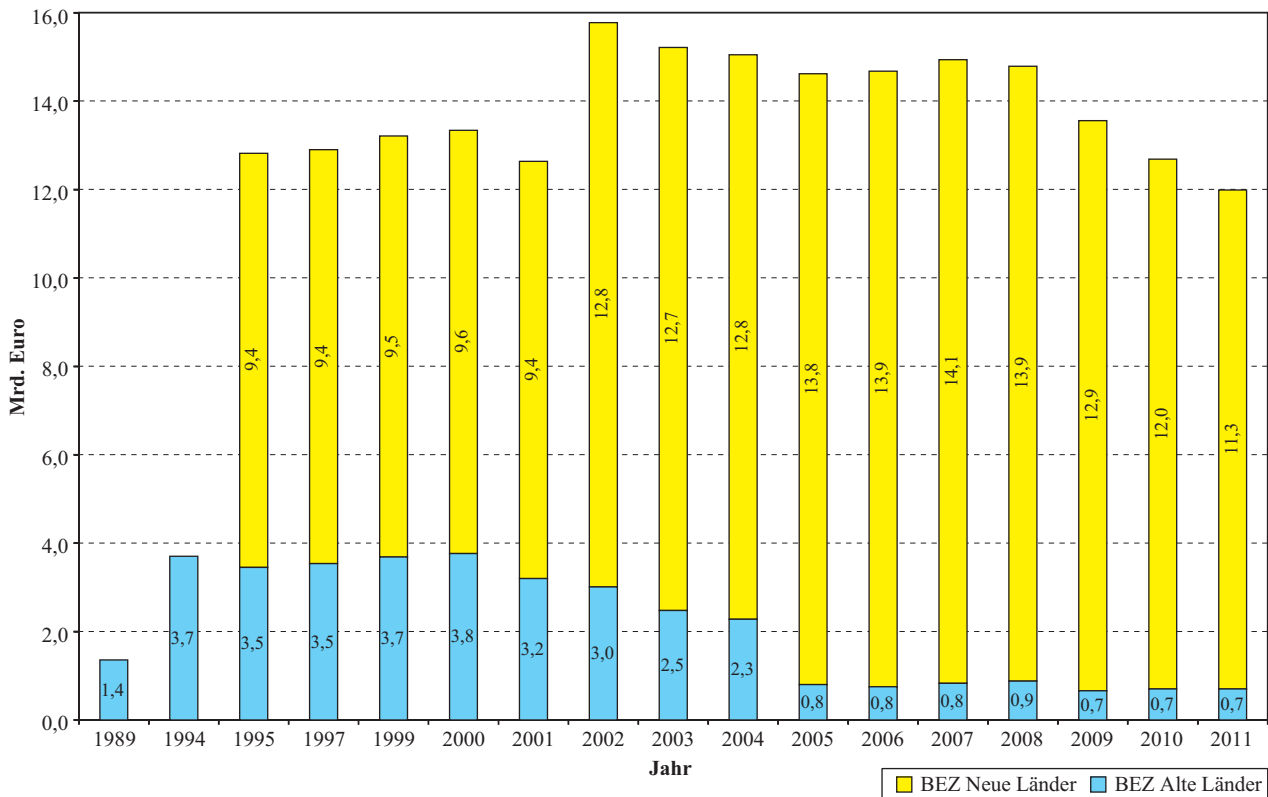
Die letztgenannten Sonderbedarfs-BEZ in Höhe von jährlich 1,0 Mrd. Euro sollen die überproportionalen Lasten als Folge der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige decken. Diese entstehen aufgrund der vergleichsweise hohen Langzeitarbeitslosigkeit in den neuen Ländern. Hierfür erhält der Bund einen entsprechend erhöhten Anteil am Umsatzsteueraufkommen in Form eines Festbetrags von jährlich 1 Mrd. Euro.¹⁰²

¹⁰¹ Das Volumen des horizontalen Länderfinanzausgleichs belief sich für das Jahr 2009 auf 6,9 Mrd. Euro – vgl. Monatsbericht des Bundesfinanzministeriums Februar 2010, S. 81–86 sowie § 2 der Zweiten VO zur Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes im Ausgleichsjahr 2009 vom 3. September 2010 – Bundratsdrucksache 544/10.

¹⁰² § 11 Absatz 3a Satz 1 und 2 i. V. m. § 1 Satz 4 FAG; durch Änderung des FAG entfällt die im Jahre 2010 vorgesehene Überprüfung der Regelung; sie bleibt unverändert in Kraft.

Abbildung 2.11

Bundesergänzungszuweisungen und ihre Aufteilung auf alte und neue Länder



2.5.3.2

Auf der Grundlage des Solidarpaktfortführungsgesetzes aus dem Jahre 2001 werden insbesondere die BEZ für die neuen Länder und Berlin weiterhin in einem hohen – wenn auch rückläufigem – Maße Steuereinnahmen des Bundes binden. Allein die aus dem **Korb I** des Solidarpaktes II¹⁰³ 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.

Die neuen Länder und Berlin erhalten die Sonderbedarfs-BEZ wegen teilungsbedingter Sonderlasten nach einem gesetzlich festgelegten Aufteilungsschlüssel:¹⁰⁴

- Sachsen 26,08 %
- Berlin 19,02 %
- Sachsen-Anhalt 15,73 %
- Brandenburg 14,33 %

- Thüringen 14,31 %
- Mecklenburg-Vorpommern 10,54 %

Die Mittel beliefen sich in den Jahren 2002 bis 2005 auf jährlich 10,5 Mrd. Euro und sind seit dem Jahre 2006 rückläufig. Für den Finanzplanungszeitraum und die Folgejahre sind bestimmte Beträge gesetzlich¹⁰⁵ festgeschrieben (vgl. Tabelle 2.11). Der Bundeshaushalt ist damit im aktuellen Finanzplanungszeitraum (2010 bis 2014) jährlich um 1,8 Mrd. Euro (2010) bis zu 4,8 Mrd. Euro (2014) gegenüber der Jahresrate 2005 geringer belastet. Mit Ablauf des Jahres 2019 werden die Sonderbedarfs-BEZ auslaufen.

Ungeachtet des Rückgangs der Sonderbedarfs-BEZ wegen teilungsbedingter Sonderlasten bleiben die Belastungen des Bundes aus den Leistungen nach den Solidarpaketen I und II auf hohem Niveau:¹⁰⁶

- So hat der Bund bereits beim im Jahre 1995 vereinbarten **Solidarpakt I** seinen Anteil an der Umsatzsteuer dauerhaft um sieben Prozentpunkte reduziert. Dies entspricht im Haushalt 2010 rechnerisch 11,2 Mrd. Euro an Mindereinnahmen zugunsten der Länder.

¹⁰³ Korb I umfasst die in § 11 Absatz 3 FAG gesetzlich fixierten Bundesergänzungszuweisungen, die im Rahmen des vertikalen Finanzausgleichs gewährt werden.

¹⁰⁴ Vgl. § 11 Absatz 3 Satz 2 FAG.

¹⁰⁵ § 11 Absatz 3 Satz 1 FAG.

¹⁰⁶ Im Zeitraum 1994 bis 2004 hat der Bund außerhalb der Solidarpakete I und II zudem für Sanierungshilfen zugunsten der beiden Länder Bremen und Saarland 15 Mrd. Euro an BEZ geleistet.

- Neben diesen Leistungen hat der Bund als Zielgröße zugesagt, aus dem **Korb II** des Solidarpakets II 51 Mrd. Euro überproportionale Haushaltsleistungen für den Auf- und Ausbau wesentlicher Politikfelder¹⁰⁷ in den neuen Ländern bis zum Jahre 2019 zu erbringen.
- Nicht zuletzt wirken auch die Zinslasten im Zusammenhang mit der Schuldenübernahme des „Erblasten-tilgungsfonds“ und des Fonds „Deutsche Einheit“ in die Bundesschuld fort.

Weitere dauerhafte Belastungen des Bundes folgen vor allem aus der Mitfinanzierung der Alterssicherung in den neuen Ländern.¹⁰⁸

Der Bund ist auf die aus dem Rückgang der Sonderbedarfs-BEZ frei werdenden Mittel angewiesen. Er muss ne-

ben den weiter bestehenden Belastungen aus den Solidarpaketen I und II die Haushaltskonsolidierung vorantreiben, um die Schuldenspirale im Bundeshaushalt zumindest mittelfristig wieder begrenzen zu können.

2.5.3.3

Die neuen Länder und Berlin legen seit dem Jahre 2003 dem Finanzplanungsrat jährliche **Fortschrittsberichte „Aufbau Ost“** vor. Darin berichten sie über die zweckentsprechende Verwendung der Mittel aus Sonderbedarfs-BEZ und über die finanzwirtschaftliche Entwicklung der Länder- und Kommunalhaushalte einschließlich der Begrenzung der Neuverschuldung.¹⁰⁹

Die Fortschrittsberichte „Aufbau Ost“ für das Jahr 2008 wurden – gemeinsam mit einer Stellungnahme der Bundesregierung – in der Sitzung des Finanzplanungsrates vom 10. Dezember 2009 erörtert. Danach wurden die Sonderbedarfs-BEZ mit 98 % nahezu vollständig solidar-

¹⁰⁷ Dazu gehören insbesondere Wirtschaft, Verkehr, Wohnungs- und Städtebau, Forschung und Entwicklung, EU-Strukturfondsmittel, ökologische Altlasten, Sportbereich.

¹⁰⁸ Bundeszuschuss an die allgemeine Rentenversicherung in den neuen Ländern von 8,4 Mrd. Euro (2010); sonstige einigungsbedingte Leistungen zugunsten der Rentenversicherung in den neuen Ländern von 1,4 Mrd. Euro sowie Unterstützung der Sonderversorgungssysteme in den neuen Ländern von 0,8 Mrd. Euro.

¹⁰⁹ § 11 Absatz 4 Satz 2 FAG 2001 sowie – für den Zeitraum ab dem Jahre 2005 – § 11 Absatz 3 Satz 3 FAG 2005.

Tabelle 2.11

Sonderbedarfs-BEZ an die neuen Länder und Berlin (Solidarpakt II – Korb I)

Jahr	Sonderbedarfs-BEZ	Rückgang gegenüber Vorjahr um	Rückgang gegenüber Vorjahr um
	Mrd. Euro		Prozent
2005	10,53	-	-
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
Gesamt	105,3		

paktgerecht verwendet. Über den o. a. Korb II wurden 5,1 Mrd. Euro an überproportionalen Leistungen im Jahre 2008 bereitgestellt. Wie bereits im Jahre 2007 erzielten alle ostdeutschen Länder im Berichtsjahr 2008 einen Haushaltsüberschuss. Sie konnten damit eine Grundlage schaffen, um die rückläufigen Sonderbedarfs-BEZ auch unter schwierigeren finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu kompensieren.

Nach Abschaffung des Finanzplanungsrates (vgl. Nummer 2.9.3) wird der neu errichtete Stabilitätsrat die Aufgaben des Finanzplanungsrates hinsichtlich der Beratung und Bewertung der Fortschrittsberichte übernehmen.

2.5.4 Sonstige Einnahmen

Neben den Steuereinnahmen tragen die **sonstigen Einnahmen** – wenn auch in deutlich verringertem Umfang – zur Haushaltsfinanzierung bei. Im Bundeshaushalt 2010 ist dafür ein Betrag von 27,4 Mrd. Euro veranschlagt, der unter dem Niveau des Vorjahres liegt (vgl. Abbildung 2.12). Der Rückgang beruht im Wesentlichen auf einem Sondereffekt: Im Bundeshaushalt 2009 wurde der Bundesbankgewinn von 6,3 Mrd. Euro aus dem Geschäftsjahr 2008 vollständig vereinnahmt, da der über 3,5 Mrd. Euro liegende Teil des Bundesbankgewinns für die Tilgung des Erblastentilgungsfonds nicht mehr benötigt wurde (vgl. Nummer 1.5.1). Im Haushaltjahr 2010 werden von dem Jahresüberschuss der Bundesbank von 4,1 Mrd. Euro aus dem Geschäftsjahr 2009 entsprechend der bisherigen langjährigen Praxis „nur“ 3,5 Mrd. Euro im Bundeshaus-

halt vereinnahmt.¹¹⁰ Der darüber hinausgehende Gewinn wird zur Tilgung der Schulden des ITF (vgl. Nummer 1.12.1) herangezogen.

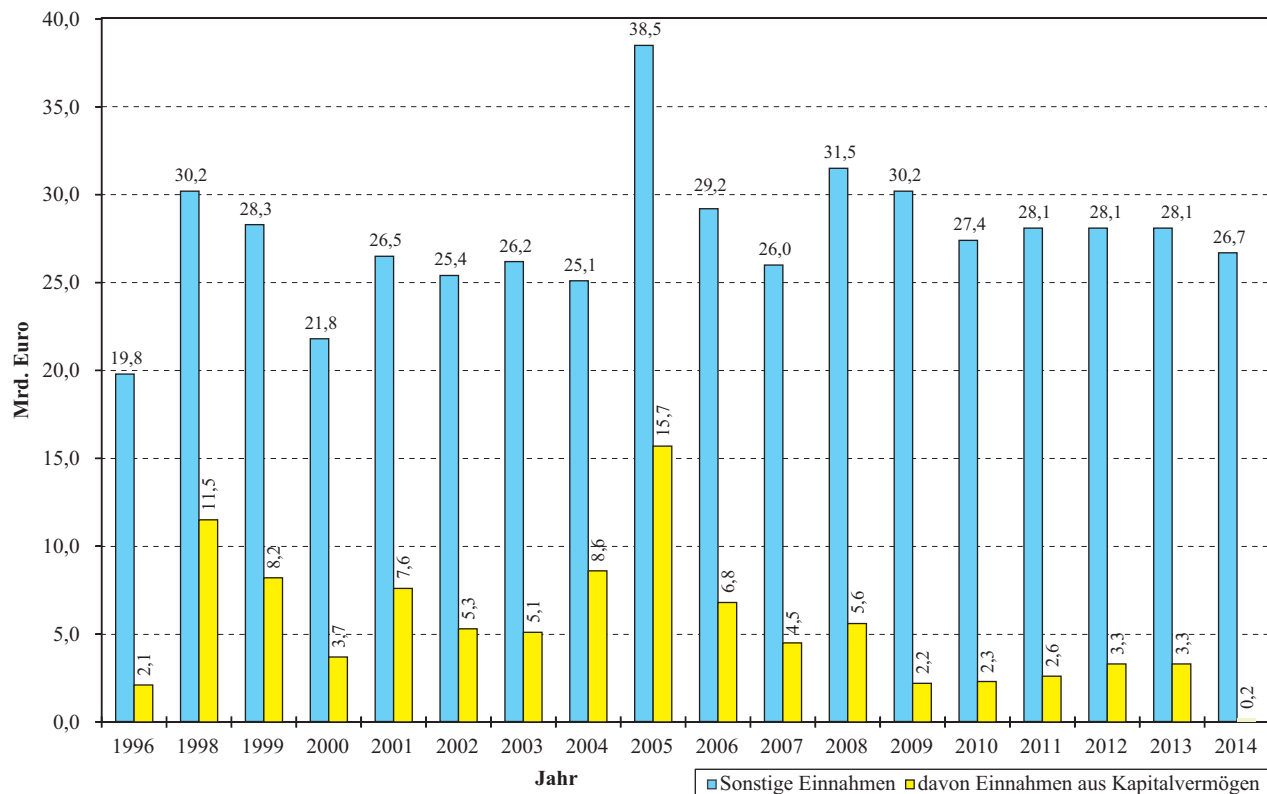
Neben den laufenden Einnahmen (Verwaltungseinnahmen durch Gebühren und Entgelte, vgl. Tabelle 2.9) erreichten vor allem die Erlöse aus Kapitalverwertungen in den vergangenen Jahren eine erhebliche Größenordnung. Im Zeitraum von 1998 bis 2009 wurden diese Erlöse in Höhe von über 85 Mrd. Euro eingesetzt, um die Nettokreditaufnahme zu begrenzen.¹¹¹ Dabei fallen die Privatisierungseinnahmen in den einzelnen Haushaltsjahren sehr unterschiedlich aus (vgl. Abbildung 2.12). Im Finanzplanungszeitraum von 2010 bis 2014 sind Erlöse aus Kapitalverwertung von insgesamt 11,7 Mrd. Euro vorgesehen. Sie weisen damit ein deutlich geringeres Volumen auf als in früheren Zeiträumen. Ihre Bedeutung für die Haushaltsfinanzierung wird zunehmend geringer.

¹¹⁰ Der ITF erhält aus dem Bundeshaushalt jährlich Zuführungen in Höhe der Einnahmen aus dem Bundesbankgewinn, die den im Bundeshaushalt veranschlagten Anteil übersteigen. Dieser wird für das Jahr 2010 auf 3,5 Mrd. Euro, für das Jahr 2011 auf 3,0 Mrd. Euro und ab dem Jahre 2012 bis zur Tilgung auf 2,5 Mrd. Euro festgesetzt (vgl. § 6 ITFG).

¹¹¹ Nicht einbezogen in diese Summe sind die Verwertungen der Forderungen des Bundes-Pensions-Service für Post und Telekommunikation e. V. gegen die Postnachfolgeunternehmen, deren Erlöse von insgesamt 15,5 Mrd. Euro in den Jahren 2005 bis 2007 zur Finanzierung der Versorgungs- und Beihilfeleistungen verwendet wurden und damit den Bundeshaushalt entsprechend entlastet haben.

Abbildung 2.12

Sonstige Einnahmen¹



¹ Einnahmen aus Kapitalvermögen enthielten in den Jahren 2005 und 2006 auch vorzeitige Rückzahlungen im Bereich der Gewährleistungen.

Der Bundesrechnungshof hat in seinen früheren Bemerkungen den Einsatz von Privatisierungseinnahmen zur Haushaltsfinanzierung kritisiert und empfohlen, mit ihnen ausschließlich bestehende Schulden zu tilgen.¹¹² Damit hätte dem Abbau von Vermögenswerten ein entsprechender Abbau von Schulden gegenübergestanden. Die neue Schuldenregel des Artikels 115 Grundgesetz trägt diesem Ziel Rechnung. Einnahmen aus Privatisierungsmaßnahmen werden bei der Ermittlung der zulässigen Kreditaufnahme im Ergebnis wie Einnahmen aus Krediten behandelt, sodass die Nettoposition des Staates unverändert bleibt.

2.6 Nettokreditaufnahme und neue Schuldenregel

2.6.1 Langfristige Entwicklung

Die **Nettokreditaufnahme** des Bundes hatte sich in den 1990er-Jahren – auch als Folge der finanziellen Auswirkungen der Wiedervereinigung – auf 20 bis 40 Mrd. Euro eingependelt (vgl. Tabelle 2.12). In den Jahren 2002 bis 2005 lag sie zudem im Haushaltsabschluss deutlich über den ursprünglich veranschlagten Soll-Werten. Auch deshalb wurden in diesem Zeitraum drei Nachtragshaushalte (2002 bis 2004) aufgestellt. In den Jahren 2005 bis 2008 ging die Neuverschuldung zurück. Allerdings wies der Bundeshaushalt im Jahre 2008 immer noch eine hohe strukturelle Unterdeckung auf.¹¹³

Mit der Wirtschafts- und Finanzkrise hat sich der Trend rückläufiger Nettokreditaufnahmen umgekehrt. Während sich im Haushalt 2009 die Neuverschuldung mit 34,1 Mrd. Euro gegenüber dem Vorjahr fast verdreifachte, sind im Haushalt 2010 sogar 80,2 Mrd. Euro veranschlagt. Aufgrund des günstigen Haushaltsverlaufs zeichnet sich zwar eine niedrigere Nettokreditaufnahme ab. Gleichwohl wird der bisherige Höchstwert des Jahres 1996 (40,0 Mrd. Euro) deutlich übertroffen. Für den Zeitraum 2011 bis 2014 sieht der Finanzplan rückläufige Nettokreditaufnahmen vor. Allerdings sollen immer noch 153 Mrd. Euro neue Kredite zum Haushaltsausgleich beitragen.

Im Haushalt 2010 gilt letztmals die bisherige Schuldenregel des Artikels 115 Absatz 1 Grundgesetz. Danach bildet die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen die Regelkreditgrenze für die Neuverschuldung. Eine Überschreitung ist nur zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts

zulässig (Ausnahmeregelung). In konjunkturellen Normallagen muss der Haushalt ohne oder zumindest mit einer deutlich unter der Regelgrenze liegenden Nettokreditaufnahme ausgeglichen werden.

Die bisherige Regelkreditgrenze wurde in den letzten zehn Jahren nur dreimal (2001, 2007, 2008) eingehalten. Die Nettokreditaufnahme überstieg die Investitionsausgaben (**Kreditinvestitionsquote**) in diesem Zeitraum um bis zu 76 % (2004).

Auch in Jahren mit realem Wirtschaftswachstum hat sich der Bund regelmäßig weiter verschuldet. Als Folge ist die Gesamtverschuldung fortwährend gestiegen – allein nach der Wiedervereinigung (1991 bis 2009) um 535 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 2.12). Hierbei sind die Kreditbelastungen durch verschiedene Sondervermögen (insbesondere Erblastentilgungsfonds, Fonds Deutsche Einheit, Bundes-eisenbahnvermögen, FMS, ITF) noch nicht berücksichtigt. Der Schuldenzuwachs entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Nettokreditaufnahme von rund 28 Mrd. Euro. Sie übertrifft damit knapp die im Bundeshaushalt in diesem Zeitraum finanzierten Investitionen (534 Mrd. Euro). Die Regelkreditgrenze wurde also in der Summe vollständig ausgeschöpft, obwohl in derselben Zeitspanne die Gesamtwirtschaft um 1,2 % im Jahresdurchschnitt real gewachsen ist. Die in der Vergangenheit von vielen Institutionen¹¹⁴ und vom Bundesrechnungshof konstatierte weitgehende Unwirksamkeit des Artikels 115 Grundgesetz zur Schuldenbegrenzung ist vor allem durch die Entwicklung der letzten Jahre bestätigt worden. Die bisherige Regelkreditgrenze wird nach dem neuen Finanzplan bis zum Jahre 2013 überschritten.

Der Anteil der durch die Nettokreditaufnahme gedeckten Gesamtausgaben (**Kreditfinanzierungsquote**) weist eine ähnliche Entwicklung auf. Die Kreditfinanzierungsquote erreichte im Jahre 2004 mit 15,7 % ihren seit dem Jahre 1996 höchsten Stand. Sie war danach rückläufig und lag im Jahre 2008 – ohne Berücksichtigung der Einnahmen aus der Verwertung von Kapitalvermögen (vgl. Nummer 2.5.4) – nur noch bei 4,1 %. Als Folge des hohen Kreditbedarfs ist die Kreditfinanzierungsquote innerhalb von zwei Jahren sprunghaft angestiegen. Im Haushalt 2010 dürfte die Quote trotz des günstigen Haushaltsverlaufs über 20 % liegen und damit einen historischen Negativwert erreichen. Nach dem Haushaltsentwurf 2011 wird die Quote nur leicht zurückgehen (vgl. Tabelle 2.12).

¹¹² Die Ermächtigung hierfür enthält das jährliche Haushaltsgesetz, vgl. für den Haushalt 2009: § 2 Absatz 2 Satz 3 Haushaltsgesetz 2009.

¹¹³ Vgl. Bemerkungen 2009, Bundestagsdrucksache 17/77 Nummer 2.1.4.4 Tabelle 3.

¹¹⁴ Dazu gehören u. a. die Bundesregierung selbst, das Bundesverfassungsgericht (vgl. BVerfGE 119, 96, 142–143, 146–147), die Deutsche Bundesbank, der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, der Beirat beim Bundesministerium der Finanzen und der Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie.

Tabelle 2.12

Entwicklung der Nettokreditaufnahme (NKA) in Soll und Ist

Jahr	Nettokredit- aufnahme ¹	Investitions- ausgaben = Regelkredit- grenze	Haushalts- volumen	Kreditinvesti- tionsquote	Kredit- finanzie- rungsquote	Nachrichtlich: Reales BIP- Wachstum ²	Nachrichtlich: BIP (nominal)	NKA/BIP
	Mrd. Euro			Prozent		Prozent/BIP	Mrd. Euro	Prozent/BIP
1969	0,0	7,2	42,1	0,0 %	0,0 %		305,2	0,0 %
1970	0,6	7,8	45,0	7,7 %	1,3 %		360,6	0,2 %
1971	0,7	9,3	50,4	7,5 %	1,4 %	3,1 %	400,7	0,2 %
1972	2,0	10,6	56,8	18,9 %	3,5 %	4,3 %	436,4	0,5 %
1973	1,4	11,7	62,7	12,0 %	2,2 %	4,8 %	486,0	0,3 %
1974	4,8	11,8	68,5	40,7 %	7,0 %	0,9 %	526,0	0,9 %
1975	15,3	13,7	80,2	111,7 %	19,1 %	-0,9 %	551,0	2,8 %
1976	13,2	12,0	83,1	110,0 %	15,9 %	4,9 %	597,4	2,2 %
1977	11,1	12,3	87,9	90,2 %	12,6 %	3,3 %	636,5	1,7 %
1978	13,2	14,4	96,9	91,7 %	13,6 %	3,0 %	678,9	1,9 %
1979	13,1	16,8	104,0	78,0 %	12,6 %	4,2 %	737,4	1,8 %
1980	13,9	16,1	110,3	86,3 %	12,6 %	1,4 %	788,5	1,8 %
1981	19,1	15,6	119,1	122,4 %	16,0 %	0,5 %	825,8	2,3 %
1982	19,0	16,4	125,1	115,9 %	15,2 %	-0,4 %	860,2	2,2 %
1983	16,1	16,0	126,2	100,6 %	12,8 %	1,6 %	898,3	1,8 %
1984	14,5	17,2	128,7	84,3 %	11,3 %	2,8 %	942,0	1,5 %
1985	11,4	17,1	131,5	66,7 %	8,7 %	2,3 %	984,4	1,2 %
1986	11,7	16,8	133,7	69,6 %	8,8 %	2,3 %	1 037,1	1,1 %
1987	14,0	17,0	137,6	82,4 %	10,2 %	1,4 %	1 065,1	1,3 %
1988	18,1	17,1	140,8	105,8 %	12,9 %	3,7 %	1 123,3	1,6 %
1989	9,8	18,5	148,2	53,0 %	6,6 %	3,9 %	1 200,7	0,8 %
1990	23,9	20,1	194,4	118,9 %	12,3 %	5,3 %	1 306,7	1,8 %
1991	26,6	31,4	205,4	84,7 %	13,0 %	5,1 %	1 534,6	1,7 %
1992	19,7	33,7	218,4	58,5 %	9,0 %	2,2 %	1 646,6	1,2 %
1993	33,8	33,2	233,9	101,8 %	14,5 %	-0,8 %	1 694,4	2,0 %
1994	25,6	31,3	240,9	81,8 %	10,6 %	2,7 %	1 780,8	1,4 %
1995	25,6	34,4	237,6	74,4 %	10,8 %	1,9 %	1 848,5	1,4 %
1996	40,0	31,2	232,9	128,2 %	17,2 %	1,0 %	1 876,2	2,1 %
1997	32,6	28,8	226,0	113,2 %	14,4 %	1,8 %	1 915,6	1,7 %
1998	28,9	29,2	233,6	99,0 %	12,4 %	2,0 %	1 965,4	1,5 %
1999	26,1	28,6	246,9	91,3 %	10,6 %	2,0 %	2 012,0	1,3 %
2000	23,8	28,1	244,4	84,7 %	9,7 %	3,2 %	2 062,5	1,2 %
2001	22,8	27,3	243,1	83,5 %	9,4 %	1,2 %	2 113,2	1,1 %
2002	31,9	24,1	249,3	132,4 %	12,8 %	0,0 %	2 143,2	1,5 %
2003	38,6	25,7	256,7	150,2 %	15,0 %	-0,2 %	2 163,8	1,8 %
2004	39,5	22,4	251,6	176,3 %	15,7 %	1,2 %	2 210,9	1,8 %
2005	31,2	23,8	259,8	131,1 %	12,0 %	0,8 %	2 243,2	1,4 %
2006	27,9	22,7	261,0	122,9 %	10,7 %	3,0 %	2 325,1	1,2 %
2007	14,3	26,2	270,5	54,6 %	5,3 %	2,5 %	2 428,2	0,6 %
2008	11,5	24,3	282,3	47,3 %	4,1 %	1,3 %	2 495,8	0,5 %
2009	34,1	27,1	292,3	125,8 %	11,7 %	-5,0 %	2 407,2	1,4 %
2010	80,2	28,3	319,5	283,4 %	25,1 %	1,4 %	2 450	3,3 %
2011	57,5	27,3	307,4	210,6 %	18,7 %	1,6 %	2 510	2,3 %
2012	40,1	26,9	301,0	149,1 %	13,3 %	1 3/4 %	2 583	1,6 %
2013	31,6	26,4	301,5	119,7 %	10,5 %	1 3/4 %	2 658	1,2 %
2014	24,1	26,0	301,1	92,7 %	8,0 %	1 3/4 %	2 736	0,9 %
1991– 2009	534,5	533,5		100,2 %	12,2 %/Jahr	1,2 %/Jahr		

¹ Überschreitungen der Regelkreditgrenze des bisherigen Artikels 115 Grundgesetz sind grau unterlegt.

² In den Jahren ab 2010 auf Basis der Frühjahrsprojektion der Bundesregierung vom April 2010.

2.6.2 Neue verfassungsrechtliche Schuldenregel

Im Anschluss an die Beschlüsse der Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Föderalismuskommission II) hat der Verfassungsgesetzgeber in der letzten Wahlperiode eine neue Schuldengrenze verabschiedet. Am 29. Juli und am 10. August 2009 wurden verkündet:

- das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d)¹¹⁵ sowie
- das Begleitgesetz zur zweiten Föderalismusreform¹¹⁶ u. a. mit den Gesetzen
 - zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen (Stabilitätsratsgesetz),
 - zur Ausführung von Artikel 115 Grundgesetz (Artikel 115-Gesetz),
 - zur Gewährung von Konsolidierungshilfen (Konsolidierungshilfengesetz).

Im Zentrum der Verfassungsänderung steht die in den Artikeln 109, 109a, 115 und 143d Grundgesetz normierte **neue Schuldenregel**. Das Regelwerk hat die folgenden wesentlichen Elemente:

(1) In einer konjunkturellen Normallage sollen die öffentlichen Haushalte – entsprechend den Vorgaben des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes – nahezu ausgeglichen sein. Für den Bund ist als neue „Regelgrenze“ eine **strukturelle Verschuldungskomponente** in Höhe von 0,35 % des BIP zulässig (Artikel 109 Absatz 3 Satz 4, Artikel 115 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz, § 2 Absatz 1 Artikel 115-Gesetz). Das entspräche für den Bundeshaushalt 2011 rund 8,4 Mrd. Euro.¹¹⁷ Durch die strukturelle Verschuldungsmöglichkeit wird der Gestaltungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers insbesondere für solche Maßnahmen erweitert, die einer dauerhaften Stärkung von Wachstum und einer nachhaltigen Entwicklung dienen. Für die Länder ist ein solcher struktureller Verschuldungsspielraum nicht vorgesehen.¹¹⁸

(2) Zur Ermittlung der Kreditgrenze werden die Einnahmen und Ausgaben um **finanzielle Transaktionen** bereinigt (Artikel 115 Absatz 2 Satz 5 Grundgesetz, § 3 Artikel 115-Gesetz). Dazu gehören insbesondere Einnahmen aus Beteiligungsveräußerungen und aus Darlehensrückflüssen sowie Ausgaben für Darlehensvergaben und für den Erwerb von Beteiligungen. Das bedeutet, dass z. B. Erlöse aus Privatisierungen oder Forderungsverwertungen zwar weiterhin zur Haushaltsfinanzierung eingesetzt werden können. Für die Berechnung der zulässigen Neuverschuldung werden sie aber wie Schuldenaufnahmen

behandelt. Im Ergebnis tragen sie damit nicht mehr zur Einhaltung der Neuverschuldungsgrenzen bei.

(3) Durch eine **konjunkturelle Verschuldungskomponente** sollen konjunkturbedingte Veränderungen berücksichtigt werden (Artikel 109 Absatz 3 Satz 2, Artikel 115 Absatz 2 Satz 3 Grundgesetz, § 2 Absatz 2, § 5 Artikel 115-Gesetz). Die Verschuldungsspielräume werden also in konjunkturell schlechten Zeiten erweitert, in guten Zeiten dagegen verengt bzw. in eine Verpflichtung zur Bildung von Überschüssen umgekehrt.¹¹⁹ Die Höhe dieser Komponente wird in einem spezifischen Konjunkturbereinigungsverfahren¹²⁰ ermittelt.

(4) Über ein **Kontrollkonto** wird sichergestellt, dass die Verschuldungsregeln auch im Haushaltsvollzug eingehalten werden (Artikel 115 Absatz 2 Satz 4 Grundgesetz, § 7 Artikel 115-Gesetz). Auf diesem als „Verschuldungsgedächtnis“ konzipierten Konto werden Über- oder Unterschreitungen der zulässigen strukturellen Verschuldungsspielräume in den einzelnen Haushaltsjahren saldiert. Ein negativer Kontostand von 1,5 % des BIP¹²¹ soll nicht überschritten werden. Deshalb ist auf einen Ausgleich des Kontrollkontos hinzuwirken (Artikel 115 Absatz 2 Satz 4 Grundgesetz, § 7 Absatz 2 Artikel 115-Gesetz – Tilgungsmechanismus). Bereits bei einer Überschreitung von 1 % des BIP sind Maßnahmen zum Abbau der aufgelaufenen Neuverschuldung zu ergreifen (§ 7 Absatz 3 Artikel 115-Gesetz). Der Abbau muss allerdings nicht in Zeiten des konjunkturellen Abschwungs stattfinden, um prozyklische Effekte zu vermeiden.

(5) Bei **Nachtragshaushalten** dürfen zusätzliche Kredite von bis zu 3 % der veranschlagten Steuereinnahmen¹²² aufgenommen werden, wenn sich die Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsverlauf ungünstiger als vorgesehen entwickeln und die zulässige Kreditaufnahme deshalb nicht ausreichen wird. Diese zusätzliche Kreditaufnahme belastet das Kontrollkonto, wenn und soweit sie die Strukturkomponente überschreitet. Neue Maßnahmen dürfen in einem solchen Nachtragshaushalt nicht veranschlagt werden (§ 8 Artikel 115-Gesetz).

(6) In **Ausnahmesituationen**, wie bei Naturkatastrophen oder sonstigen außergewöhnlichen Notsituationen, darf ein besonderer Finanzbedarf mit zusätzlichen Krediten gedeckt werden (Artikel 109 Absatz 3 Satz 2 Grundgesetz, Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 Grundgesetz, § 6 Artikel 115-Gesetz). Der Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung muss die Mehrheit der Mitglieder des Bundestages zustimmen. Mit dem Beschluss ist ein verbindlicher **Tilgungsplan** zur Rückführung dieser Schulden in einem

¹¹⁵ BGBl. I 2009, S. 2248, 2249.

¹¹⁶ BGBl. I 2009, S. 2702 ff.

¹¹⁷ Nach § 4 Satz 2 Artikel 115-Gesetz ist für die zulässige strukturelle Komponente das nominale BIP des der Aufstellung des Haushalts vorangegangenen Jahres zugrunde zu legen (2009: 2 407 Mrd. Euro).

¹¹⁸ Die zunächst für die Ländergesamtheit vorgesehene strukturelle Verschuldungsmöglichkeit von 0,15 % des BIP wurde nicht beschlossen.

¹¹⁹ Nach den Berechnungen des Bundesfinanzministeriums erhöht die Konjunkturkomponente im Haushalt 2011 den Neuverschuldungsspielraum um 5,5 Mrd. Euro mit über die Jahre des Finanzplans abnehmender Tendenz. Im Jahre 2014 ist ein konjunktureller Überschuss von 0,4 Mrd. Euro zu berücksichtigen (vgl. Tabelle 2.2).

¹²⁰ Das Verfahren soll sich an dem von der EU-Kommission verwendeten Verfahren orientieren; es soll regelmäßig überprüft und fortentwickelt werden (§ 5 Absatz 4 Artikel 115-Gesetz).

¹²¹ 1,5 % des BIP entsprechen bei einem geschätzten BIP 2010 von 2 450 Mrd. Euro rund 37 Mrd. Euro.

¹²² Im Haushaltsentwurf 2011 würde dies 6,7 Mrd. Euro entsprechen.

angemessenen Zeitraum aufzustellen (Artikel 115 Absatz 2 Satz 7 und 8 Grundgesetz, § 6 Artikel 115-Gesetz).

(7) Die bisherige Ausnahmeregelung für **Sondervermögen** in Artikel 115 Absatz 2 Grundgesetz ist ersatzlos gestrichen worden. Die Verschuldungsgrenzen können daher nicht mehr durch die Einrichtung von Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung unterlaufen werden.

(8) Die **Länder** müssen nach einer Übergangsphase ihre Haushalte ab 2020 strukturell ausgleichen (Artikel 109 Absatz 3 Satz 5 Grundgesetz; keine Strukturkomponente vorgesehen).

(9) Es wird ein – aus dem Bundesministerium der Finanzen, dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie sowie den 16 Finanzministerien der Länder bestehender – **Stabilitätsrat** auf Ministerebene gebildet. Der Stabilitätsrat überwacht die Haushalte von Bund und Ländern und vereinbart bei einer drohenden Haushaltsnotlage ein Sanierungsprogramm mit der betroffenen Gebietskörperschaft (Artikel 109a Grundgesetz, §§ 1 bis 5 Stabilitätsratsgesetz).

Die neue Schuldenregel tritt mit Wirkung für das Haushaltsjahr 2011 in Kraft. Angesichts der Ausweitung der Neuverschuldung im Zusammenhang mit der Wirtschafts- und Finanzkrise ist allerdings in einem **Übergangszeitraum** ein Abweichen von der Strukturkomponente möglich. Die Vorgaben zur strukturellen Neuverschuldung von 0,35 % bzw. 0 % des BIP müssen vom Bund ab 2016 und von den Ländern ab 2020 eingehalten werden (Artikel 143d Absatz 1 Grundgesetz). Zur Unterstützung der Vorgaben erhalten die Länder Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein für den Zeitraum 2011 bis 2019 Konsolidierungshilfen von zusammen 800 Mio. Euro jährlich (§§ 1 und 2 Konsolidierungshilfengesetz). Der Gesamtbetrag von 7,2 Mrd. Euro wird je zur Hälfte von Bund und allen 16 Ländern (also auch den fünf Empfängerländern) getragen (§ 3 Konsolidierungshilfengesetz).

2.6.3 Vorteile der neuen Schuldenregel

Gegenüber den bisherigen Bestimmungen der Artikel 109, 115 Grundgesetz und deren Anwendung durch die Staatspraxis bringt das neue Regelwerk eine Reihe von Vorteilen:

(1) Die neue Regelgrenze für den Bund (Strukturkomponente) ist mit 0,35 % des BIP deutlich niedriger angesetzt als die bisherige Regelgrenze der veranschlagten Bruttoinvestitionen,¹²³ die in der Haushaltspraxis fast regelmäßig in Anspruch genommen und oftmals überschritten worden ist. Der „Gesetzgebungsappell“ des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1989 ist endlich umgesetzt worden. Die dem Bund nach wie vor zugestandene strukturelle Verschuldungsmöglichkeit stellt einen

unter finanzwirtschaftlichen Gesichtspunkten noch akzeptablen Kompromiss dar.

(2) Durch die Ausrichtung der Nettokreditaufnahme auf das BIP als Gradmesser der gesamtwirtschaftlichen Leistungsfähigkeit weist Artikel 115 Grundgesetz eine höhere Kompatibilität zum Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt auf. Mit dem Verzicht auf Brutto- oder Nettoinvestitionen als Maßstab für die zulässige Nettokreditaufnahme werden zudem schwierige Abgrenzungs- und Bewertungsfragen überflüssig. Dies betraf vor allem die einzelnen Arten von Investitionsausgaben und deren volkswirtschaftlichen Nutzen einschließlich der damit verbundenen Abschreibungsproblematik. Letztlich wird auch eine Diskussion zur Ausweitung des Investitionsbegriffs auf Bildungs- und Forschungsausgaben (Investitionen in „Köpfe“) sowie militärische Beschaffungen vermieden.

(3) Die Bereinigung der zulässigen Kreditgrenze um die finanziellen Transaktionen orientiert sich ebenfalls am Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt. Nicht zu berücksichtigende Einnahmen verringern den Spielraum für die Neuverschuldung gegenüber der bisherigen Regelung.¹²⁴ Allerdings führen finanzielle Transaktionen auf der Ausgabenseite, z. B. Darlehensvergaben, zur Erhöhung des Neuverschuldungsspielraums. Deshalb dürfen Leistungen nur als Darlehen (statt als Zuweisungen oder Zuschüsse) veranschlagt werden, wenn tatsächlich mit einer Rückzahlung durch den Darlehensnehmer zu rechnen ist.

(4) Mit der Einrichtung für Kontrollkontos und der damit verbundenen Tilgungsverpflichtung für nicht eingeplane Kredite wird der Haushaltsvollzug einer nachträglichen Kontrolle im Hinblick auf die Einhaltung der Kreditermächtigung unterworfen. Vor allem enthält das Regelwerk erstmals eine echte verpflichtende Tilgungskomponente. Damit wird der Anreiz gedämpft, bei der Haushaltsaufstellung zu optimistisch zu planen.¹²⁵

(5) Auch die Ausnahmeregelung für außergewöhnliche Notsituationen enthält gegenüber der bisherigen Ausnahmebestimmung des Artikels 115 Grundgesetz eine Tilgungsverpflichtung (neben dem Kontrollkonto). Durch die verbindliche Vorgabe eines Tilgungsplans für diese „Sonderschulden“ wird die Gefahr einer zu extensiven Nutzung der Ausnahmeregelung eingedämmt.

(6) Der Verzicht auf eine eigene Kreditermächtigung von Sondervermögen erhöht die Wirksamkeit der neuen Schuldengrenze. Sie sichert zudem die Einheit und Vollständigkeit des Haushalts (Artikel 110 Absatz 1 Grundgesetz).

¹²³ Im Haushaltsentwurf 2011 sind dies 27,3 Mrd. Euro (ohne Darlehen an die Bundesagentur).

¹²⁴ Im Zeitraum 1998 bis 2008 lag die Summe der Einmaleffekte auf der Einnahmenseite (Privatisierungserlöse, vorzeitige Rückzahlungen bei Gewährleistungen, Emissionserlöse aus Beitragsforderungen gegenüber den Postnachfolgeunternehmen) bei fast 100 Mrd. Euro.

¹²⁵ Der Bundesrechnungshof hat bereits vor einigen Jahren auf die negativen Folgen zu optimistischer Finanzplanungen hingewiesen, vgl. Bemerkungen 2004 (Bundestagsdrucksache 15/4200 Nummer 2.3.2 und Nummer 2.4.1); Bemerkungen 2005 (Bundestagsdrucksache 16/160) Nummer 2.3.1.

Die neue Regelung enthält einige finanzpolitisch begründete Zugeständnisse wie

- einen strukturellen Neuverschuldungsspielraum beim Bund,
- eine begrenzte Krediterhöhungsmöglichkeit über Nachtragshaushalte,
- den Verzicht auf ein hohes parlamentarisches Quorum zur Überschreitung der Kreditgrenze bei Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen,
- die Gewährung von Konsolidierungshilfen für fünf Länder von 7,2 Mrd. Euro sowie
- einen relativ langen Übergangszeitraum.

Dem schwierigen politischen Abstimmungsprozess zwischen Bund und Ländern einerseits und zwischen den Entscheidungsträgern auf Bundesebene andererseits war es geschuldet, dass die verfassungsrechtlichen Neuregelungen zu Artikel 109, 109a, 115 und 143d Grundgesetz relativ detailbezogen ausfallen und das Ausführungsgesetz zu Artikel 115 Grundgesetz weitere zum Teil komplizierte Einzelbestimmungen enthält.

Die Anwendung in Haushaltsaufstellung und Haushaltsdurchführung wird zeigen, ob das Regelwerk greift oder die Staatspraxis wiederum Wege findet, trotz der neuen Schuldenbremse die Neuverschuldungsspielräume auszuweiten. Hierauf haben auch die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder auf ihrer Konferenz im Mai 2010 in Hamburg hingewiesen. Das neue Regelwerk darf nicht durch Umgehungs- und Ausnahmetatbestände in seiner die Neuverschuldung begrenzenden Wirkung ausgehöhlt werden. Diese Gefahr besteht insbesondere durch extensive Auslegung von Ausnahmetatbeständen oder durch überhöhte Kreditaufnahmen im Übergangszeitraum bis 2015 (Bund) bzw. 2019 (Länder).¹²⁶

Bei konsequenter Umsetzung des neuen Regelwerks ist jedoch damit zu rechnen, dass die Defizitquote auf langfristige Sicht deutlich unterhalb der Steigerungsrate des nominalen BIP liegen wird. In der Folge werden

- die Schuldenquote (also das Verhältnis des öffentlichen Schuldenstandes zum BIP) nachhaltig sinken,
- sich hierdurch die Zinslastquote, also der Anteil der Zinsausgaben am BIP, verringern und
- damit – zumindest mittelfristig – wieder finanzwirtschaftliche Gestaltungsräume eröffnet.

Deshalb ist es notwendig, ab dem Jahre 2011 durch eine entschlossene Haushaltskonsolidierung die Voraussetzungen für einen strukturellen Haushaltsausgleich spätestens im Jahre 2016 zu schaffen. Der Haushaltsentwurf 2011, der Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes 2011 und der Finanzplan bis 2014 bilden hierfür eine wichtige Basis. Weitere Konsolidierungsschritte müssen folgen (vgl. Num-

mer 2.2.5). Angesichts der schwierigen Haushalts- und Verschuldungslage bei Bund, Ländern und Gemeinden bestehen gewaltige finanzwirtschaftliche Herausforderungen, die Regierungen und Parlamente auf Bundes- und Landesebene aktiv angehen müssen. Hierbei kann die neue Schuldenregel helfen.

2.7 Verschuldung und Schuldendienst

2.7.1 Weiterer Anstieg der Verschuldung

Zum Jahresende 2009 betrugen die Kreditmarktschulden des Bundes 973,7 Mrd. Euro. Zusammen mit den Schulden der Sonder- und Treuhandvermögen FMS (36,5 Mrd. Euro), ITF (7,5 Mrd. Euro) sowie Bundes-Pensions-Service für Post und Telekommunikation e. V. (15,5 Mrd. Euro) lag die Kreditmarktverschuldung bei 1 033,3 Mrd. Euro.¹²⁷ Sie überschritt damit erstmals die Billionengrenze. Zum Jahresende 2010 könnte die Gesamtverschuldung des Bundes 1,1 Bio. Euro überschreiten (vgl. Abbildung 2.13). Sie wird sich dann gegenüber dem Beginn der 1990er-Jahre (Ende 1989: 255 Mrd. Euro) mehr als vervierfacht haben. Ungeachtet der vorgesehenen Rückführung der Nettokreditaufnahme wird die Verschuldung im Finanzplanungszeitraum unter Einbeziehung der o. a. Sondervermögen weiter ansteigen.

Die Schulden des Bundes sind nicht nur in absoluten Zahlen, sondern auch in Relation zur volkswirtschaftlichen Leistungskraft gestiegen. Gegenüber dem Jahre 1980 mit 15 % des BIP haben sie sich bis zum Jahre 2005 auf 40 % des BIP erhöht. Nach einer kurzen Konsolidierungsphase zeichnet sich als Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise zum Jahresende 2010 ein Anstieg bis auf 45 % des BIP ab (vgl. Abbildung 2.13).

Der ausgewiesene Schuldenstand umfasst allerdings nur die Kreditmarktschulden des Bundes. Neben dieser offenen (expliziten) Verschuldung wird auch die sogenannte **implizite Staatsverschuldung** die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte zunehmend einschränken. Die Verpflichtungen der öffentlichen Hand im Bereich der sozialen Sicherungssysteme und der Beamtenversorgung einschließlich der Beihilfeverpflichtungen liegen nach Expertenberechnungen deutlich über der expliziten Staatsverschuldung.¹²⁸ Die nachteiligen Auswirkungen der Kreditmarktverschuldung auf den Haushalt werden hierdurch erheblich verschärft.¹²⁹

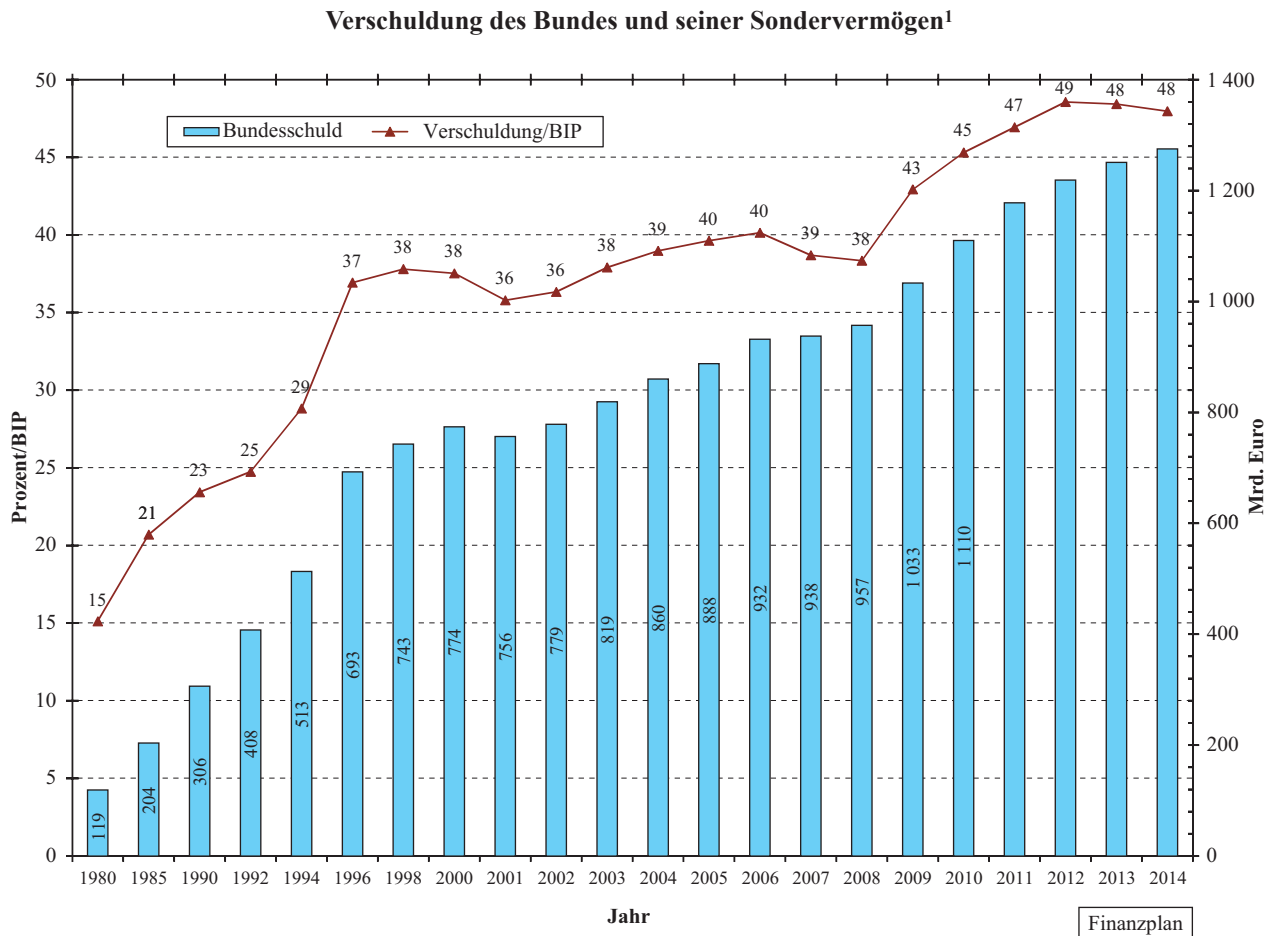
¹²⁶ Vgl. Erklärung der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zur Ausgestaltung der Schuldenregel in Bund und Ländern vom 4. Mai 2010 (Pressemitteilung des Rechnungshofes der Freien und Hansestadt Hamburg vom 5. Mai 2010).

¹²⁷ Vgl. Statistisches Bundesamt, Schulden der öffentlichen Haushalte 2009, Fachserie 14, Reihe 5, Tabellen 1.1 und 1.2. Neben der Verschuldung aus Kreditmarktmitteln verzeichnete der Bund mit seinen Sondervermögen einen Kassenkreditbestand von 20,5 Mrd. Euro (Bundeshaushalt: 17,5 Mrd. Euro, BPS-PT: 3,0 Mrd. Euro) sowie eine Geldanlage von 24,6 Mrd. Euro im Bundeshaushalt, sodass der Bund zum Jahresende ein Kassenguthaben von 7,1 Mrd. Euro hatte.

¹²⁸ Vgl. Stiftung Marktwirtschaft – Generationenbilanz update 2010 (Pressemitteilung vom 18. Mai 2010): Die Nachhaltigkeitslücke in den öffentlichen Haushalten liegt danach bei 315 % des BIP, wovon 250 % auf die implizite Staatsschuld entfallen.

¹²⁹ Vgl. „Zweiter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen“ des Bundesministeriums der Finanzen (Juni 2008) – dort wurde bereits vor Beginn der Wirtschafts- und Finanzkrise auf den bestehenden Handlungsbedarf zur langfristigen Sicherung der öffentlichen Haushalte hingewiesen, S. 9–12, 69.

Abbildung 2.13



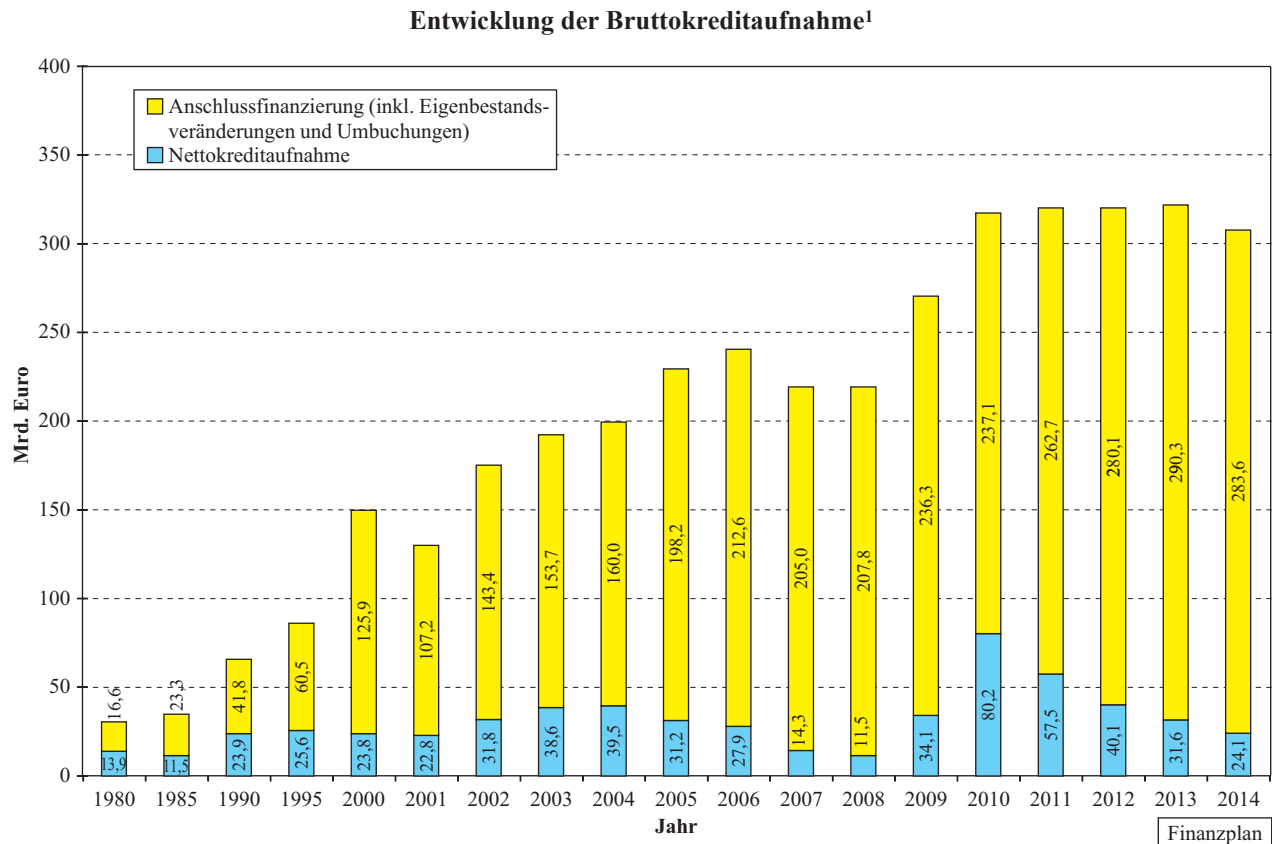
¹ Stand: Juli 2010; Kreditmarktschulden ohne Kassenverstärkungskredite; ab 2010: eigene Schätzung (ohne künftige Schuldenentwicklung im Bereich des FMS).

2.7.2 Risiken für den Schuldendienst

Als Folge der wachsenden Gesamtverschuldung muss der Bund in erheblichem Umfang Kredite aufnehmen, um fällig werdende Kredite früherer Jahre umzuschulden (Anschlussfinanzierung). Es findet also keine Schuldentilgung statt, sondern Schuldenstand und Zinslast werden nur weitergewälzt. Die Anschlussfinanzierung wird wegen der haushaltsgesetzlich vorgeschriebenen Nettover-

anschlagung nicht im Haushaltsplan, sondern nur in der Finanzierungsübersicht ausgewiesen. Die sich aus Anschlussfinanzierung sowie Nettokreditaufnahme zusammensetzende **Bruttokreditaufnahme** steigt im Jahre 2010 auf über 300 Mrd. Euro. Sie wird sich in den Folgejahren bei 320 Mrd. Euro einpendeln (vgl. Abbildung 2.14). Infolge der Zinsbewegungen auf den Geld- und Kapitalmärkten ist der Bundeshaushalt – ausgehend von einem historisch niedrigen Zinsniveau – erheblichen Zinsänderungsrisiken ausgesetzt (vgl. Nummer 2.4.7).

Abbildung 2.14



¹ Unter Einbeziehung der Eigenbestandsveränderungen sowie von haushaltsmäßigen Umbuchungen; ohne Kreditaufnahmen des FMS und ITF.

2.8 Gewährleistungen

2.8.1 Entwicklung der haushaltsgesetzlichen Ermächtigungsrahmen

Neben den aufgezeigten strukturellen Problemen aufgrund der Verschuldungsentwicklung ist der Bundeshaushalt weiteren mittel- und langfristig wirkenden Belastungen und Risiken ausgesetzt. Diese können in den Eckdaten des Finanzplans nicht vollständig abgebildet werden. Hierzu gehört – neben den Verpflichtungen aus den bestehenden Alterssicherungssystemen – vor allem das Entschädigungsrisiko aus übernommenen Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen.

Unter dem Oberbegriff der Gewährleistungen setzt der Bund auf der Grundlage von Artikel 115 Grundgesetz, § 39 BHO und § 3 des jährlichen Haushaltsgesetzes Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen ein, um in der Zukunft liegende in- und ausländische Risiken von Gewährleistungsnehmern abzudecken. Sie werden vorrangig als Instrument der Wirtschaftsförderung genutzt, um als förderungswürdig angesehene oder im staatlichen Interesse liegende Vorhaben und Programme zu unterstützen. Zudem sichert der Bund mit ihnen seine finanziellen Verpflichtungen gegenüber internationalen Finanzinstitutionen ab. Die im **Haushaltsgesetz** enthaltenen **Gewährleistungsermächtigungen** umfassen insbeson-

dere Gewährleistungen für die Bereiche „Ausfuhren“, „Direktinvestitionen im Ausland“, „Binnenwirtschaft“ und „Internationale Finanzinstitutionen“.¹³⁰ Bei Gewährleistungen handelt es sich um Eventualverbindlichkeiten. Sie dürfen nur übernommen werden, sofern nicht bereits bei Vertragsschluss mit einer finanziellen Inanspruchnahme des Bundes gerechnet werden muss. Entsprechend ihrer Sicherungsfunktion für den Gewährleistungsnehmer ist es wahrscheinlich, dass sich das Risiko in einem Teil der Fälle verwirklicht und der Schadensfall eintritt. Unvorhergesehene Schadensfälle erheblichen Ausmaßes können dabei auch kumulativ eintreten oder Risiken können sich konzentrieren.

Die Übernahme von Gewährleistungen bedarf einer Ermächtigung durch Bundesgesetz (Artikel 115 Absatz 1 Grundgesetz). Auf den haushaltsgesetzlichen Ermächtigungsrahmen werden Zinsansprüche und Kosten der Gewährleistungsnehmer nur angerechnet, soweit dies gesetzlich oder bei der Übernahme der Gewährleistungen festgelegt wird.¹³¹ Die von Gewährleistungen umfassten

¹³⁰ Eine detaillierte Auflistung der einzelnen Gewährleistungsermächtigungen einschließlich der diversen Gewährleistungszwecke enthält die Vorbemerkung zu Kapitel 3208 (Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen).

¹³¹ Vgl. § 3 Absatz 4 Haushaltsgesetzesentwurf 2011.

Zinsansprüche der Gewährleistungsnehmer gegenüber ihren Auftraggebern erhöhen das Risiko für den Bundeshaushalt, da der Bund auch für das mit den Zinsen verbundene Ausfallrisiko einzustehen hat.

Die jährlichen Ermächtigungsrahmen erhöhten sich von Anfang der 1990er-Jahre bis zum Jahre 2004 fortwährend – von 178 Mrd. Euro auf 318 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 2.13). Bis zum Jahre 2008 blieben sie in etwa auf diesem Niveau. Die haushaltsgesetzlichen Obergrenzen für Gewährleistungen wurden im Haushaltsvollzug allerdings regelmäßig nicht ausgeschöpft. Seit Anfang der 1990er-Jahre lag der Ausnutzungsgrad¹³² zum jeweiligen Jahresende zwischen 70 und 87 % (vgl. Tabelle 2.13). In

den Jahren 2001 bis 2007 ging er sogar deutlich von 87,4 % (2001) auf 70,2 % (2007) zurück. Auch die absoluten Beträge waren leicht rückläufig. Der deutliche Anstieg auf 83 % im Jahre 2008 war im Wesentlichen auf die Garantien zur Stabilisierung der Hypo Real Estate Holding AG vor Errichtung des FMS zurückzuführen.¹³³

¹³² Hierbei werden die aufgrund der Ermächtigungen früherer Haushaltsgesetze übernommenen Gewährleistungen angerechnet, soweit der Bund daraus noch in Anspruch genommen werden kann oder soweit er in Anspruch genommen worden ist und für die erbrachten Leistungen keinen Ersatz erlangt hat.

¹³³ Vgl. Bemerkungen 2009, Bundestagsdrucksache 17/77 Nummer 1.9.

Tabelle 2.13

Einnahmen und Ausgaben aus Gewährleistungen sowie Gewährleistungsrahmen und -ausschöpfung

Jahr	Einnahmen (einschl. Entgelte + Gebühren) ¹	Ausgaben (Entschädigungen Umschuldungen u. a.)	Saldo (Einnahmen ./. Ausgaben)	Ermächtigungsrahmen (Haushaltsgesetz)	Ausnutzung zum Jahresende ²	Ausnutzungsgrad
						Prozent
	Mrd. Euro					
1991	0,8	1,7	-0,9	177,7	128,7	72,4
1992	0,9	2,1	-1,1	187,9	142,3	75,7
1993	1,5	4,1	-2,5	188,0	146,7	78,0
1994	2,3	4,3	-2,0	194,1	155,1	79,9
1995	2,1	3,4	-1,3	199,4	161,4	80,9
1996	2,3	1,8	0,4	201,6	176,1	87,4
1997	2,6	2,8	-0,1	210,1	181,1	86,2
1998	2,2	1,9	0,3	217,8	187,6	86,1
1999	1,8	1,4	0,4	234,5	197,2	84,1
2000	1,8	2,3	-0,5	246,4	208,0	84,4
2001	3,2	1,5	1,7	264,3	230,9	87,4
2002	3,0	1,2	1,8	292,1	229,2	78,5
2003	3,1	1,2	1,9	303,5	230,8	76,0
2004	2,7	1,1	1,6	318,6	229,8	72,1
2005	9,5	1,4	8,1	308,6	229,3	74,3
2006	7,2	0,8	6,4	309,5	221,8	71,7
2007	1,0	0,7	0,3	309,8	217,5	70,2
2008	1,0	0,7	0,3	313,6	260,2	83,0
2009	1,2	0,6	0,6	469,5	331,2	70,5
1991–2009	50,1	34,8	15,3			
2010 (Soll)	0,8	2,1	-1,3	477,3		
2011(HHE)	1,0	2,0	-1,0	452,4		
2012 (Fpl)	1,0	2,0	-1,0			
2013 (Fpl)	1,0	2,0	-1,0			
2014 (Fpl)	0,9	1,8	-0,9			

¹ Einnahmen der Jahre 2005 und 2006 enthalten vorzeitige Rückzahlungen („prepayments“) von 6,8 bzw. 6 Mrd. Euro insbesondere von Russland (auf Altschulden der ehemaligen UdSSR) und Polen.

² Ohne sog. endgültige Schäden, bei denen mit keinem Rückfluss mehr gerechnet wird (2009: 10,1 Mrd. Euro).

Als Folge der in den Konjunkturpaketen I und II enthaltenen Hilfsmaßnahmen ist der Ermächtigungsrahmen im Jahre 2009 deutlich angestiegen. Er umfasst insbesondere zusätzliche, bis Ende 2010 befristete Gewährleistungsvergaben

- zur Absicherung der Kreditanstalt für Wiederaufbau im Zusammenhang mit vom Bund in Auftrag gegebenen Maßnahmen des Programms „Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung“ (Konjunkturpaket I) sowie
- zur Umsetzung der im „Pakt für Beschäftigung und Stabilität in Deutschland zur Sicherung der Arbeitsplätze, Stärkung der Wachstumskräfte und Modernisierung des Landes“ (Konjunkturpaket II) angelegten Maßnahmen (Volumen bis zu 100 Mrd. Euro).

Die Maßnahmen sind in einem Kredit- und Bürgerschaftsprogramm, dem „Wirtschaftsfonds Deutschland“ gebündelt. Darin stehen für die Stützung von Unternehmen insgesamt 115 Mrd. Euro bereit, davon 75 Mrd. Euro für Bürgschaften und 40 Mrd. Euro als Garantien zur Absicherung von Kredithilfen der Kreditanstalt für Wiederaufbau. Als Folge dieser Maßnahmenpakete erreichte die Inanspruchnahme zum Jahresende 2009 betragsmäßig mit 331,2 Mrd. Euro einen neuen Höchststand, wobei der Ausnutzungsgrad mit 70,5 % geringer ausfiel.

Im Entwurf des Haushaltsgesetzes 2011 ist ein Gewährleistungsrahmen von 452,4 Mrd. Euro ausgewiesen. Die Verringerung um 25 Mrd. Euro gegenüber dem Vorjahr beruht im Wesentlichen auf folgenden Veränderungen bei den Einzelermächtigungsrahmen:

- Mit der Erhöhung der Ermächtigungsrahmen für außenwirtschaftliche Gewährleistungen um 25 Mrd. Euro wird dem durch die Wirtschafts- und Finanzkrise bedingten erhöhten Deckungsbedarf Rechnung getragen.
- Demgegenüber vermindert sich der Ermächtigungsrahmen für binnenwirtschaftliche Gewährleistungen um 55 Mrd. Euro infolge des Auslaufens des Wirtschaftsfonds Deutschland.

2.8.2 Weitere Ermächtigungsrahmen

Darüber hinaus stellt der Bund zur Stabilisierung der Finanzmärkte bestimmten Finanzunternehmen Garantien bis zu insgesamt 400 Mrd. Euro über den FMS bereit (vgl. Nummer 1.12.2). Das Bundesfinanzministerium ist ermächtigt, für den Fonds im Falle der Inanspruchnahme aus diesen Garantien weitere Kredite von bis zu 20 Mrd. Euro (= 5 % des Garantierahmens) aufzunehmen. Die vom FMS gewährten Garantien beliefen sich zur Jahresmitte auf 154,4 Mrd. Euro. Nicht enthalten ist hierbei die bis zum Jahresende 2010 vorgesehene Erhöhung des Garantievolumens an die Hypo Real Estate Holding AG um 40 Mrd. Euro.¹³⁴

¹³⁴ Das Gesamtgarantievolumen gegenüber der Hypo Real Estate Holding AG beläuft sich damit temporär auf bis zu 142 Mrd. Euro – vgl. Pressemitteilung der Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung vom 10. September 2010.

Ebenfalls nicht in dem haushaltsgesetzlichen Ermächtigungsrahmen für 2011 enthalten sind die Garantiezusagen Deutschlands zugunsten Griechenlands sowie im Rahmen des europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus:

(1) Um den Erhalt der Zahlungsfähigkeit Griechenlands zu sichern, haben die Mitglieder der Eurozone Anfang Mai 2010 bilaterale Kredite im Umfang von bis zu 80 Mrd. Euro zugesagt. Auf Deutschland entfällt ein Anteil von 22,4 Mrd. Euro. Die Darlehensvergabe übernimmt die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Durch das **Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz** vom 7. Mai 2010¹³⁵ ist das Bundesfinanzministerium ermächtigt worden, Gewährleistungen bis zur Höhe von insgesamt 22,4 Mrd. Euro für Kredite der KfW an Griechenland zu übernehmen.

(2) Zur **Stabilisierung des Euro** und zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit der Länder des Euroraums vereinbarten die europäischen Regierungen am 9. Mai 2010 ein Sicherungspaket, um unter bestimmten Bedingungen Mitgliedstaaten finanziell unterstützen zu können. Das Paket besteht zum einen aus einem Notfallfonds der EU, aus dem bis zu 60 Mrd. Euro an Krediten bereitgestellt werden können, die im Bedarfsfall durch die Begebung von Anleihen der Europäischen Union finanziert werden. Auf Basis eines Abkommens zwischen den Euro-Mitgliedstaaten kann zum anderen für den Zeitraum von drei Jahren finanzielle Unterstützung von bis zu 440 Mrd. Euro über eine Zweckgesellschaft (European Financial Stability Facility – EFSF) geleistet werden.¹³⁶ Die Kredite der EFSF sind durch Bürgschaften der Euroländer abgesichert. Der jeweilige Anteil an den Bürgschaften richtet sich nach dem Kapitalanteil der Euroländer an der Europäischen Zentralbank. Der Internationale Währungsfonds (IWF) soll sich mit mindestens der Hälfte der von europäischer Seite aufgetragenen Mittel an etwaigen Finanzierungsmaßnahmen beteiligen.

- Hinsichtlich des **EU-Notfallfonds** besteht im Rahmen der Eigenmittel-Obergrenze ein Risiko für den Bundeshaushalt, wenn ein begünstigter Mitgliedstaat seine Tilgungs- und Zinszahlungen nicht erbringen kann und das von der EU gewährte Darlehen aus dem EU-Haushalt bedient werden müsste. Sollten Umschichtungen innerhalb des EU-Haushalts nicht möglich sein, müssten alle Mitgliedstaaten der EU die finanziellen Lasten entsprechend ihrem Finanzierungsanteil tragen. Auf den Bundeshaushalt entfielen entsprechend dem deutschen Anteil am EU-Haushalt rund 20 %, was etwa 12 Mrd. Euro entspricht.
- An den Bürgschaften für die Zweckgesellschaft beträgt der deutsche Anteil bis zu 119,4 Mrd. Euro (28 %). Im Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines **europäischen Stabilisierungsmecha-**

¹³⁵ BGBl. I 2010, S. 537.

¹³⁶ Der Betrag von 440 Mrd. Euro bezieht sich auf den Garantierahmen. Die darunter zur Verfügung stehende Kreditsumme ist aufgrund von Übersicherung, Mitabsicherung der Zinsen usw. entsprechend geringer.

nismus vom 22. Mai 2010¹³⁷ ist das Bundesfinanzministerium ermächtigt worden, Gewährleistungen in entsprechender Höhe zu übernehmen, sofern Notmaßnahmen zum Erhalt der Zahlungsfähigkeit eines betroffenen Mitgliedstaates erforderlich sind, um die Finanzstabilität in der Währungsunion sicherzustellen. Der Gewährleistungsrahmen kann mit Einwilligung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages um bis zu 20 % (24,6 Mrd. Euro) überschritten werden.

2.8.3 Risiken aus Gewährleistungen

In den letzten beiden Dekaden (1991 bis 2009) überstiegen die Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen¹³⁸ die Ausgaben für Entschädigungsleistungen aus Gewährleistungen¹³⁹ um 15,3 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 2.13). Dieses finanzwirtschaftlich günstige Ergebnis sollte den Blick für die neue Risikolage nicht verstellen. Die Ermächtigungsrahmen des Bundes und des FMS erreichen mittlerweile zusammen ein Volumen von 907 Mrd. Euro, wovon zur Jahresmitte 2010 rund 460 Mrd. Euro belegt sind. Hinzu kommen die o. a. Garantiezusagen zur Stützung von Euro-Mitgliedsländern. Insgesamt überschreiten die Gewährleistungsrahmen des Bundes damit ein Volumen von 1 Billion Euro.

In den kommenden Jahren könnten höhere Ausfallrisiken im Bereich der Gewährleistungen auf den Bund zukommen vor allem als Folge

- der im „Wirtschaftsfonds Deutschland“ gebündelten Hilfsmaßnahmen,
- der vom FMS ausgereichten Garantien sowie
- der zur Stabilisierung des Euro aufgelegten Stützungsmaßnahmen.

Ob die im Haushaltsentwurf 2011 und im Finanzplan bis 2014 vorgesehenen Mittelansätze zur Abdeckung möglicher Schäden ausreichen, bleibt abzuwarten. Jedenfalls können erhebliche Zukunftsbelastungen für den Bundeshaushalt nicht ausgeschlossen werden.¹⁴⁰ Der Finanzplan weist unter Zugrundelegung der bislang übernommenen Gewährleistungen bis Ende 2014 ein maximales Entschädigungsrisiko im Außenwirtschaftsverkehr von rund 41 Mrd. Euro und im Binnenwirtschaftsverkehr von rund 98 Mrd. Euro aus.¹⁴¹

Das Bundesfinanzministerium hat angeführt, dass mit einem Totalausfall nicht zu rechnen sei. Bei den binnen-

wirtschaftlichen Gewährleistungen beruhen die im Haushalt veranschlagten Ausgabeansätze auf den Erfahrungen der Vergangenheit unter Berücksichtigung der in der Regel langen Laufzeiten der Gewährleistungen. Im Bereich der Außenwirtschaft würden Schadenszahlungen auf Basis der bestehenden Informationen über die mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwartenden Schadensfälle und plausiblen Ausfallwahrscheinlichkeiten durch den Mandatar des Bundes geschätzt.

2.9 Haushaltsdisziplin in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion

2.9.1 Referenzwerte und Überwachung der Stabilitätsverpflichtungen

Im **Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt**¹⁴² haben sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Union verpflichtet, mittelfristig nahezu ausgeglichene oder Überschüsse ausweisende Haushalte anzustreben. Um die Haushaltsentwicklung zu überwachen und Anzeichen möglicher finanzwirtschaftlicher Fehlentwicklungen zu erkennen, wurde ein **Frühwarnsystem** eingerichtet. Hierzu legen die Mitgliedstaaten dem Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN-Rat) und der Europäischen Kommission jährlich Stabilitätsprogramme bzw. Konvergenzprogramme¹⁴³ vor, in denen die mittelfristigen haushaltspolitischen Ziele dargelegt werden. Die Europäische Kommission und der ECOFIN-Rat überwachen, wie die Programme umgesetzt werden.

Daneben greifen die Regelungen des sogenannten **Defizitverfahrens** nach Artikel 126 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.¹⁴⁴ Die Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion haben sich verpflichtet, übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden. Die Europäische Kommission überwacht hierzu die Entwicklung der Haushaltslage und die Höhe des öffentlichen Schuldenstands in den Mitgliedstaaten. Sie prüft die Einhaltung der Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten anhand von folgenden Referenzwerten:

- 3 % für das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Defizit zum Bruttoinlandsprodukt (**Defizitquote**) sowie
- 60 % für das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Schuldenstand zum Bruttoinlandsprodukt (**Schuldenquote**).

Die Referenzwerte dieser beiden finanzpolitischen Stabilitätskriterien gelten als Obergrenzen.

¹³⁷ BGBl. I 2010, S. 627.

¹³⁸ Einschließlich der Entgelte und Gebühren im Zusammenhang mit der Bewilligung von Gewährleistungen sowie der Zinseinnahmen aus bereits entschädigten Forderungen.

¹³⁹ Ohne Berücksichtigung der Zinsausgaben für Entschädigungsleistungen.

¹⁴⁰ Bereits vor den Euro-Rettungsmaßnahmen schätzte die Europäische Zentralbank die potenziellen Haushaltsrisiken aus gewährten Staatsgarantien als umfangreich ein – vgl. „Auswirkungen der staatlichen Hilfsmaßnahmen für den Bankensektor auf die öffentlichen Finanzen im Euro-Währungsgebiet“, Monatsbericht Juli 2009, S. 71–84 (77).

¹⁴¹ Vgl. Finanzplan 2010 bis 2014, Bundestagsdrucksache 17/2501 Nummer 6.3.

¹⁴² Der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt (ESWP) besteht aus einer Entschließung des Europäischen Rates vom Juni 1997 und aus zwei – im Juni 2005 geänderten – Verordnungen.

¹⁴³ Bei Ländern, die die einheitliche Währung noch nicht eingeführt haben.

¹⁴⁴ Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) ist mit Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags zum 1. Dezember 2009 in „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ (AEUV) umbenannt worden. Die konsolidierte Fassung ist bekanntgemacht im ABl. EG Nummer C 115 vom 9. Mai 2008, S. 47. Der Artikel 126 AEUV entspricht dem früheren Artikel 104 EGV.

Nimmt die Europäische Kommission ein übermäßiges Defizit an, so legt sie dem betreffenden Mitgliedstaat eine Stellungnahme vor und unterrichtet den ECOFIN-Rat. Stellt der Rat mit qualifizierter Mehrheit ein übermäßiges Defizit fest, so richtet er auf Empfehlung der Kommission unverzüglich Empfehlungen an den betreffenden Mitgliedstaat mit dem Ziel, das übermäßige Defizit zu korrigieren. Gelingt dies nicht, so kann er gegenüber dem Mitgliedstaat eine **Sanktion** – z. B. eine unverzinsliche Einlage von bis zu 0,5 % des BIP – aussprechen. Besteht das übermäßige Defizit weiter, so kann er die Einlage in eine nicht rückzahlbare Geldbuße umwandeln.

Um der Wirtschaftskrise entgegenzutreten, haben die Länder der Euro-Zone und andere EU-Staaten umfangreiche Konjunkturprogramme finanziert und sich weiter verschuldet. Vor diesem Hintergrund hat zu Beginn des Jahres 2010 der Europäische Rat eine Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz seines Präsidenten eingerichtet. Ziel ist es, das Regelwerk der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin zu verschärfen. Hierzu sollen

- die haushaltspolitische Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken (präventive Komponente) als auch die Regelungen bei einem übermäßigen Defizit (korrektive Komponente) des Stabilitäts- und Wachstumspakts gestärkt werden,
- die Schuldenstände bei der haushaltspolitischen Überwachung und ihre Entwicklung stärker als bisher beachtet werden,
- die Sanktionsmöglichkeiten überprüft werden und
- ab 2011 die Mitgliedstaaten ihre Stabilitäts- und Konvergenzprogramme bereits im Frühjahr jedes Jahres der Kommission vorlegen.¹⁴⁵

2.9.2 Entwicklung von Staatsdefizit und Schuldenstand

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

- Die öffentliche **Defizitquote** bewegte sich in den Jahren 1993 bis 2006 zwischen 1,2 % (2000) und 4,0 % (2003) des BIP. Sie verbesserte sich bis zum Jahre 2008 deutlich (vgl. Abbildung 2.15). In den Jahren 2007 und 2008 verzeichneten die öffentlichen Haushalte sogar zum ersten Mal nach der Wiedervereinigung insgesamt geringe Überschüsse. Als Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise ist im Jahre 2009 die Defizitquote auf 3,1 % rapide angestiegen. Für das Jahr 2010 droht nach den Vorausschätzungen des Arbeitskreises des Stabilitätsrates vom 14. Juli 2010 ein negativer Höchstwert beim Defizit von 4,5 %, der auch im

Jahre 2011 mit 4 % noch über dem Referenzwert liegen dürfte.¹⁴⁶

- Der gesamtstaatliche **Schuldenstand** hat sich seit dem Jahre 1993 aufgrund der Schuldenzuwächse deutlich erhöht (vgl. Abbildung 2.16). Nach kurzen Konsolidierungsphasen in den Jahren 2000 und 2001 (wegen der zur Schuldentilgung eingesetzten Erlöse aus der Versteigerung der Mobilfunklizenzen) sowie in den Jahren 2007 und 2008 (wegen der o. a. geringen Defizite) erreichte der Schuldenstand zum Jahresende 2009 73,1 % (1 762 Mrd. Euro). Nach den o. a. Schätzungen wird mit einem weiteren Anstieg über 78 % zum Jahresende 2010 auf den Rekordwert von 80 % zum Jahresende 2011 gerechnet. Die öffentliche Verschuldung in Deutschland wird damit auf absehbare Zeit den Referenzwert von 60 % weit überschreiten.

Der ECOFIN-Rat hat am 2. Dezember 2009 ein **Defizitverfahren gegen Deutschland** eingeleitet und verbindlich empfohlen, das Defizit bis zum Jahre 2013 wieder unter den Referenzwert von 3 % zurückzuführen. In seiner Stellungnahme¹⁴⁷ zum aktualisierten deutschen Stabilitätsprogramm hat der Rat Deutschland aufgefordert,

- die konkreten Maßnahmen zu nennen, die notwendig sind, um die geplante Konsolidierung abzusichern,
- die Haushaltsstrategie für den Zeitraum 2011 bis 2013 dem Programm entsprechend umzusetzen, um das übermäßige Defizit bis zum Jahre 2013 zu korrigieren,
- jede über die Konsolidierungsanstrengungen hinausgehende Möglichkeit, einschließlich der sich durch bessere wirtschaftliche Bedingungen ergebende Möglichkeiten, zu nutzen, um die Bruttoschuldenquote schneller auf den Referenzwert von 60 % des BIP zurückzuführen,
- die vollständige Einhaltung der neuen, im Grundgesetz verankerten Schuldenregel auf allen staatlichen Ebenen zu gewährleisten und die im Jahre 2008 erfolgte Abweichung von der Rentenanpassungsformel rückgängig zu machen.

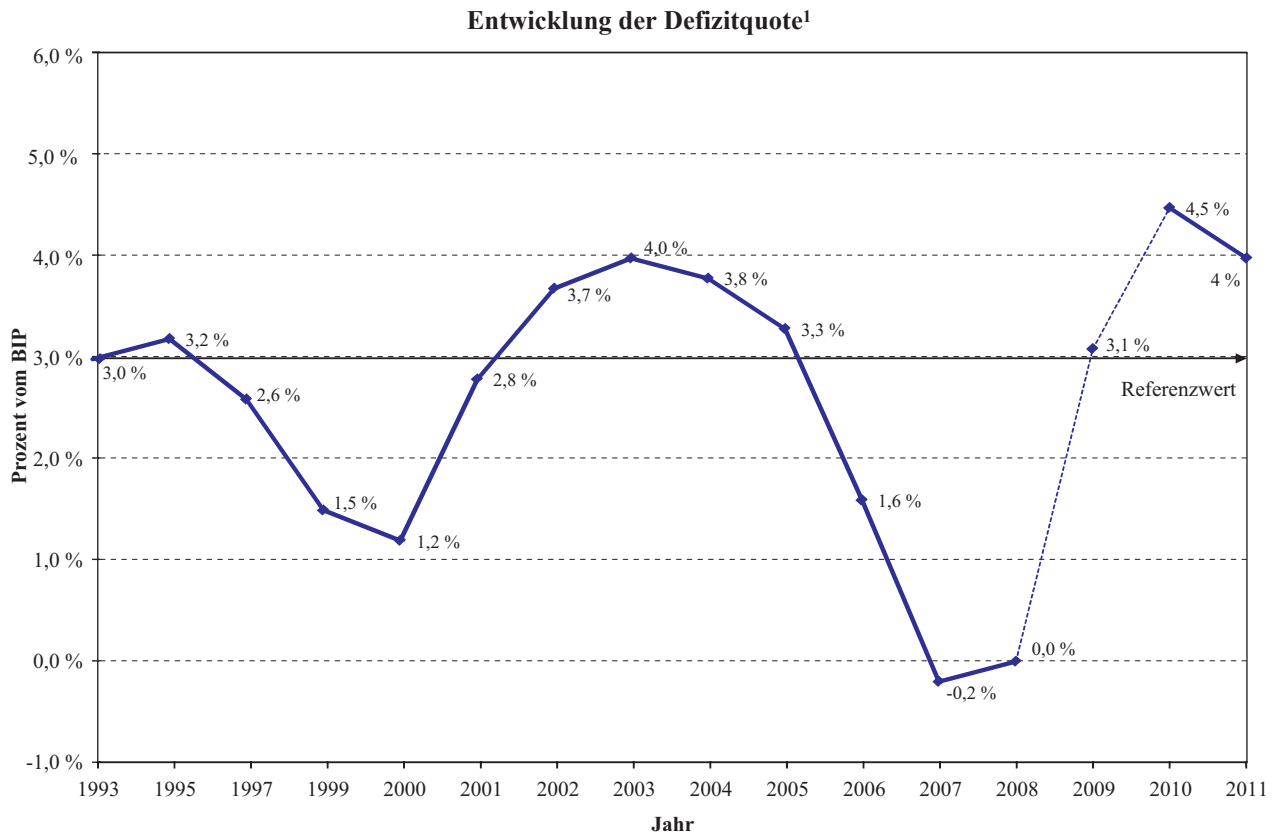
Nach den Vorausschätzungen des Arbeitskreises des Stabilitätsrates vom 14. Juli 2010 kann aufgrund einer günstigeren Haushaltsentwicklung insbesondere beim Bund und der im Zukunftspaket (vgl. Nummer 2.2.3) vorgesehenen Entlastungen bereits im Jahre 2012 die Einhaltung des Defizitkriteriums erreicht werden. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes bleibt ungeachtet dessen die Aufforderung des ECOFIN-Rates aktuell, die eingeleitete Konsolidierung fortzusetzen. Dies gilt vor allem vor dem Hintergrund des historisch hohen Schuldenstands und der damit verbundenen Zinslasten.

¹⁴⁵ Übermittlungsvermerk des Europäischen Rates vom 17. Juni 2010, EUCO 13/10.

¹⁴⁶ Vgl. Pressemitteilung des Bundesfinanzministeriums vom 15. Juli 2010 mit Anlage „Entwicklung der öffentlichen Haushalte bis 2014“.

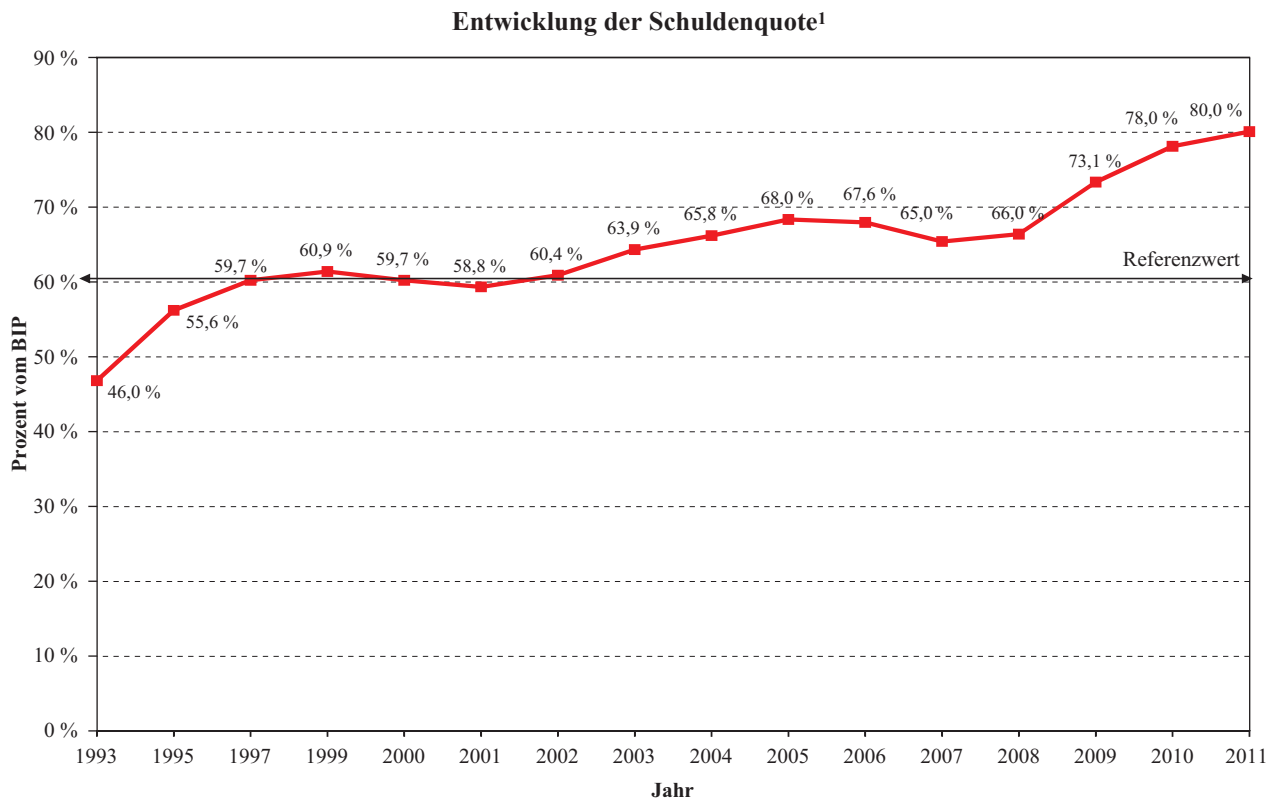
¹⁴⁷ Ratsdokument 2010/C 140/03, ABI C 140, S. 12 ff.

Abbildung 2.15



¹ Für die Jahre 2010 und 2011: Vorausschätzungen des Arbeitskreises des Stabilitätsrates vom 14. Juli 2010.

Abbildung 2.16



¹ Für die Jahre 2010 und 2011: Vorausschätzungen des Arbeitskreises des Stabilitätsrates vom 14. Juli 2010.

2.9.3 Innerstaatliche Umsetzung der europäischen Stabilitätsverpflichtungen

Bund und Länder erfüllen gemeinsam die europäischen Verpflichtungen zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin und tragen in diesem Rahmen den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung (Artikel 109 Absatz 2 Grundgesetz).¹⁴⁸ Um diese Aufgabe zu erfüllen, ist die neue verfassungsrechtliche Schuldenregel in Artikel 109 Absatz 3, Artikel 115 Grundgesetz (vgl. Nummer 2.6.2) für Bund und Länder ein wichtiger Regelungsrahmen.

Ergänzt wird die neue Schuldenregel durch ein innerstaatliches Frühwarnsystem, das in Artikel 109a Grundgesetz verfassungsrechtlich verankert worden ist. Es soll Haushaltsnotlagen von Bund und Ländern vermeiden. Wesentlicher Akteur des Frühwarnsystems ist der **Stabilitätsrat**. Er arbeitet auf der Grundlage des Artikels 109a Grundgesetz und des Stabilitätsratsgesetzes.¹⁴⁹

Der Stabilitätsrat ersetzt ab dem Jahre 2010 den Finanzplanungsrat.¹⁵⁰ Die bisherige Aufgabe des Finanzplanungsrats, Empfehlungen zur Einhaltung der **Haushaltsdisziplin** im Rahmen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion zu geben, führt er fort. Die innerstaatliche Umsetzung dieser Verpflichtung ist ein wesentliches Element der koordinierenden Beratung des Stabilitätsrates über die volks- und finanzwirtschaftlichen Grundannahmen für die Haushalts- und Finanzplanungen der Gebietskörperschaften. Dabei muss er den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung tragen.¹⁵¹

Zentrale Aufgabe des Stabilitätsrats ist es, die **Haushaltswirtschaft** von Bund und Ländern auf der Basis finanzwirtschaftlicher Kennziffern fortlaufend zu **überwachen**. Hierdurch soll er die Gefahr einer Haushaltsnotlage möglichst früh erkennen, um rechtzeitig die erforderlichen Gegenmaßnahmen ergreifen zu können.

Das Verfahren der Haushaltsüberwachung sieht im Wesentlichen folgende Schritte vor:

- Grundlage der Beratungen des Stabilitätsrats sind **Berichte** von Bund und Ländern zu ihrer aktuellen Haushaltslage und Finanzplanung.
- Um die Haushaltslage zu beurteilen, werden als maßgebliche **Kennziffern** der strukturelle Finanzierungssaldo, die Kreditfinanzierungsquote, der Schuldenstand und die Zins-Steuerquote herangezogen.
- Für diese Kennziffern hat der Stabilitätsrat allgemeine **Schwellenwerte** festgelegt. Werden sie beim Bund

oder einem Land überschritten, weist dies auf eine drohende Haushaltsnotlage hin.

- Stellt der Stabilitätsrat eine drohende Haushaltsnotlage fest, vereinbart er mit der betroffenen Gebietskörperschaft ein **Sanierungsprogramm** und überwacht dies.
- **Sanktionsinstrumente** zur Durchsetzung des Sanierungsprogramms stehen ihm **nicht** zur Verfügung.

Der Stabilitätsrat ist bei der Bundesregierung eingerichtet. Seine Mitglieder sind der Bundesminister der Finanzen, der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie sowie die für Finanzen zuständigen Ministerinnen und Minister der Länder. Die Beschlüsse des Stabilitätsrats werden grundsätzlich mit der Stimme des Bundes und der Mehrheit von zwei Dritteln der Länder gefasst. Die Beschlüsse und die zugrunde liegenden Beratungsunterlagen sind zu veröffentlichen.

Der Bundesrechnungshof sieht in dem Frühwarnsystem und in der Position des Stabilitätsrates Verbesserungen gegenüber dem bisherigen Verfahren. Vor allem sind die Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten des Stabilitätsrats gestärkt worden:

- Der Stabilitätsrat ist im Gegensatz zum Finanzplanungsrat **verfassungsrechtlich** verankert.
- Er empfiehlt und berät nicht nur, sondern fasst **Beschlüsse** mit der Stimme des Bundes und der Zweidrittelmehrheit der Länder. Eine Gebietskörperschaft in einer Haushaltsnotlage kann dabei einen kritischen Beschluss des Stabilitätsrats zur Haushaltssanierung nicht verhindern.
- Er **veröffentlicht** seine Beschlüsse und kann hierdurch den politischen Druck zur Umsetzung von Konsolidierungsempfehlungen erhöhen.

Damit kann der Stabilitätsrat die Koordinierung der öffentlichen Haushalte – insbesondere hinsichtlich der Einhaltung der europäischen Stabilitätskriterien – effektiver als bislang wahrnehmen. Nachteilig ist das weiterhin fehlende Instrumentarium von Sanktionsmöglichkeiten. Die Diskussion um die Weiterentwicklung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes zeigt, dass hier zumindest auf europäischer Ebene Handlungsbedarf gesehen wird (vgl. Nummer 2.9.1). Entscheidend wird daher sein, wie konsequent Bund und Länder das neue Frühwarnsystem insbesondere in kritischen Lagen nutzen werden.

2.9.4 Haushaltslage des Bundes im Vergleich zu Ländern und Gemeinden

Der Bund muss an einer zielgerichteten Umsetzung des Haushaltsüberwachungsverfahrens besonderes Interesse haben, denn er trägt – unter Einbeziehung der dem Bundesbereich zugerechneten Sozialversicherung – seit Jahren im Vergleich zu den übrigen Gebietskörperschaften deutlich höhere Defizit- und Verschuldungsanteile (vgl. Tabelle 2.14).

¹⁴⁸ Vgl. Text und Begründung in: Bundestagsdrucksache 16/12410.

¹⁴⁹ Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen (Stabilitätsratsgesetz – StabiRatG) vom 10. August 2009, BGBl. I S. 2702.

¹⁵⁰ Vgl. auch Protokoll der öffentlichen Anhörung vom 19. April 2010 zum Entwurf eines Gesetzes des Finanzplanungsrates, Protokoll Nummer 17/15 des Deutschen Bundestages.

¹⁵¹ Artikel 1 Änderung des Haushaltsgrundsätzgesetzes des Gesetzes zur Abschaffung des Finanzplanungsrates und zur Übertragung der fortzuführenden Aufgaben auf den Stabilitätsrat sowie zur Änderung weiterer Gesetze vom 27. Mai 2010, BGBl. I S. 671.

Tabelle 2.14

Defizit in den öffentlichen Haushalten¹

Jahr	Finanzie- rungs- saldo Staat	davon: Bund	davon: Sozialver- sicherung	davon: Länder und Ge- meinden	Finanzie- rungs- saldo Staat	davon: Bund	davon: Sozialver- sicherung	davon: Länder und Ge- meinden
	Prozent/BIP				Mrd. Euro			
2001	-2,8	-1,3	-0,2	-1,3	-59,6	-27,5	-3,8	-28,3
2002	-3,7	-1,7	-0,3	-1,7	-78,3	-36,0	-6,8	-35,6
2003	-4,0	-1,8	-0,4	-1,8	-87,2	-39,6	-7,7	-39,9
2004	-3,8	-2,4	-0,1	-1,4	-83,5	-52,0	-1,2	-30,3
2005	-3,3	-2,1	-0,2	-1,0	-74,0	-47,4	-3,9	-22,7
2006	-1,6	-1,5	0,2	-0,4	-37,8	-34,5	5,0	-8,3
2007	0,2	-0,8	0,4	0,5	4,9	-18,9	10,9	12,9
2008	0,0	-0,6	0,3	0,2	1,0	-14,2	8,2	7,0
2009	-3,1	-1,6	-0,6	-1,0	-75,4	-39,3	-13,3	-22,8

¹ Grau unterlegt sind positive Finanzierungssalden (Überschüsse).

noch Tabelle 2.14

Schuldenstand in den öffentlichen Haushalten¹

Jahr	Schulden- stand	davon: Bund	davon: Länder und Gemeinden	Schulden- stand	davon: Bund	davon: Länder und Gemeinden
	Prozent/BIP			Mrd. Euro		
2001	58,8	36,8	22,7	1 242	777	480
2002	60,3	37,2	23,8	1 293	798	508
2003	63,8	39,1	25,2	1 381	845	547
2004	65,8	40,2	26,1	1 454	890	576
2005	68,0	41,7	26,9	1 524	935	602
2006	67,6	41,7	26,5	1 572	971	615
2007	65,0	40,3	25,2	1 579	978	614
2008	66,0	40,3	26,2	1 646	1 007	652
2009	73,1	44,7	29,0	1 762	1 077	698

¹ Der gesamtstaatliche Schuldenstand ist um die Schulden bereinigt, die die öffentlichen Haushalte untereinander aufgenommen haben.

- Beim **Defizit** entfiel in den letzten Jahren auf den Bundeshaushalt und die Sozialversicherung ein Anteil von bis zu 80 %. Selbst als in den Jahren 2007 und 2008 der öffentliche Gesamthaushalt leichte Finanzierungsüberschüsse aufwies, verzeichnete der Bundeshaushalt Defizite im zweistelligen Milliardenbereich. Der hohe Defizitanteil im Jahre 2009 belegt, dass die Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise vor allem den Bundesbereich getroffen haben.
- Auch beim **Schuldenstand** muss der Bund seit langem höhere Lasten als der Durchschnitt der Länder und Gemeinden verkraften. Zum Jahresende 2009 entfielen wie in den Vorjahren mehr als drei Fünftel der öffentlichen Verschuldung auf den Bund. Seine Schulden hatten schon Ende 2008 die Billionengrenze überschritten.¹⁵² Infolge der Wirtschafts- und Finanzkrise hat sich die Lage des Bundes weiter verschlechtert. Ungeachtet schwieriger finanzieller Rahmenbedingungen auch für viele Länder und Gemeinden bleiben die Bundesfinanzen damit weiterhin ein besonderes finanzwirtschaftliches „Sorgenkind“.

Trotz seiner schwierigen Haushalts- und Verschuldungslage beteiligt sich der Bund für den Zeitraum 2011 bis 2019 hälftig an den **Konsolidierungshilfen** für die Länder Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein. Diese Hilfen von 800 Mio. Euro jährlich, also insgesamt 7,2 Mrd. Euro in neun Jahren, sollen die fünf genannten Länder darin unterstützen, spätestens ab dem Jahre 2020 die Vorgaben der neuen Schuldenregel zu erfüllen.¹⁵³

Der Bund macht damit ein weiteres Mal finanzielle Zugeständnisse, um dem neuen verfassungsrechtlichen Schuldenreglement auch auf Länderseite den Weg zu ebnet. Bei früheren Reformvorhaben, wie

- den Solidarpakten I und II mit der Neuregelung des Finanzausgleichs,

¹⁵² Der Schuldenstand nach der für den Maastricht-Vertrag maßgeblichen Berechnung liegt über den in der Haushaltsrechnung des Bundes ausgewiesenen Kreditmarktschulden, da neben diesen Schulden insbesondere die Kassenverstärkungskredite, die sog. Platzhaltergeschäfte sowie der Münzumsatz einbezogen werden (vgl. dazu Statistisches Bundesamt, Schulden der öffentlichen Haushalte 2009, Fachserie 14, Reihe 5 – Methodische Erläuterungen Nummer 12).

¹⁵³ Auf Bremen entfallen hiervon jährlich 300 Mio. Euro, auf das Saarland 260 Mio. Euro und auf die drei übrigen Länder jeweils 80 Mio. Euro.

- der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs,
- der Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs (Bahnreform),
- dem Vorziehen der letzten Stufe der Steuerreform im Jahre 2004,
- der Arbeitsmarktreform mit der Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für Erwerbsfähige,
- dem Ausbau der Betreuungsinfrastruktur für Kinder

wurde ähnlich, d. h. mit der Bereitstellung zusätzlicher Bundesmittel, verfahren.

Die Folgen dieser finanziellen Zugeständnisse belasten den Bundeshaushalt immer noch in erheblichem Umfang. Dies zeigen seine Defizit- und Verschuldungslage sowie die gegenüber dem Durchschnitt der Länder und Gemeinden niedrigeren Deckungsquoten.¹⁵⁴ Der Bund muss seit Jahren einen höheren Anteil seiner Ausgaben über neue Kredite finanzieren.¹⁵⁵ Einen möglichen Anspruch gemäß Artikel 106 Absatz 3 Satz 4 Nummer 1 Grundgesetz auf zusätzliche Umsatzsteueranteile hat er bislang nicht durchsetzen können.

Zusätzliche Risiken für die Bundesfinanzen bergen die Verpflichtungen, die Deutschland im Rahmen der Maßnahmen zur Stabilisierung des Euro übernommen hat (vgl. Nummer 2.8.2). Diese würden im Schadensfall alleine den Bundeshaushalt treffen.

Vor diesem Hintergrund müssen alle Anstrengungen unternommen werden, mithilfe der sich abzeichnenden konjunkturellen Erholung und einer entschlossenen Konsolidierungsstrategie die hohe Defizitfinanzierung im Bundeshaushalt und in den anderen öffentlichen Haushalten schnell und nachhaltig abzubauen. Dies wäre nicht zuletzt auch ein wichtiges Signal an die europäischen Partner, dass Deutschland willens und in der Lage ist, nach Abklingen der Wirtschafts- und Finanzkrise seine Rolle als Stabilitätsanker für die europäische Währung in vollem Umfang wahrzunehmen.

¹⁵⁴ Anteil der Ausgaben, die durch sog. laufende, d. h. nicht kreditfinanzierte Einnahmen gedeckt sind.

¹⁵⁵ Im Zeitraum 1999 bis 2009 betrug die Deckungsquote des Bundes durchschnittlich nur knapp 90 % gegenüber 95 % bei den Ländern (einschließlich Gemeinden).

Teil II Einzelne Prüfungsergebnisse

Auswärtiges Amt (Einzelplan 05)

3 Auswärtiges Amt baute in Mauretanien zu große und zu teure Dienstwohnungen

3.0

Das Auswärtige Amt hat für 3,5 Mio. Euro fünf Dienstwohnungen in Fertigbauweise in Nouakchott (Mauretanien) gebaut. Die Fertigbauteile ließ es in Deutschland herstellen, sie nach Mauretanien verschiffen und dort von 35 aus Deutschland eingeflogenen Handwerkern zusammensetzen. Die Dienstwohnungen sind größer als die Bauvorschriften es vorsehen und demzufolge teurer als notwendig. Das Auswärtige Amt versäumte, die staatliche Bauverwaltung zu beteiligen.

3.1

Das Auswärtige Amt baute für 3,5 Mio. Euro fünf Dienstwohnungen auf dem Botschaftsgelände in Nouakchott (Mauretanien). Dort bestand Bedarf an Dienstwohnungen für Beschäftigte des einfachen und mittleren Dienstes. Die Grundsätze und Richtlinien für Bauaufgaben des Bundes im Ausland sehen für Bedienstete dieser Besoldungsgruppen maximal 120 m² Wohnfläche als verbindliche Obergrenze vor. Vier Wohnungen haben jeweils 182 m², die fünfte hat 204 m² Wohnfläche. Ursprünglich hatte das Auswärtige Amt 1 Mio. Euro für die gesamte Baumaßnahme veranschlagt.

Das Auswärtige Amt beauftragte freihändig ohne Wettbewerb einen Architekten mit der Planung und eine für das Projekt gegründete deutsche Arbeitsgemeinschaft mit der Errichtung der Dienstwohnungen in Fertigbauweise. Die Fertigbauteile wurden in Deutschland hergestellt, nach Mauretanien verschifft und dort von 35 aus Deutschland eingeflogenen Handwerkern zusammengesetzt. Allein für Reisekosten, Auslöse für Auslandsarbeit und Erschwerungszuschläge der Handwerker veranschlagte das Auswärtige Amt 485 000 Euro. Weitere 250 000 Euro entfielen auf Transportkosten. Ein lokales Unternehmen baute die Bodenplatten, die Zuwegung und die Versorgungsleitungen (Auftragsvolumen insgesamt 500 000 Euro).

Das Auswärtige Amt untersuchte nicht die Wirtschaftlichkeit. Alternativen zog es nicht in Betracht. Die Botschaft in Nouakchott hatte vorgeschlagen, ein lokales Unternehmen mit dem Bau der Dienstwohnungen zu be-

auftragen. Diesen Vorschlag lehnte die Zentrale ohne nähere Begründung wegen „Qualitätsbedenken“ ab.

Das Auswärtige Amt führte die Baumaßnahme in Eigenregie durch. Die staatliche Bauverwaltung beteiligte es nicht. Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Bundesamt) ist fachlich für alle Baumaßnahmen im Ausland zuständig, die besonderen ingenieurtechnischen Sachverstand erfordern. Bereits in den Jahren 2007 und 2008 hatte das Bundesamt auf dem Botschaftsgelände in Kabul (Afghanistan) 23 Dienstwohnungen für das Auswärtige Amt in einem beschleunigten Modulbauverfahren aus Fertigbauelementen errichtet. Es hatte die Leistungen europaweit im Wettbewerb ausgeschrieben.

Das Auswärtige Amt bezeichnete die Baumaßnahme als Referenzlösung für andere Dienstorte.

3.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die neu errichteten Dienstwohnungen überdimensioniert sind. Sie liegen mehr als 50 % über der zulässigen Wohnungsgröße (maximal 120 m²). Hätte das Auswärtige Amt die in den Bauvorschriften vorgesehenen Obergrenzen beachtet, hätte es Ausgaben in erheblicher Höhe sparen können. Insgesamt hätte es dann statt 932 m² nur 600 m² Wohnfläche benötigt. Die Dienstwohnungen sind mit Stückpreisen von je 700 000 Euro (ohne Grundstückskosten) zu teuer.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass sich das Auswärtige Amt bei der Planung und Ausführung des Baus frühzeitig auf einen bestimmten Architekten und eine Arbeitsgemeinschaft festgelegt hat. Mit Blick auf das erhebliche finanzielle Volumen hätte es diese Leistungen im Wettbewerb vergeben müssen, wie dies seinerzeit in Kabul durch das fachlich zuständige Bundesamt geschehen ist. Hierdurch hätte der Bund Preisvorteile erzielen können. Das Auswärtige Amt hätte zudem vorab die Wirtschaftlichkeit der großen Baumaßnahme untersuchen und Alternativen prüfen müssen. Den Vorschlag der Botschaft, die Baumaßnahme von einem lokalen Unternehmen ausführen zu lassen, hat die Zentrale ohne hinreichende Begründung abgelehnt. Lokale Unternehmen waren schließlich auch in der Lage, wichtige Vorleistungen zu erbringen (Bodenplatten, Zuwegungen und Versorgungsleitungen).

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, dass das Auswärtige Amt keine fachliche Unterstützung für die Baumaßnahme eingeholt hat. In Nouakchott war der besondere ingenieurtechnische Sachverstand des Bundesam-

tes schon wegen der Umweltbedingungen und den damit verbundenen Anforderungen an die betriebstechnischen Anlagen erforderlich. Zudem handelt es sich hier um ein Projekt, das erklärtermaßen als Referenzlösung für weitere Standorte dienen sollte. Da das Auswärtige Amt zuvor gemeinsam mit dem Bundesamt auch in Kabul Dienstwohnungen in Modulbauweise errichtet hatte, hätte es auf die dort gewonnenen Erfahrungen des Bundesamtes zurückgreifen müssen. Das Bundesamt hätte voraussichtlich auch erkannt, dass die Wohnungen überdimensioniert sind. Dieser mit zusätzlichen Ausgaben verbundene Planungsfehler hätte hierdurch vermieden werden können.

3.3

Das Auswärtige Amt hat entgegnet, die Baumaßnahme sei wegen der schlechten Sicherheitslage in Nouakchott und terroristischer Aktivitäten in Mauretanien dringlich gewesen. Es hält den erhöhten Flächenansatz der Dienstwohnungen für erforderlich, um die eingeschränkte Bewegungsfreiheit vor Ort und die schlechten klimatischen Bedingungen auszugleichen.

Die Qualität der Bauausführung habe nur durch den Einsatz deutscher Bauelemente und deutscher Handwerker gewährleistet werden können. Auf eine entsprechende Anfrage beim Verband der Fertighausindustrie habe es nur zwei Interessenbekundungen zur Herstellung und Errichtung von Fertigteilhäusern erhalten.

3.4

Den Bundesrechnungshof überzeugen die Einwendungen des Auswärtigen Amtes nicht. Es war in Kabul mit Unterstützung des Bundesamtes unter wesentlich schwierigeren Lebensverhältnissen und Sicherheitsbedingungen in der Lage, Dienstwohnungen in einem beschleunigten Verfahren zu errichten.

Die Obergrenzen für Wohnflächen von Dienstwohnungen in den Grundsätzen und Richtlinien für Bauaufgaben des Bundes im Ausland sind verbindlich. In ihnen sind die besonderen Bedingungen des Auswärtigen Dienstes berücksichtigt. Zudem erhalten die Bediensteten auf den jeweiligen Dienstort bezogene Auslandszuschläge, die schlechtere Lebensbedingungen ausgleichen sollen.

Dass nur deutsche Bauteile und deutsche Handwerker den Qualitätsanforderungen gerecht werden, ist angesichts europaweit gültiger Standards nicht nachvollziehbar. Diese Einlassung des Auswärtigen Amtes steht zudem im Widerspruch zur Auffassung der Botschaft, die den Bau mit einem lokalen Anbieter aus Mauretanien vorgeschlagen hatte.

Eine unverbindliche Anfrage bei einem Verband aus der Baubranche ersetzt die rechtlich vorgesehene Vergabe der Bauleistungen im Wettbewerb nicht. Das Bauvorhaben in Kabul hat gezeigt, dass auf eine Ausschreibung der Leis-

tungen hin geeignete Angebote zu erwarten gewesen wären.

Das Auswärtige Amt sollte auf diese Weise keine weiteren Dienstwohnungen an anderen Botschaftsstandorten errichten. Stattdessen sollte es derartige Baumaßnahmen künftig mit dem Bundesamt abstimmen, vorab den zulässigen Raumbedarf ermitteln, mögliche Alternativen zur Bedarfsdeckung und die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme untersuchen sowie während der gesamten Planungs- und Umsetzungsphase das Haushalts- und Vergaberecht beachten.

4 Unnötiges und intransparentes Dreiecksgeschäft für die Spende von IT-Geräten (Kapitel 0501 Titelgruppe 55)

4.0

Das Auswärtige Amt hat ein Unternehmen mündlich beauftragt, 1 000 gebrauchte Computer mit Monitoren zu kaufen und an Bildungseinrichtungen im Irak zu spenden. Dafür hat es dem Unternehmen mehr als doppelt so viele gleichwertige Geräte kostenlos überlassen. Dies war unwirtschaftlich. Das Auswärtige Amt hat den Vorgang unzureichend dokumentiert und zunächst unzutreffend dargestellt.

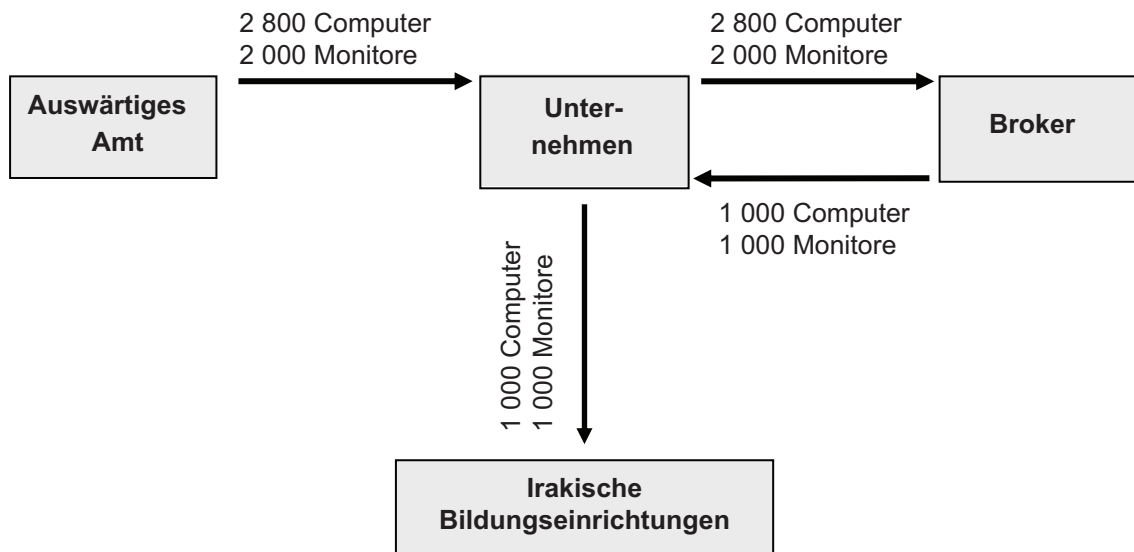
4.1

Im Jahre 2007 hatte der Bundesrechnungshof bemängelt, dass das Auswärtige Amt einem Unternehmen unentgeltlich 2 800 gebrauchte, aber funktionsfähige Computer überlassen hatte. Das Auswärtige Amt bestritt dies. Es teilte dem Bundesrechnungshof damals mit, es habe die eigenen Geräte an Bildungseinrichtungen im Irak gespendet.

Im Jahre 2009 prüfte das Prüfungsamt des Bundes Koblenz die Gerätespende. Die Prüfung bestätigte, dass das Auswärtige Amt dem Unternehmen 2 800 ausgesonderte Computer und zusätzlich 2 000 Monitore – also 4 800 Geräte – überlassen hatte. Als Gegenleistung sollte es 1 000 gebrauchte Computer mit Monitoren am Markt beschaffen und an irakische Bildungseinrichtungen weitergeben. Das Unternehmen verkaufte die Geräte des Auswärtigen Amtes einem Gebrauchtgeräthändler („Broker“). Es erwarb dafür von ihm 1 000 Computer und 1 000 17-Zoll Monitore. Diese Computer waren mindestens vier Jahre alt, die Monitore zwischen sieben und zehn Jahre. Eine Durchführungsorganisation der Entwicklungszusammenarbeit transportierte die Geräte eigenständig in den Irak.

Die Computer, die das Auswärtige Amt dem Unternehmen überlassen hatte, waren zwischen vier und sechs Jahre alt und ebenso leistungsfähig wie die bei dem „Broker“ gekauften; die größtenteils 19-Zoll großen Monitore waren drei Jahre alt.

Lieferwege bei der Spende von IT-Geräten



Das gesamte Verfahren hatte das Auswärtige Amt nicht dokumentiert. Es hatte den Ablauf mit dem Unternehmen mündlich vereinbart und konnte lediglich einzelne E-Mails des beauftragten Unternehmens vorlegen. So blieb insbesondere offen, warum es die Spende nicht direkt, sondern über das „Dreiecksgeschäft“ abgewickelt hatte.

4.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Auswärtige Amt seine Gerätespende zunächst unzutreffend dargestellt hatte.

Er hat bemängelt, dass es weder notwendig noch wirtschaftlich war, 4 800 Geräte unentgeltlich an ein Unternehmen abzugeben, um 2 000 Geräte zu spenden. Das Auswärtige Amt hatte für die Spende eine ausreichende Zahl geeigneter Geräte zur Verfügung. Die überzähligen Altgeräte hätte es nach den für die Bundesverwaltung geltenden Vorgaben verwerten müssen. Damit hätte es Einnahmen erzielen können.

Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof kritisiert, dass das Auswärtige Amt nur unzureichend dokumentiert hatte, wie es die Gerätespende abgewickelt hat.

4.3

Das Auswärtige Amt hat die Mängel in der Planung und Dokumentation der Vorgänge eingeräumt. Es habe ursprünglich beabsichtigt, Geräte aus dem eigenen Bestand zu spenden. Die ausgesonderten Geräte seien jedoch fünf Jahre alt und zu 20 % defekt gewesen. Für die irakischen Bildungseinrichtungen habe es leistungsfähigere Geräte

bereitstellen wollen. Dafür habe es eine kostenneutrale Lösung gesucht. Nachträglich habe es die Wirtschaftlichkeit des Vorgangs untersucht und festgestellt, dass ihm kein Schaden entstanden sei. Das Auswärtige Amt hat erklärt, es habe gleichwohl im zuständigen Referat Personal ausgetauscht. Es wolle zudem die Organisation seines IT-Bereichs umfassend untersuchen und verbessern. Dabei werde es auch die vom Bundesrechnungshof festgestellten Dokumentationsmängel einbeziehen.

4.4

Die Begründung des Auswärtigen Amtes für das „Dreiecksgeschäft“, es habe nicht seine eigenen, sondern leistungsfähigere Geräte an den Irak liefern wollen, überzeugt nicht. Der Bundesrechnungshof hat die technischen Daten der Geräte verglichen. Er hat dabei festgestellt, dass die Computer des Auswärtigen Amtes ebenso leistungsfähig waren wie die durch das Unternehmen erworbenen. Die eigenen Monitore waren sogar wesentlich moderner. Das Auswärtige Amt nutzte alle Geräte bis zur Aussonderung. Dies steht der Behauptung entgegen, 20 % der Geräte seien defekt gewesen. Somit ging das Auswärtige Amt bei seiner Wirtschaftlichkeitsbetrachtung von unzutreffenden Voraussetzungen aus. Das darauf gestützte Ergebnis, es sei kein Schaden entstanden, ist damit nicht haltbar. Hätte das Auswärtige Amt 2 000 Geräte aus seinem eigenen Bestand gespendet, hätte es für die restlichen 2 800 Geräte Einnahmen erzielen können.

Es ist für den Bundesrechnungshof nicht hinnehmbar, dass das Auswärtige Amt die Frage nicht ausreichend beantwortet, warum es die Geräte nicht direkt an die irakischen Bildungseinrichtungen gespendet hat. Er nimmt zur Kennt-

nis, dass das Auswärtige Amt ähnliche Mängel künftig vermeiden will. Die personellen und organisatorischen Veränderungen sind ein erster Schritt. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Auswärtige Amt die Reorganisation des IT-Bereichs zügig abschließt. Es muss seine IT-Altgeräte nach den geltenden Vorgaben aussondern und verwerten. Außerdem hat es zu dokumentieren, wie es IT beschafft, nutzt und aussondert.

Bundesministerium des Innern (Einzelplan 06)

5 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge hat Personalbedarf fehlerhaft ermittelt (Kapitel 0633)

5.0

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge hat in einzelnen Arbeitsschwerpunkten einen zu hohen Personalbedarf ermittelt. Bis zu 80 von 586 Stellen sind nicht erforderlich. Ursache waren methodische Fehler bei der Personalbedarfsermittlung. Das Bundesamt ordnete Tätigkeiten fehlerhaft zu und erhob unberechtigte Zeitzuschläge. Seinen Personalbedarf berechnete es außerdem auf Grundlage einer zu geringen Jahresarbeitszeit. Seine Berechnungen verursachen überhöhte Personalausgaben von bis zu 4,8 Mio. Euro jährlich.

5.1

Die Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung schreiben den Behörden vor, ihren Personalbedarf sachgerecht und angemessen zu ermitteln. Dabei ist ein wichtiger Aspekt die Arbeitszeit. Sie wird in Grund- und Verteilzeiten untergliedert. Grundzeiten sind alle Zeiten, die die Beschäftigten einer festgelegten Fachaufgabe zuordnen können. Hinzu kommt ein Zuschlag für Verteilzeiten, z. B. Referatsbesprechungen und persönlich bedingte Arbeitsunterbrechungen. Unter bestimmten Voraussetzungen darf der Zuschlag maximal 15 % der Grundzeit betragen.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes München, mit welchen Methoden das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Bundesamt) seinen Personalbedarf ermittelt hat. Die Prüfung konzentrierte sich auf einzelne Arbeitsschwerpunkte des Bundesamtes, beispielsweise die Asylverfahren.

Um die Grundzeiten berechnen zu können, verwendete das Bundesamt Aufgabenkataloge, denen die Beschäftigten ihre Arbeitszeit zuordnen mussten. Die Aufgabenkataloge gliederten sich in bis zu 104 Einzeltätigkeiten. Die Aufgaben waren nicht eindeutig beschrieben. Dadurch war es den Beschäftigten nicht möglich, ihre Tätigkeiten fehlerfrei zuzuordnen.

Zu den Grundzeiten addierte das Bundesamt Zuschläge für sogenannte „Zusammenhangstätigkeiten“ oder „Zuschlagstätigkeiten“. Dazu zählte es Tätigkeiten wie z. B. allgemeine Post- und Aktenbearbeitung, statistische Erfassungsaufgaben oder Einarbeitung. Teilweise zählte es dieselben Tätigkeiten doppelt, einmal als „Zusammenhangstätigkeit“, einmal als „Zuschlagstätigkeit“. Auch bei Dienstreisen einschließlich der Fahrtzeiten berücksichtigte es zusätzlich „Zuschlagstätigkeiten“.

Zu der Summe aus Grundzeiten und prozentualen Zuschlägen für Zusammenhangs- und Zuschlagstätigkeiten rechnete das Bundesamt außerdem den höchstmöglichen pauschalen Verteilzeitzuschlag von 15 % hinzu.

Das Bundesamt ermittelte den Stellenbedarf auf der Grundlage einer wöchentlichen Arbeitszeit von 38,5 Stunden. Es berücksichtigte nicht, dass die Wochenarbeitszeit für Tarifbeschäftigte des Bundes und für Beamtinnen und Beamte seit dem Jahre 2004 angehoben worden ist.

Im Jahre 2009 errechnete es so einen Gesamtpersonalbedarf von 586 Stellen für die vom Bundesrechnungshof geprüften Arbeitsschwerpunkte.

5.2

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesamt sich darum bemüht hat, seinen Personalbedarf nach arbeitswissenschaftlichen Methoden zu bemessen. Dabei sind ihm allerdings schwerwiegende methodische Fehler unterlaufen:

- Die Aufgabenkataloge waren mit bis zu 104 Einzeltätigkeiten zu detailliert und führten dadurch zu Fehlern bei der Zuordnung.
- Die zusätzlichen Kategorien der „Zusammenhangs-“ und „Zuschlagstätigkeiten“ waren unnötig. Das Bundesamt hätte diese Tätigkeiten entweder als Grundzeiten oder als Verteilzeiten einstufen müssen. Auch durfte es dieselben Tätigkeiten nicht doppelt werten.
- Das Bundesamt durfte nicht allen Grundzeiten zusätzlich den pauschalen Höchstwert von 15 % für Verteilzeiten hinzurechnen. In der Summe ergab sich ein überhöhter Zeitbedarf.
- Für Dienstreisen hätte es keine Zuschläge berücksichtigen dürfen.
- Das Bundesamt hätte bei seinen Berechnungen nicht an den überholten Wochenarbeitszeiten festhalten dürfen. Dadurch berechnete es seinen Personalbedarf mit einer zu niedrigen Jahresarbeitszeit.

Wegen der methodischen Mängel ermittelte das Bundesamt einen bis zu 13,5 % überhöhten Personalbedarf. Dies entspricht bis zu 80 Stellen mit jährlichen Personalausgaben von ca. 4,8 Mio. Euro.

5.3

Das Bundesamt hat zugesagt, künftig die Aufgabenkataloge weniger aufwendig und überschneidungsfrei zu gestalten. Außerdem wolle es bei Dienstreisen keine Zuschläge mehr berechnen.

Es hat jedoch nicht festgelegt, wie es künftig bei den Zusammenhangs- und Zuschlagstätigkeiten verfahren will. Es hat abgelehnt, noch mehr Tätigkeiten den Verteilzeiten zuzuordnen. Durch eine solche Verlagerung werde der für Verteilzeiten zulässige pauschale Ansatz damit um ein Mehrfaches überschritten.

Das Bundesamt beabsichtigt, den Personalbedarf auch weiterhin auf der Grundlage einer Wochenarbeitszeit von 38,5 Stunden zu berechnen. Die erhöhte Wochenarbeitszeit berücksichtige es seit dem Jahre 2005 bereits durch die pauschale Stelleneinsparung nach dem Haushaltsgesetz. Lege es der Personalbedarfsermittlung eine höhere Jahresarbeitszeit zugrunde, vermindere sich der errechnete Personalbedarf. Aufgrund der pauschalen Stellenkürzung werde er noch weiter verringert. Dies ergebe eine zu geringe Stellenzahl. Das Bundesamt hat betont, der sachgerecht ermittelte Personalbedarf sei für die Aufgabenerledigung zwingend erforderlich. Er dürfe nicht noch weiter gekürzt werden. Es hat jedoch angekündigt, nach dem Ende der haushaltsrechtlichen Vorgaben zum Stellenabbau künftige Personalbedarfsermittlungen mit den aktuellen Jahresarbeitszeiten zu unterlegen.

Das Bundesinnenministerium hat zugesagt, das Bundesamt werde die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes aufgreifen.

5.4

Der Bundesrechnungshof hält es weiterhin für erforderlich, dass das Bundesamt die überhöhten Ergebnisse seiner Personalbedarfsermittlung umgehend korrigiert. Dazu muss es alle Tätigkeiten und die dafür aufgewendeten Zeiten zweifelsfrei den Grund- und Verteilzeiten zuordnen. Die Einführung weiterer Tätigkeitsarten und die Umlage über prozentuale Zuschläge sind nicht gerechtfertigt.

Das Bundesamt darf sich nicht auf eine fehlerhafte Berechnung der Jahresarbeitszeit stützen, um den nach Auffassung des Bundesamtes ungerechtfertigten Abzug von Stellen zu vermeiden. Vielmehr kann es den tatsächlichen Personalbedarf sachgerecht ermitteln und auf dieser Grundlage im Haushaltsverfahren gezielt vorschlagen, in welchen Arbeitsbereichen es Stellen einsparen könnte, und wo dies nicht möglich ist. Zudem bildet ein sachgerecht ermittelter Personalbedarf die Grundlage für eine langfristig angelegte Personalsteuerung und Ressourcenplanung.

In seiner Stellungnahme lässt das Bundesinnenministerium offen, auf welche Weise es die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgreifen will. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass es das Bundesamt umgehend auf-

fordert, seine Berechnungen zu korrigieren. Das Bundesamt hat seinen Personalbedarf so zu ermitteln, dass alle Tätigkeiten zweifelsfrei zugeordnet werden können und die gültige Jahresarbeitszeit berücksichtigt wird.

6 Bundesinnenministerium beschafft Software zu früh und damit zu teuer (Kapitel 0601 Titelgruppe 55)

6.0

Das Bundesinnenministerium hat 1 600 Softwarelizenzen beschafft, ohne vorher zu erproben, ob die Software den Anforderungen der Nutzerinnen und Nutzer entspricht. Es ließ die Software anschließend umfassend überarbeiten. Ihr Einsatz verzögerte sich dadurch um mehrere Jahre. Fünf Jahre nach der Beschaffung nutzten erst 232 Beschäftigte die Software. Die mangelhafte Projektsteuerung verursachte Mehrkosten von mindestens 290 000 Euro.

6.1

Ab dem Jahre 2002 führte das Bundesinnenministerium einen Teil eines neuen Dokumentenmanagement- und Vorgangsbearbeitungssystems ein. Ein solches System unterstützt die Verwaltung dabei, Dokumente und Verwaltungsvorgänge elektronisch zu erstellen, mit mehreren Nutzerinnen und Nutzern zu bearbeiten und weiterzugeben. Außerdem können die Dokumente systematisch archiviert werden.

Im Juli 2004 beschaffte das Bundesinnenministerium 1 600 Lizenzen für zwei weitere Teilkomponenten. Dafür zahlte es 316 000 Euro. Zugleich beauftragte es den Softwareanbieter für 12 000 Euro pro Quartal mit der Softwarepflege. Er sollte insbesondere verbesserte Versionen liefern und auf Anfrage kleinere Mängel beheben. Die Software wollte das Bundesinnenministerium schrittweise behördenweit bis zum Jahre 2005 einführen.

In Pilotphasen im Herbst 2004 und Frühjahr 2005 kritisierten die Nutzerinnen und Nutzer, dass die beiden neu beschafften Softwarekomponenten über unzureichende Funktionalität verfügten und nur eingeschränkt anwendbar seien. Dies betraf beispielsweise Probleme bei der Volltextsuche und einen langsamen Seitenaufbau. Die Beschäftigten stellten außerdem erhebliche Differenzen zwischen den durch die Software vorgegebenen und den tatsächlichen Arbeitsabläufen fest. In der Folge ließ das Bundesinnenministerium die Benutzeroberfläche der Software erheblich überarbeiten und an seine Anforderungen anpassen.

Bis Anfang 2008 hatte das Bundesinnenministerium für Lizenzen, Softwarepflege und weitere Dienstleistungen mehr als 1,2 Mio. Euro bezahlt, um die neuen Softwarekomponenten einzuführen und anzupassen. Bis dahin nutzten nur etwa 90 Beschäftigte die im Jahre 2004 beschafften 1 600 Softwarelizenzen, und zwar ausschließlich im Pilotversuch.

6.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das Bundesinnenministerium Softwarelizenzen zu früh beschafft hat. Es hätte den Pilotversuch vor der Produktentscheidung durchführen müssen, um gesicherte Erkenntnisse über die Einsatztauglichkeit der Software zu erhalten. Hätte es von vornherein eine passendere Software ausgewählt, hätte die Anpassung und Einführung nach den Prüfungserfahrungen des Bundesrechnungshofes weniger als 1,2 Mio. Euro gekostet.

Darüber hinaus hat das Bundesinnenministerium nach Berechnungen des Bundesrechnungshofes bis zum Jahre 2009 vermeidbare Zinsverluste von mehr als 60 000 Euro verursacht, weil es die Softwarelizenzen zu früh beschaffte. Für die Softwarepflege zahlte es in derselben Zeit rund 230 000 Euro, ohne die Software über das Pilotverfahren hinaus zu nutzen.

6.3

Das Bundesinnenministerium hat erklärt, es habe die neuen Softwarekomponenten ab dem zweiten Quartal 2005 stufenweise einführen wollen. Deshalb habe es entschieden, von vornherein 1 600 Softwarelizenzen zu beschaffen. Außerdem sei zum damaligen Zeitpunkt der Kaufpreis günstig und der Kauf damit angebracht und wirtschaftlich gewesen. Es habe die Software zu einem Preis von 197 Euro pro Lizenz beschafft, während eine Lizenz heute 500 Euro koste. Darüber hinaus habe es sich bei der Beschaffung für ein Pilotverfahren in ausgewählten Organisationseinheiten entschieden.

Bei der ausgewählten Software handele es sich um ein für Behörden zertifiziertes Produkt. Es verfüge in der Standardversion über zahlreiche Funktionen. Diese müssten je nach Bedarf der Behörde reduziert und angepasst werden. Das Bundesinnenministerium habe die Software daher nach dem Pilotverfahren mehrfach an die Anforderungen der Nutzerinnen und Nutzer anpassen lassen. Die Kosten hierfür wären in vergleichbarer Höhe auch bei einer anderen Software angefallen.

Den Projektplan für die hausweite Einführung habe es verschieben müssen. Ende 2009 hätten 232 Anwenderinnen und Anwender die Software genutzt. Bis zum Jahre 2012 solle die Software hausweit eingeführt sein.

6.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Kritik, dass das Bundesinnenministerium die Nutzeranforderungen zu wenig berücksichtigt hat, bevor es die Softwarelizenzen erwarb. Prüfungserfahrungen des Bundesrechnungshofes zeigen, dass die Anpassung und Einführung mit 1,2 Mio. Euro deutlich zu teuer war. Im Nachhinein lässt sich allerdings nicht mehr feststellen, wie viel das Bundesinnenministerium hätte sparen können. Zumindest die Zinsverluste von rund 60 000 Euro und die Kosten für die

Softwarepflege von knapp 230 000 Euro hätte es auf jeden Fall vermeiden müssen.

Es war unwirtschaftlich, im Jahre 2004 Softwarelizenzen für 1 600 Nutzer zu kaufen, da auch fünf Jahre später nur 232 Beschäftigte die Software nutzten. Nachträgliche, nicht absehbare Preissteigerungen rechtfertigen nicht den Kauf einer Software, deren Einsatztauglichkeit erst anschließend in einem Pilotverfahren untersucht werden soll. Im Übrigen widerlegen Recherchen des Bundesrechnungshofes die vom Bundesinnenministerium behauptete Preissteigerung. Der vom Bundesinnenministerium behauptete Preis von 500 Euro für eine Lizenz trifft zu, solange eine Einzellizenz beschafft wird; für behördenweite Lizenzen der Software ist der Preis heute ähnlich wie im Jahre 2004.

Das Bundesinnenministerium sollte für eine angemessene Projektsteuerung sorgen. Softwarelizenzen darf es erst dann beschaffen, wenn dies notwendig ist. Bei komplexen und umfangreichen Entwicklungen und Beschaffungen sollte das Bundesinnenministerium erst die Ergebnisse von Pilotversuchen abwarten, bevor es die Softwarelizenzen für das gesamte Ministerium erwirbt.

Darüber hinaus sollte es nunmehr – acht Jahre nach Projektbeginn – die Software rasch und vollständig einführen. Jahrelange Verzögerungen reduzieren bei IT-Projekten erfahrungsgemäß die Akzeptanz der Nutzerinnen und Nutzer drastisch. Sie führen häufig zum Scheitern des Projekts.

7 Bundesinnenministerium setzt die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zu Miete und Leasing von Informationstechnik nicht konsequent um

7.0

Entgegen seinen wiederholten Zusagen hat das Bundesinnenministerium seit drei Jahren die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Miete und zum Leasing von Informationstechnik nicht konsequent umgesetzt. Damit fehlen der Bundesverwaltung weiterhin Informationen, Leitfäden und Softwareunterstützung, um Informationstechnik wirtschaftlich und ordnungsgemäß zu beschaffen.

7.1

7.1.1

Die Bundesverwaltung beschafft Informationstechnik (IT) nicht nur durch den Kauf von Geräten und Software, sondern auch durch Miet- und Leasingverträge (im Folgenden zusammenfassend: Mietverträge bzw. Miete). Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Koblenz mehrfach die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Miete von IT in der Bundesverwaltung. Dazu stellte er im Jahre 2007

fest, dass diese Beschaffungsform in der Regel unwirtschaftlich ist. Er beschrieb fünf Problemfelder:

- Keine geprüfte Behörde hatte die Wirtschaftlichkeit der Mietverträge vorschriftsmäßig untersucht. Einige hatten IT gemietet, obwohl nach ihren eigenen Berechnungen der Kauf wirtschaftlicher gewesen wäre.
- Die Bundesverwaltung vergab die Aufträge unter Verstoß gegen das Vergaberecht überwiegend freihändig, d. h. ohne vorhergehenden Wettbewerb.
- Die Behörden handelten unwirtschaftlich. Sie hatten die Mietverträge überwiegend für drei Jahre geschlossen. IT-Geräte sollen in der Bundesverwaltung jedoch mindestens fünf Jahre genutzt werden. Einige Behörden verlängerten ihren Mietvertrag zunächst und kauften anschließend die Geräte zum bei Vertragsbeginn vereinbarten Restwert. Sie bezahlten so insgesamt erheblich mehr, als die Geräte beim sofortigen Kauf gekostet hätten.
- Die Mietverträge waren häufig kompliziert und die Vertragsabwicklung deshalb schwer zu überwachen. So hatten Behörden beispielsweise im Mietvertrag für IT-Geräte auch Dienstleistungen vereinbart. Zum Ende des Mietvertrages kauften sie die gemieteten Geräte und zahlten auch für die Dienstleistungen einen „Restwert“. Die komplizierten Verträge führten mehrfach zu ungerechtfertigten Zahlungen. Nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes forderte eine Behörde 220 000 Euro, eine andere sogar 477 000 Euro erfolgreich vom Vermieter zurück.
- Die Bestandsverwaltung war oft mangelhaft. Mehrere Behörden entwickelten Software und Tabellen, um ihre IT-Bestände zu verwalten. Diese entsprachen nicht immer den Vorschriften für die Bestandsverwaltung von IT in der Bundesverwaltung. Einige Behörden hatten Schwierigkeiten, nach Ablauf der Mietverträge alle gemieteten Geräte zu identifizieren und zurückzugeben. Sie mussten teilweise einen hohen Ausgleich für fehlende Altgeräte zahlen.

Der Bundesrechnungshof hatte das Bundesinnenministerium aufgefordert, die Bundesverwaltung über die Nachteile der Miete von IT zu informieren. Es sollte darauf hinwirken, dass IT nur in besonders begründeten Fällen gemietet wird. Außerdem sollte es in Zusammenarbeit mit dem Bundesfinanzministerium die Regeln für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen überarbeiten sowie Leitfäden und Softwareunterstützung bereitstellen. Der Bundesrechnungshof schlug beispielsweise vor, den Behörden verbesserte Programme zur Wirtschaftlichkeitsbetrachtung oder zur einheitlichen Bestandsverwaltung zur Verfügung zu stellen. Adressaten seiner Empfehlungen waren im Jahre 2007 die Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung (KBSt) und das Bundesinnenministerium. Das Bundesinnenministerium nimmt seit dem Jahre 2008 auch die Aufgaben der KBSt wahr.

7.1.2

Im Jahre 2008 bestätigte das Bundesinnenministerium die Feststellungen des Bundesrechnungshofes im Wesentlichen. Es sagte zu, die an die KBSt gerichteten Empfehlungen aufzunehmen und deren Umsetzung „anzuregen“. Es wies darauf hin, dass die Bundesregierung im Dezember 2007 ein Konzept beschlossen habe, um die IT-Steuerung des Bundes zu verbessern. Dabei werde auch geklärt, wie die Aufgaben der KBSt im Bundesinnenministerium weiter erfüllt werden sollten. Auch mit dem Bundesfinanzministerium habe es Kontakt aufgenommen.

Der Bundesrechnungshof erkundigte sich Anfang 2010 danach, wie das Bundesinnenministerium seine Empfehlungen umgesetzt hatte. Es räumte daraufhin ein, hierbei noch nicht entscheidend vorangekommen zu sein. Im Internet habe es allerdings der Bundesverwaltung ausführliche Beschreibungen zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bereitgestellt. Bei der Kontaktaufnahme mit dem Bundesfinanzministerium habe es die Weiterentwicklung der Arbeitsanleitung „Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ „angestoßen“. Zudem werde es beim Aus- und Aufbau von IT-Dienstleistungszentren für die Bundesverwaltung die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes beachten.

7.2

Der Bundesrechnungshof hat gegenüber dem Bundesinnenministerium verdeutlicht, dass er die Fortschritte bei der Umsetzung seiner Empfehlungen für unbefriedigend hält. Auch wenn wichtige Aufgaben der IT-Steuerung in eine neue Struktur überführt wurden, hatte das Bundesinnenministerium genügend Zeit, für eine wirtschaftliche und ordnungsgemäße Beschaffung von IT zu sorgen.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesinnenministerium aufgefordert, nunmehr – wie zugesagt – seine Empfehlungen mit Nachdruck umzusetzen.

7.3

Das Bundesinnenministerium hat in einer weiteren Stellungnahme vom April 2010 bestätigt, seine Bemühungen seien nicht erfolgreich gewesen, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umzusetzen.

Das Bundesinnenministerium hat darauf verwiesen, dass jede Bundesbehörde an das Haushalts- und Vergaberecht gebunden sei. Die Bundesbehörden hätten daher unwirtschaftliches Verhalten und Ordnungsmäßigkeitsverstöße selbst zu verantworten. Das Bundesinnenministerium habe jedoch versucht sicherzustellen, dass die Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes über die Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen umgesetzt würden. Es halte es für effektiv und effizient, hierfür das Internet zu nutzen. Im Internet würden Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen für die Bundesverwaltung ausführlich beschrieben. Dort finde sich auch der Hinweis, das ebenfalls im Internet verfügbare Programm „WiBe“ zu verwenden. Das Bundesinnenministe-

rium halte es derzeit allerdings nicht für sinnvoll, dieses Programm weiterzuentwickeln. Zuvor müsse das Bundesfinanzministerium die Arbeitsanleitung „Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ ändern.

Es werde sich außerdem dafür einsetzen, dass die IT-Beauftragten der Bundesministerien Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei der Beschaffung von IT in eigener Verantwortung durchführen. In einer der nächsten Sitzungen des „Rates der IT-Beauftragten der Bundesregierung“ werde es eine entsprechende Vereinbarung vorschlagen.

Das Bundesinnenministerium teile im Übrigen die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass die Bundesverwaltung für die Verwaltung ihrer IT-Bestände einheitliche Software verwenden sollte.

7.4

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesinnenministerium die Bundesverwaltung verstärkt und unverzüglich dabei unterstützt, IT wirtschaftlich und ordnungsgemäß zu beschaffen. Es reicht dabei nicht aus, auf die Verantwortlichkeit der einzelnen Behörden für ihre IT-Beschaffung zu verweisen. Aufgabe des Bundesinnenministeriums ist es, in der Bundesverwaltung Fragen der IT zu koordinieren. Daher muss es für klare Vorgaben und sachgerechte Hilfestellungen sorgen. Aus diesem Grund hat der Bundesrechnungshof ihm die über Einzelfeststellungen hinausgehenden Prüfungserkenntnisse mitgeteilt.

Auf Anregung des Bundesrechnungshofes (vgl. Bemerkungen 2007, Bundestagsdrucksache 16/7100 Nr. 3 S. 123) überarbeitet das Bundesfinanzministerium derzeit die Arbeitsanleitung „Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“. In Abstimmung mit ihm muss das Bundesinnenministerium für ein effektives Instrumentarium sorgen, mit dem die Behörden die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführen. Es muss sich dafür einsetzen, dass die Bundesverwaltung auf dieser Grundlage stets wirtschaftliche Beschaffungslösungen wählt und die häufig bestehenden wirtschaftlichen Nachteile der Miete von IT berücksichtigt.

Über das Internet kann das Bundesinnenministerium Informationen schnell für viele Behörden zugänglich machen. Die Informationen erreichen die Adressaten jedoch nur dann, wenn sie problemlos zugänglich sind. Dies ist jedoch nicht gewährleistet. So sind beispielsweise die Empfehlungen der ehemaligen KBSt im Internet nicht mehr auffindbar, obwohl sie für die Bundesverwaltung verbindliche Vorgaben enthalten. Das Bundesinnenministerium sollte daher sicherstellen, dass die gültigen Regelungen zur IT über eine zentrale Adresse im Internet gesammelt zugänglich sind.

Das Bundesinnenministerium sollte außerdem umgehend eine Softwareunterstützung bereitstellen, um die IT-Bestände zu verwalten.

8 Bundesinnenministerium setzt Rechtsprechung zu Beförderungen bei Altersteilzeit nicht um

8.0

Teilweise werden Beamtinnen und Beamte noch kurz vor dem Ende der Arbeitsphase ihrer Altersteilzeit befördert. Dies widerspricht der Rechtsprechung, ermöglicht Gefälligkeitsbeförderungen und führt in den meisten Fällen nicht nur zu einer höheren Besoldung, sondern auch zu zusätzlichen Versorgungsausgaben. Das Bundesinnenministerium sollte festlegen, wie lange die Beförderten die höherwertigen Aufgaben mindestens wahrnehmen müssen.

8.1

Beamtinnen und Beamte dürfen ausschließlich nach ihrer Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung befördert werden. Die mit einer Beförderung verbundene höhere Besoldung wirkt sich nach dem Gesetz nur dann auf das Ruhegehalt aus, wenn sie vor dem Ruhestand mindestens zwei Jahre bezogen wurde (Wartefrist).

Die sogenannte Altersteilzeit im Blockmodell wird in eine Arbeitsphase und eine Freistellungsphase unterteilt. Dabei handelt es sich um gleich lange Zeiträume von höchstens jeweils fünf Jahren. Auch die Freistellungsphase wird in die Wartezeit für das Ruhegehalt eingerechnet. Deshalb führen Beförderungen kurz vor oder während der Altersteilzeit häufig zu einem höheren Ruhegehalt und zu höheren Versorgungsausgaben.

Gerichte haben in mehreren Urteilen darüber entschieden, bis zu welchem Zeitpunkt vor dem Ende der Arbeitsphase der Altersteilzeit im Blockmodell Beförderungen zulässig sind. Sie sahen Bewerberinnen und Bewerber als ungeeignet an, wenn sie die höherwertigen Aufgaben (im Folgenden: das Beförderungsamte) wegen des bevorstehenden Endes ihrer Arbeitsphase nicht oder nur kurze Zeit wahrnehmen könnten. So hielten sie eine Beförderung dann für rechtswidrig, wenn der Zeitraum bis zum Beginn der Freistellungsphase der Altersteilzeit kürzer als ein Jahr und sieben Monate war. Zur Begründung wiesen sie darauf hin, dass der Beförderung vorrangig eine Gegenleistung der Beförderten in der Zukunft gegenüberstehen solle. Sie dürfe nicht nur vergangene Leistungen prämiieren.

Auch das Bundesverfassungsgericht stellte in einer Entscheidung zur gesetzlichen Regelung der Wartefrist als Berechnungsgrundlage für das Ruhegehalt darauf ab, dass Beförderte das Beförderungsamte gewisse Zeit wahrnehmen. Dies soll „Gefälligkeitsbeförderungen“ verhindern, die allein dazu dienen, das Ruhegehalt der Beförderten zu steigern.

Das Bundesinnenministerium hat in einem Rundschreiben geregelt, dass Beamtinnen und Beamte nach Beginn der Freistellungsphase der Altersteilzeit nicht mehr befördert werden sollen. Es stimmte hingegen zu, dass eine

Behörde seines Geschäftsbereiches einen Regierungsdirektor zwei Monate vor Beginn der Freistellungsphase seiner Altersteilzeit beförderte. Eine andere Bundesbehörde beförderte einen Beamten zwei Monate nach Beginn seiner Freistellungsphase und wies ihm die höhere Bezahlung mit Rückwirkung für drei Monate an.

8.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesinnenministerium die Rechtsprechung nicht berücksichtigt. Dadurch hat es Möglichkeiten für Gefälligkeitsbeförderungen von Beamtinnen und Beamten kurz vor der Freistellungsphase der Altersteilzeit eröffnet. Dies führt nicht nur während der Dauer der Altersteilzeit zu einer höheren Bezahlung. Dauert die Freistellungsphase zwei Jahre oder länger, wird die höhere Bezahlung bei der Berechnung des Ruhegehalts dauerhaft berücksichtigt und erhöht die Versorgungsausgaben.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesinnenministerium aufgefordert, seine Regelungen anzupassen. Beamtinnen und Beamte sollten innerhalb der Altersteilzeit im Blockmodell grundsätzlich nicht befördert werden, wenn sie das Beförderungsamts nicht mehr für einen angemessenen Zeitraum in der Arbeitsphase der Altersteilzeit wahrnehmen können.

8.3

Das Bundesinnenministerium hat eingeräumt, dass es bei Beförderungsentscheidungen die von der Rechtsprechung entwickelten Kriterien beachten muss. Es hat bestätigt, dass zwischen einer Beförderung und der Freistellungsphase der Altersteilzeit ein angemessener Zeitraum liegen sollte. Es beabsichtige jedoch nicht, einheitlich einen Zeitpunkt vor Beginn der Freistellungsphase zu bestimmen, ab dem eine Beförderung nicht mehr zulässig sein soll. Eine solche Festlegung sei „mangels ausreichender objektiver Kriterien nicht verhältnismäßig“. Auch die Verwaltungsgerichte hätten den angemessenen Zeitraum nicht einheitlich bestimmt. Deshalb müssten die Behörden im Einzelfall entscheiden können, ob eine Beförderung gerechtfertigt sei. Hinzukäme, dass eine Einschränkung der Beförderungsvoraussetzungen allein Beamtinnen und Beamte in der Arbeitsphase der Altersteilzeit betreffe. Diese gegenüber allen anderen Bediensteten schlechter zu stellen, sei nicht zu rechtfertigen.

8.4

Die Einwände des Bundesinnenministeriums überzeugen nicht.

Die Rechtsprechung sieht Bewerberinnen und Bewerber als ungeeignet an, die das neue Amt nicht oder nur kurze Zeit im aktiven Dienst wahrnehmen können. Die Beamtinnen und Beamten, die kurz vor Beginn der Freistellungsphase der Altersteilzeit befördert werden, erbringen keine angemessene Gegenleistung in der Zukunft. Neben

der höheren Bezahlung führt die Beförderung in der Altersteilzeit meist auch zu einem höheren Ruhegehalt.

Der Bundesrechnungshof fordert das Bundesinnenministerium auf, die Rechtsprechung zu beachten und festzulegen, wie lange die Beförderten ihr neues Amt in der Arbeitsphase der Altersteilzeit mindestens wahrnehmen müssen. Nur so kann es Gefälligkeitsbeförderungen und zusätzliche Ausgaben verhindern, die aus einer höheren lebenslangen Versorgung resultieren. In Anlehnung an die gesetzliche Wartefrist schlägt der Bundesrechnungshof vor, einen Mindestzeitraum von zwei Jahren von der Beförderung bis zum Ende der Arbeitsphase der Altersteilzeit zu bestimmen.

Das Bundesinnenministerium hat zudem darauf hinzuwirken, dass die Bundesbehörden seine Vorgaben beachten.

Bundesministerium der Justiz (Einzelplan 07)

9 Vergaberechtsverstöße und Mehrkosten bei einem IT-Projekt des Deutschen Patent- und Markenamtes (Kapitel 0710 Titelgruppe 55)

9.0

Das Deutsche Patent- und Markenamt hat für 3,1 Mio. Euro ein IT-System in Auftrag gegeben, ohne vorher die Aufgaben und Funktionen des Systems ausreichend zu beschreiben. Anschließend verpflichtete es den Auftragnehmer, dies nachzuholen und das IT-System erheblich zu erweitern. Dafür zahlte es ihm ohne Ausschreibung weitere 11 Mio. Euro. Das Bundesjustizministerium ging den Vergaberechtsverstößen nicht nach.

9.1

Der Bundesrechnungshof prüfte, unterstützt vom Prüfungsamt des Bundes Koblenz, den Einsatz Externer in der Informationstechnik des Deutschen Patent- und Markenamtes (Patentamt). Dabei stellte er fest:

Das Patentamt plante ein neues IT-System zur Bearbeitung von Aufgaben des Markenschutzes. Es schrieb im Jahre 2002 die Softwareentwicklung aus. Im Jahre 2003 beauftragte es ein Softwarehaus zum Festpreis von 3,1 Mio. Euro mit den Arbeiten. Kurz nach Arbeitsbeginn stellte das Softwarehaus „massive Lücken“ in der Aufgaben- und Funktionsbeschreibung fest. Daraufhin verlangte das Patentamt bis zur Gesamtabnahme des Systems im Mai 2006 20 fachliche oder technische Änderungen und Ergänzungen („Change Requests“). Das Softwarehaus sollte u. a. die Aufgaben- und Funktionsbeschreibung des Systems überarbeiten, die Daten vom alten in das neue System übernehmen sowie die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Patentamtes schulen und beraten. Statt des

ursprünglich vereinbarten Festpreises zahlte das Patentamt schließlich 6,9 Mio. Euro. Zudem verzögerte sich das Projekt gegenüber der ursprünglichen Planung um rund eineinhalb Jahre.

Nach der Gesamtabnahme beauftragte das Patentamt das gleiche Softwarehaus ab September 2006 mit weiteren acht „Change Requests“ für zusätzlich 7,2 Mio. Euro. Es ließ dabei ohne Ausschreibung neue – von der ursprünglichen Ausschreibung ausdrücklich ausgenommene – Funktionen realisieren.

Bis zum März 2009 hatte das Patentamt auf der Grundlage des im Jahre 2003 geschlossenen Vertrages das Softwarehaus mit 28 „Change Requests“ beauftragt und zusätzlich zum ursprünglich vereinbarten Festpreis von 3,1 Mio. Euro weitere 11 Mio. Euro für das Projekt bezahlt.

9.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das Patentamt das IT-System ausgeschrieben hat, obwohl die Aufgaben- und Funktionsbeschreibung mangelhaft war. Es hat damit gegen die Vorgabe verstoßen, bei der Ausschreibung die Leistung eindeutig und erschöpfend zu beschreiben. Da die Bieter bei ihren Angeboten den Leistungsumfang nicht realistisch einschätzen konnten, hat das Patentamt erhebliche Mehrkosten und Verzögerungen in Kauf genommen.

Auch die zahlreichen „Change Requests“ belegen die ungenügende Ausschreibungsreife des IT-Projektes. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass „Change Requests“ die Ausnahme bilden sollten. Nur so bleibt ein IT-Projekt übersichtlich und der Auftragnehmer kann den vereinbarten Festpreis einhalten. Eine sorgfältige und vollständige Leistungsbeschreibung macht viele „Change Requests“ überflüssig. Der ausgeschriebene und vereinbarte Leistungsumfang darf nicht nachträglich unter Umgehung der Vergabevorschriften erweitert werden.

Der Bundesrechnungshof hat das Patentamt aufgefordert, sein IT-Projekt-Management zu verbessern. Es muss sicherstellen, dass die Qualität der Ausschreibungsunterlagen den Bietern ermöglicht, ein realistisches Angebot abzugeben.

9.3

Das Patentamt hat erklärt, die Ausschreibungsunterlagen hätten zwar erhebliche formale Mängel aufgewiesen. Die inhaltlichen Schwächen habe es jedoch erst nach der Vergabe erkannt. Um die inhaltlichen Mängel der Ausschreibung zu beheben, habe sich der Aufwand erhöht. Gleichzeitig habe sich der funktionale Umfang beträchtlich erweitert. Daher hätte auch eine bessere Ausschreibungsgrundlage nicht verhindern können, dass das Projekt teurer wurde und länger dauerte.

Die Anzahl der Änderungen und Ergänzungen lasse nicht auf eine schlechte Vorbereitung der Ausschreibung schließen. Sie sei „vielmehr in dem sehr komplexen und sich stetig verändernden Umfeld begründet, in dem sich die stark vernetzten (Teil-)Projekte (...) jeweils auf alle anderen (Teil-)Projekte auswirkten“. Nur zwei „Change Requests“ für zusammen 400 000 Euro seien auf eine mangelhafte Leistungsbeschreibung zurückzuführen.

Das Patentamt hat eingeräumt, das Leistungsvolumen bei der Ausschreibung nicht vollständig berücksichtigt zu haben. Eine Ausschreibung hätte seiner Auffassung nach jedoch kein kostengünstigeres und schnelleres Ergebnis erzielt. Im Übrigen sei der Zeitdruck hoch gewesen.

Nach der Kritik des Bundesrechnungshofes will das Patentamt künftig auf eine bessere Qualität der Ausschreibungsunterlagen achten. Es wolle „die Beauftragung von Change Requests verstärkt unter vergaberechtlichen Gesichtspunkten prüfen“. Auch werde es künftig auf „ein angemessenes Verhältnis von finanziellem Umfang der Change Requests zum ursprünglichen Vertragsumfang“ achten. Darüber hinaus hat es angekündigt, die Abläufe bei der Beschaffung besser zu organisieren.

Auch das Bundesjustizministerium hat bestätigt, dass die Ausschreibungsunterlagen formal mangelhaft gewesen seien. Es hält die Zahl von 28 „Change Requests“ für zu hoch, führt sie aber zum Teil auf Gesetzesänderungen während der Projektlaufzeit zurück. Die Erhöhung des Projektvolumens von 3,1 Mio. auf 14,1 Mio. Euro habe zudem zu keinen wirtschaftlichen Nachteilen geführt.

Das Bundesjustizministerium hat angekündigt, seine Steuerungsfunktion noch umfassender wahrzunehmen. Erste Schritte habe es dazu bereits eingeleitet. Es tausche beispielsweise regelmäßig Informationen mit dem Patentamt zu den Vergabevorgängen aus und beteilige sich an Lenkungsgruppen.

9.4

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes rechtfertigen die vom Patentamt angeführten Gründe die Ausschreibung mit einer mangelhaften Aufgaben- und Funktionsbeschreibung nicht. Er bleibt daher bei seiner Auffassung, dass das Patentamt Zeit und Kosten gespart hätte, wenn es die Leistungen mit einer vollständigen Aufgaben- und Funktionsbeschreibung ausgeschrieben hätte.

Den Zeitdruck hat das Patentamt nicht belegt. Als Ausnahmetatbestand kann er ebenso wenig gelten wie der Einwand, das Projektumfeld sei komplex und vernetzt. Gerade komplexe und vernetzte Projekte erfordern eine sorgfältige Projektbeschreibung. Entgegen den Ausführungen des Patentamtes und des Bundesjustizministeriums belegen demnach die vielen „Change Requests“, dass das Patentamt sein IT-Projekt nicht sorgfältig geplant hat.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Patentamt künftig bessere Ausschreibungsunterlagen verwenden will. Allerdings genügt es nicht, „Change Requests“ unter

vergaberechtlichen Gesichtspunkten zu prüfen. Vielmehr muss es zusätzliche Leistungen ausschreiben. Auch genügt die Zusage nicht, auf ein „angemessenes Verhältnis“ der „Change Requests“ zum Vertragsumfang zu achten. Es sollte sie nur soweit beauftragen, wie sie notwendig sind. Ein erster Schritt in die richtige Richtung ist es, die Beschaffungsabläufe neu zu organisieren.

Das Bundesjustizministerium kann seine Behauptung nicht belegen, dass keine wirtschaftlichen Nachteile entstanden seien. Außerdem zeigen die Unterlagen des Patentamtes, dass nur vier der 28 „Change Requests“ auf gesetzliche Änderungen zurückgingen. Sie kosteten lediglich 390 000 Euro.

Der Bundesrechnungshof hält es für nicht hinnehmbar, dass das Bundesjustizministerium auf die gravierenden Vergaberechtsverstöße des Patentamtes nicht reagiert hat. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesjustizministerium seine Fachaufsicht über das Patentamt wirksam wahrnimmt und dessen Maßnahmen überwacht. Verstößen gegen die Vergabevorschriften muss es unverzüglich nachgehen.

Bundesministerium der Finanzen (Einzelplan 08)

10 Bisher kein Nachweis der Kostenersparnis durch Einheitliches Liegenschaftsmanagement (Kapitel 0807)

10.0

Bisher bleibt offen, ob das Einheitliche Liegenschaftsmanagement des Bundes Effizienzvorteile gegenüber der dezentralen Liegenschaftsbewirtschaftung bietet. Das Bundesfinanzministerium und die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben haben es versäumt, die Voraussetzungen für diesen Nachweis zu schaffen. So ist ein Vergleich der Bewirtschaftungskosten vor und nach dem Übergang von Liegenschaften in das Einheitliche Liegenschaftsmanagement unterblieben. Deshalb fehlen wichtige Informationen, um seine Wirtschaftlichkeit zu optimieren. Dieses Defizit kann zudem die Akzeptanz des Einheitlichen Liegenschaftsmanagements infrage stellen.

10.1

Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt) ist der zentrale Immobiliendienstleister des Bundes. Sie untersteht der Rechts- und Fachaufsicht des Bundesfinanzministeriums. Zu den Aufgaben der Bundesanstalt gehört das Einheitliche Liegenschaftsmanagement (ELM). Sie soll schrittweise bis Ende 2013 das Eigentum und die Bewirtschaftung von insgesamt 6 000 dienstlich genutzten Bundesliegenschaften mit 51,5 Millionen m² Mietfläche übernehmen. Am 1. Juli 2010 befanden sich knapp 50 % der Liegenschaften im ELM. Umfasst sind damit

erst 15 % der für das ELM geplanten gesamten Mietfläche. Nach dem Eigentumsübergang mieten die Bundesbehörden ihre Liegenschaften bei der Bundesanstalt. Als Vorteile des ELM nennt das Bundesfinanzministerium neben Kostentransparenz vor allem Kostenoptimierung sowie eine effizientere Nutzung des Immobilienbestandes.

Bereits die Vorgängerin der Bundesanstalt – die Bundesvermögensverwaltung – hatte sich um Kostentransparenz bei der Liegenschaftsnutzung bemüht. Um den Nutzern einen Überblick über die liegenschaftsbezogenen Kosten anzubieten, hatte sie eine Kosten- und Leistungsrechnung für Dienstliegenschaften (KLR-D) eingeführt.

Die Bundesanstalt führte die KLR-D zunächst parallel zu ihrem kaufmännischen Buchungssystem fort. Mit diesem kaufmännischen Buchungssystem kann sie keine Aussagen über die Kosten einer Liegenschaft treffen. Hierfür sind erst Datentransfers zwischen beiden Systemen erforderlich.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Übernahme von Liegenschaften ins ELM u. a. bei der Bundespolizei. Anfang 2008 übernahm die Bundesanstalt aus dem Geschäftsbereich des Bundesinnenministeriums 300 Liegenschaften der Bundespolizei. Die Mietverträge der Bundesanstalt für diese Immobilien sahen eine Regelung zur „Optimierung der Wirtschaftlichkeit“ vor. Danach mussten Bundesanstalt und Bundespolizei im Jahr vor dem Übergang die Ertrags- und Kostensituation der Liegenschaften erfassen. So sollten die Kosten transparent werden. Die Dienststellen der Bundespolizei stellten der Bundesanstalt die Daten des letzten Jahres vor dem Übergang ins ELM zur Verfügung. Das Bundesfinanzministerium bezweifelte den Nutzen dieser Daten. Es begründete diese Zweifel mit den unterschiedlichen Kostenbegriffen in den Buchungssystemen des Bundesinnenministeriums (Kameralistik) und der Bundesanstalt (kaufmännische Buchführung). Zudem werde die Bundesanstalt nicht sicherstellen können, dass die Daten der Bundespolizei vollständig und richtig sind. Die Bundesanstalt wertete die von der Bundespolizei gelieferten Daten in der Folge nicht aus.

10.2

Der Bundesrechnungshof hat die mangelnde Bereitschaft des Bundesfinanzministeriums und der Bundesanstalt zur Kostentransparenz beanstandet. Diese haben es versäumt, einen Vergleich der liegenschaftsbezogenen Kosten vor und nach dem Übergang von Liegenschaften in das ELM zu ermöglichen. So kann die in Aussicht gestellte Kostenoptimierung durch das ELM nicht belegt werden.

Der Bundesrechnungshof hat zudem die Defizite im kaufmännischen Buchungssystem der Bundesanstalt kritisiert.

Er hat der Bundesanstalt empfohlen, in ihr Buchungssystem ein Modul zum Controlling der liegenschaftsbezogenen Kosten zu integrieren. Sie sollte die Kosten vollstän-

dig erfassen und sicherstellen, dass die Kosten vor und nach Übergang der Liegenschaften ins ELM verglichen werden können. Die Bundesanstalt könnte so darstellen, ob die Übertragung der Liegenschaften ins ELM zur versprochenen Kostenoptimierung und einer effizienteren Liegenschaftsverwaltung führt.

10.3

Das Bundesfinanzministerium hat einen „retrospektiven“ Kostenvergleich nicht für geboten gehalten. Ein Vergleich der Kostensituation vor und nach Überführung von Liegenschaften in das ELM bringe die Entwicklung der betriebswirtschaftlich geführten Bundesanstalt nicht weiter. Die Empfehlung des Bundesrechnungshofes führe zu einem nicht belastbaren Vergleich von Daten, die auf unterschiedlichen Kostenbegriffen eines „Verwaltungsregimes“ und eines „Unternehmensregimes“ basierten. Das Bundesfinanzministerium sieht seine Haltung durch das Gesetz über die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImAG) bestätigt. Dieses verlange weder eine Abschlussbilanz der Bundesvermögensverwaltung noch eine Überleitungsrechnung bei Übernahmen von Liegenschaften in das ELM. Deshalb sei es nicht Aufgabe der Bundesanstalt, eine Vergleichbarkeit zwischen den Daten der KLR-D und des kaufmännischen Buchungssystems herzustellen. Zudem führe ein Vergleich von KLR-D-Daten mit Daten des kaufmännischen Buchungssystems der Bundesanstalt nicht zu belastbaren Ergebnissen. So bezögen sich KLR-D-Daten auf die „Nettogrundfläche“, Kostendaten der Bundesanstalt dagegen beispielsweise auf die „vermietete Fläche“ oder die „zu reinigende Fläche“.

Das Bundesfinanzministerium hat weiter ausgeführt, es sei ausreichend, wenn die Bundesanstalt die Kostenentwicklung ab dem Zeitpunkt transparent mache, an dem Liegenschaften ins ELM übergegangen sind. Auf dieser Datenbasis solle die Bundesanstalt ihre Mieter zu möglichen Einsparungen beraten. Im Übrigen werde die Bundesanstalt innerhalb ihres Buchungssystems ein Controlling aufbauen, das die Kosten den einzelnen Liegenschaften zuordnet.

10.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass die Bundesanstalt ein Controlling der liegenschaftsbezogenen Kosten innerhalb ihres kaufmännischen Buchungssystems aufbauen will.

Er hält jedoch weiterhin einen Vergleich zwischen der Bewirtschaftung der Liegenschaften durch die Nutzer und der Bewirtschaftung der Liegenschaften im ELM durch die Bundesanstalt unter verschiedenen Gesichtspunkten für geboten:

Die Bundesanstalt unterliegt dem haushaltsrechtlichen Gebot, den Erfolg ihrer Maßnahmen zu überprüfen. Diese Verpflichtung soll sicherstellen, dass die Wirtschaftlichkeit transparent wird und Schlussfolgerungen für mögli-

che Verbesserungen gezogen werden können. Nichts anderem als dieser gesetzlich gebotenen Erfolgskontrolle dient der Kostenvergleich zwischen der bisherigen dezentralen Liegenschaftsbewirtschaftung durch die Dienststellen der Bundespolizei und der zentralen Bewirtschaftung im ELM. Dieser Vergleich ist mit angemessenem Aufwand möglich. Die Bundesanstalt verfügt mit der KLR-D über ein Instrument, das einen Vergleich der liegenschaftsbezogenen Kosten zwischen einer Verwaltung und einem betriebswirtschaftlich ausgerichteten Unternehmen ermöglicht. Da im Buchungssystem der Bundesanstalt die Nettogrundfläche der Liegenschaften gespeichert ist, scheitert ein Vergleich mit den Daten der KLR-D auch nicht an unterschiedlichen Bezugsgrößen.

Die Versäumnisse des Bundesfinanzministeriums und der Bundesanstalt können die Akzeptanz des ELM infrage stellen. Die Bundesanstalt kann die Vorteile nicht belegen, die das Bundesfinanzministerium bei einer Teilnahme am ELM in Aussicht stellt. Zudem ist nicht erkennbar, wie die Bundesanstalt die Nutzer der Liegenschaften zu möglichen Einsparungen beraten will. Durch eine repräsentative Stichprobe ließe sich die Kostenentwicklung der bisherigen Übernahmen in das ELM transparent machen. Die so gewonnenen Erkenntnisse könnte die Bundesanstalt für die Überführung der Liegenschaften nutzen, die sich noch nicht im ELM befinden. Das waren am 1. Juli 2010 noch über 50 % aller für das ELM vorgesehenen Objekte mit 85 % der relevanten Mietflächen. Die Herstellung von Kostentransparenz beim Übergang ins ELM hätte deshalb entgegen der Auffassung des Bundesfinanzministeriums keinen retrospektiven Charakter. Sie würde vielmehr zur Wirtschaftlichkeit des ELM beitragen.

Bei allen künftigen Übernahmen muss die Bundesanstalt die Möglichkeit eines Kostenvergleichs zur bisherigen Bewirtschaftung sicherstellen. Um eine Erfolgskontrolle zu gewährleisten, sollte die Bundesanstalt vorrangig die vorhandenen Datenquellen nutzen und sinnvoll zusammenführen. Für die Akzeptanz des ELM bei den noch zu überführenden Mietflächen ist diese Erfolgskontrolle eine wichtige Voraussetzung.

11 Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht muss Mängel im Beschaffungswesen und Vertragsmanagement beseitigen

11.0

Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht muss ihr Beschaffungswesen besser organisieren. Dazu will sie die Beschaffungsprozesse weniger manipulationsanfällig gestalten und ein effektives Vertragsmanagement aufbauen. Sie hat nach Empfehlungen des Bundesrechnungshofes mit der Neugestaltung des Beschaffungsprozesses begonnen. Zur Verbesserung des Vertragsmanagements bedarf es aber noch erheblicher Anstrengungen.

11.1

Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) wurde am 1. Mai 2002 als bundesunmittelbare, rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts errichtet. Dazu wurden die bisherigen Bundesaufsichtsämter für das Kredit- und das Versicherungswesen sowie den Wertpapierhandel zusammengeführt. Die BaFin untersteht der Rechts- und Fachaufsicht des Bundesfinanzministeriums. Sie finanziert sich ausschließlich aus Gebühren und Umlagen der von ihr beaufsichtigten Institute und Unternehmen.

Die BaFin vergab in den letzten Jahren jeweils Aufträge im Wert von 7 Mio. Euro. Im Jahre 2006 hatte der Bundesrechnungshof einen Korruptionsfall im IT-Bereich der BaFin aufgedeckt. Danach begann die BaFin, ihr Beschaffungswesen einschließlich des Vertragsmanagements neu zu ordnen.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 2009 die Vergabe von Aufträgen über Lieferungen und Leistungen sowie das Vertragsmanagement bei der BaFin. Er untersuchte dabei sowohl die Einhaltung der Rechtsvorschriften als auch die Organisation des Beschaffungswesens und des Vertragsmanagements.

Der Bundesrechnungshof stellte zahlreiche organisatorische Mängel und Verstöße gegen vergabe- und haushaltsrechtliche Regelungen fest:

- Die BaFin regelte ihr Beschaffungswesen durch viele Richtlinien und Dienststanweisungen. Diese hatten unterschiedliche Geltungsbereiche und widersprachen sich teilweise. So waren z. B. wesentliche Aufgaben, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten nicht widerspruchsfrei geregelt. Dies führte u. a. zu Doppelarbeiten und Koordinierungsproblemen.
- Bei vielen Beschaffungen waren Notwendigkeit, Eignung und Wirtschaftlichkeit nicht oder nur unzureichend geprüft worden. Vermeidbare Ausgaben waren die Folge. Zahlreiche Beschaffungsvorgänge waren nicht oder nicht nachvollziehbar dokumentiert.
- Die BaFin unterstützte das Beschaffungswesen nicht durch IT.
- Trotz des Korruptionsfalles bei der IT-Beschaffung im Jahre 2006 führte die BaFin keine systematische Bestandsaufnahme aller (Rahmen-) Verträge durch. Sie prüfte auch nicht, ob diese noch notwendig und wirtschaftlich waren.
- Die BaFin versuchte im Herbst 2007, sich einen Überblick über ihre Verträge für Lieferungen und Leistungen zu verschaffen. Diese Abfragen führten nicht zu aussagekräftigen Daten. Daher gelang es der BaFin nicht, eine Vertragsdatenbank aufzubauen. Die BaFin wollte die systematische Erfassung und Prüfung der Verträge innerhalb bestimmter, intern gesetzter Fristen erledigen. Die erste Frist für die Prüfung der IT-Ver-

träge lief vor über einem Jahr ab. Auf die Frage, wie viele IT-Verträge zu prüfen sind, gab die BaFin unterschiedliche Antworten.

11.2

Der Bundesrechnungshof hat die nach wie vor unzulängliche Organisation des Beschaffungswesens und Vertragsmanagements beanstandet. Er hat der BaFin Folgendes empfohlen:

- Sie sollte ihre internen Regelungen inhaltlich überarbeiten und zusammenführen. Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der Prozessbeteiligten sollte sie eindeutig und vollständig in einer Richtlinie beschreiben. Der Bundesrechnungshof hat weiterhin angeregt, diese um ressortspezifische Erlasse und standardisierte Beschaffungsvordrucke zu ergänzen. Danach könnte die BaFin sie mit den einschlägigen gemeinschaftsrechtlichen und nationalen Regelwerken zu einem Vergabehandbuch zusammenfassen.
- Die Vergabestelle und das Vertragsmanagement sollten organisatorisch und personell in einer Stabsstelle zusammengeführt werden. Diese Stabsstelle sollte direkt dem für den Querschnittsbereich „Innere Verwaltung“ zuständigen Exekutivdirektor unterstehen.
- Eignung, Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit von Beschaffungen sollte die BaFin angemessen prüfen. Jeden Beschaffungsvorgang sollte sie von der Bedarfsmeldung bis zur abschließenden Entscheidung vollständig und nachvollziehbar dokumentieren.
- Das Beschaffungswesen sollte mit einem IT-System unterstützt werden.
- Alle bestehenden Liefer- und Dienstleistungsverträge sollte die BaFin in eine Vertragsdatenbank einstellen und die Rahmenverträge sowie alle Dauerschuldverhältnisse regelmäßig auf weitere Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit überprüfen.

11.3

Die BaFin hat erklärt, den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes folgen zu wollen. Am 1. Juli 2010 hat sie eine neue Beschaffungsrichtlinie in Kraft gesetzt. Außerdem hat sie die Vergabestelle und das Vertragsmanagement organisatorisch und personell zu einer zentralen Beschaffungsstelle zusammengefasst. Diese untersteht als Stabsstelle direkt dem Exekutivdirektor „Innere Verwaltung“ und hat ihre Arbeit zum 1. Juli 2010 aufgenommen.

Zum Vertragsmanagement hat die BaFin mitgeteilt, seit März 2010 liege eine Auflistung von 106 Verträgen aus dem IT-Bereich vor. Mit der Überprüfung der Verträge habe sie begonnen. Ein Vertrag sei bereits vollständig überprüft.

11.4

Die BaFin setzt mit der neuen Beschaffungsrichtlinie eine der wesentlichen Empfehlung des Bundesrechnungshofes um. Diese Richtlinie ist bei konsequenter Anwendung grundsätzlich geeignet, die Manipulationssicherheit der Arbeitsabläufe zu erhöhen. Die BaFin muss darauf achten, die beschriebenen Verfahren auch tatsächlich aufbau- und ablauforganisatorisch umzusetzen.

Die intern gesetzten Fristen zur systematischen Erfassung und Prüfung der Verträge sind teils mehr als ein Jahr überschritten. Selbst die Angaben zur Zahl der zu prüfenden IT-Verträge weichen erheblich voneinander ab. Mit der Auflistung der Verträge für die übrigen Bereiche muss die BaFin erst noch beginnen.

Die bisherigen Bemühungen der BaFin um ein effektives Vertragsmanagement liegen weit hinter den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zurück. Der Bundesrechnungshof fordert die BaFin daher auf, das Vertragsmanagement nunmehr zügig aufzubauen und effektiv auszugestalten.

12 Sorgloser Umgang mit Informationstechnik und digitalen Daten (Kapitel 0801 Titelgruppe 55)

12.0

Das Bundesfinanzministerium ist sorglos mit Informationstechnik und digitalen Daten umgegangen. Es verschrottete oder verschenkte Computer, Monitore und Drucker,

ohne andere Verwertungsmöglichkeiten in Betracht zu ziehen. Über 200 neue, zum Teil zehn Monate zuvor gekaufte und größtenteils originalverpackte Computer, Drucker und Monitore lagerte es auf Vorrat ein. In einem Kellerflur, der ohne weitere Kontrollen zugänglich war, bewahrte es mehr als 100 gebrauchte Festplatten mit dienstlichen und privaten Daten auf.

12.1

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Koblenz die Aussonderung und Verwertung von Informationstechnik (IT) beim Bundesfinanzministerium. Er stellte fest, dass das Bundesfinanzministerium seit dem Jahre 2007 weit mehr als 4 000 seiner Computer, Monitore und Drucker als defekt oder unbrauchbar verschrottet hatte. Über die Mängel der Geräte konnte es keine Auskunft geben. Weitere 1 100 Geräte hatte es nach eigenen Angaben an Schulen und gemeinnützige Einrichtungen verschenkt. In den meisten Fällen hatte es dafür keine oder nur unvollständige Übergabebelege.

Das Bundesfinanzministerium gab an, seine IT-Geräte durchschnittlich fünf Jahre zu nutzen. Es habe nicht erwogen, seine Altgeräte über die IT-Altgerätebörse des Bundes oder die in seinem Geschäftsbereich betriebene Verwertungsplattform „Zoll-Auktion“ zu verwerten.

In den verschlossenen Lagerräumen des Bundesfinanzministeriums fanden die Prüfer mehr als 1 000 gebrauchte, überwiegend funktionsfähige Computer vor. Nach den Bestandsdaten waren diese größtenteils weniger als vier Jahre in Betrieb gewesen.



Ein Teil der Altgeräte im Bundesfinanzministerium

Quelle: Bundesrechnungshof

Außer den Altgeräten lagerten dort auch mehr als 200 neue Geräte, größtenteils noch in der ungeöffneten Transportverpackung. Davon waren 140 Computer vier Monate zuvor geliefert worden, 40 Laserdrucker zehn

Monate zuvor. Das Bundesfinanzministerium hätte jederzeit aus Rahmenverträgen IT-Geräte mit Lieferzusagen unter zwei Wochen abrufen können. Fast alle neuen Geräte waren nicht inventarisiert.



Ein Teil der Neugeräte im Bundesfinanzministerium

Quelle: Bundesrechnungshof

In einem Kellerflur, der Beschäftigten und Besuchern ohne weitere Kontrollen zugänglich war, bewahrte das Bundesfinanzministerium zwischen Altgeräten und Verpackungsmaterial mehr als 100 gebrauchte Festplatten unsortiert in drei Kartons auf. Mit Haftzetteln waren die Namen der früheren Benutzer angebracht. Auf den Festplatten waren dienstliche Daten (Texte, Tabellen, Fax- und E-Mail-Nachrichten) sowie private Daten (Texte, Fotos, Adressen, Bank- und Versicherungsdaten) gespeichert. Das Bundesfinanzministerium erklärte, nach dem Austausch alter Computer gegen neue würden die Festplatten immer „einige Zeit“ aufbewahrt. Auf Anforderung einzelner Benutzer könne so noch nach Außerbetriebnahme alter Computer auf die dort gespeicherten Daten zugegriffen werden. Später würden die Festplatten gelöscht. Die Festplatten im Kellerflur seien ausnahmsweise zur Zwischenlagerung ausgebaut worden. Im Technikraum sei nicht genügend Platz für die vollständigen Computer. Das Bundesfinanzministerium versicherte später, die Kartons mit den Festplatten hätten nur zufällig an diesem Tage wegen Platzmangels im Flur gestanden. Sie würden gewöhnlich in verschlossenen Räumen aufbewahrt.

12.2

Das Bundesfinanzministerium hat bei der Verwertung seiner IT-Altgeräte die für die Bundesverwaltung verbindlichen Empfehlungen zur Aussonderung und Verwertung von IT nicht beachtet. Nach diesen hätte es die funktionsfähigen Geräte mindestens fünf Jahre nutzen müssen. Danach hätte es sie der übrigen Bundesverwaltung zur weiteren Verwendung anbieten müssen. Anschließend hätte es versuchen müssen, die restlichen Geräte zu veräußern. Unverständlich ist insbesondere, dass das Bundesfinanzministerium die in seinem Geschäftsbereich betriebene Verwertungsplattform „Zoll-Auktion“ nicht genutzt hat. Außer Betrieb genommene IT-Geräte in großer Stückzahl

zu sammeln, anstatt sie umgehend zu verwerten, ist unwirtschaftlich. Je länger sie gelagert werden, desto geringer ist der zu erzielende Erlös.

Es ist auffällig, dass von 5 100 Geräten, die das Bundesfinanzministerium zwischen 2007 und 2010 ausgetauscht hat, 4 000 defekt gewesen sein sollen. Die angeblichen Mängel der Geräte hat es nicht dokumentiert. Es konnte daher nicht darlegen, wie es zu so einer Häufung defekter Geräte gekommen sein soll. Zudem kann es wegen der größtenteils nicht dokumentierten Abgaben an Schulen und gemeinnützige Einrichtungen keinen vollständigen Vermögensnachweis erbringen.

Unwirtschaftlich ist auch, neue IT-Geräte auf Vorrat zu kaufen und sie dann einzulagern. Die Rahmenverträge erlaubten es, Geräte erst bei Bedarf abzurufen. Durch die Vorratshaltung bindet das Bundesfinanzministerium unnötig Haushaltsmittel, kann nicht von Preissenkungen profitieren und nutzt Garantiezeiten nicht.

Da das Bundesfinanzministerium die Geräte teilweise originalverpackt ins Lager stellte, konnte es nicht prüfen, ob sie funktionierten. Es hätte daher die Lieferung nicht annehmen und bezahlen dürfen. Darüber hinaus hätte es die Geräte schon bei der Lieferung inventarisieren müssen, um einen lückenlosen Bestandsnachweis zu gewährleisten. Damit hätte es auch sichergestellt, dass Geräte nicht unbemerkt entwendet werden können.

Festplatten alter Computer aus- und später wieder einzubauen, um so in Einzelfällen Daten auf neue Geräte übertragen zu können, widerspricht den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Datensicherheit. Dienstliche Daten sind auf entsprechenden Datenservern zu speichern und regelmäßig zu sichern. Die Lagerung der ausgebauten Festplatten im Kellerflur verstößt zudem gegen das Bundesdatenschutzgesetz. Danach ist zu verhindern, dass personenbezogene Daten bei der Verarbeitung, Nutzung und nach der Speicherung unbefugt gelesen, kopiert, verän-

dert oder entfernt werden können. Selbst wenn die Festplatten – wie vom Bundesfinanzministerium behauptet – nur an diesem einen Tag dort gelegen hätten, ändert dies nichts an dem damit eingegangenen Risiko. Unbefugte hätten Festplatten und damit wichtige dienstliche Daten des Bundesfinanzministeriums mitnehmen können.

12.3

Das Bundesfinanzministerium hat erklärt, es habe seine IT-Geräte nicht über die IT-Altgerätebörse des Bundes oder die „Zoll-Auktion“ verwertet, da es im Vergleich zum Aufwand keinen höheren Verwertungserlös erwartete. Es werde jedoch die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgreifen. Mit Hilfe eines neuen Formulars wolle es sicherstellen, dass die Verwertung ausgesonderter IT nachvollziehbar sei.

Zur Nutzungsdauer seiner Computer hat das Bundesfinanzministerium darauf hingewiesen, dass die eingelagerten Computer zu 75 % mehr als fünf Jahre in Betrieb gewesen seien.

Die Verwertung der Altgeräte habe es zurückgestellt, weil Ende 2009 der Austausch von IT-Geräten notwendig gewesen sei. Auch der hohe Bestand an Neugeräten sei der aktuellen Umrüstung geschuldet; übergangsweise seien sie erst später inventarisiert worden. Zudem sei die Lagerung einiger Geräte üblich, um defekte Geräte umgehend austauschen zu können. Den Verlust von Garantiezeit nehme es hierfür in Kauf. Das Bundesfinanzministerium hat zugesagt, neu gelieferte Geräte künftig zu testen und umgehend zu inventarisieren.

Den Ausbau von Festplatten erachte das Bundesfinanzministerium nicht als unwirtschaftlich. Es halte seine Beschäftigten regelmäßig dazu an, Daten den Dienstvorschriften entsprechend auf den dafür vorgesehenen Servern zu speichern. Die Erfahrung habe jedoch gezeigt, dass viele Beschäftigte auch Daten auf der lokalen Festplatte speicherten. Diese Datenträger bewahre es nach einem Gerätetausch kurze Zeit auf, um Datenverluste zu vermeiden.

Der Kellerflur sei Beschäftigten und Besuchern nur bei Ortskenntnis zugänglich. Ferner habe es die Festplatten dort nur kurzzeitig und unter dauerhafter Aufsicht gelagert. Deshalb sei eine unbemerkte Mitnahme nicht möglich gewesen. Dem Vorwurf eines sorglosen Umgangs mit IT-Geräten und digitalen Daten hat das Bundesfinanzministerium daher ausdrücklich widersprochen. Ungeachtet dessen habe es umgehend die Verlagerung in einen verschließbaren Raum veranlasst. Es prüfe, zur Zwischenlagerung von Datenträgern gesonderte Stahlschränke anzuschaffen.

12.4

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass das Bundesfinanzministerium seine Altgeräte zuerst über die IT-Altgerätebörse innerhalb der Bundesverwaltung und anschließend über die „Zoll-Auktion“ hätte anbieten müssen. Der Hinweis auf vermutete geringe Erlöse geht fehl.

So hat eine andere Bundesbehörde im Jahre 2009 für 900 bis zu acht Jahre alte Computer und Monitore über die Zollauktion 14 500 Euro Erlöst. Es ist nicht weniger verwaltungsaufwendig, IT-Altgeräte zu verschrotten als sie ordnungsgemäß zu verwerten. Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das Bundesfinanzministerium seine IT-Altgeräte künftig wie vorgeschrieben verwerten will.

Die Behauptung des Bundesfinanzministeriums, 75 % der eingelagerten Computer seien länger als fünf Jahre genutzt worden, widerspricht seiner Lagerliste. In dieser waren 1 153 Computer verzeichnet. Davon waren 759 Geräte weniger als vier Jahre zuvor beschafft worden, weitere 140 waren neu.

Es ist akzeptabel, wenn im Einzelfall aufgrund eines dringlichen Austauschs von IT-Geräten die Altgeräte nicht umgehend verwertet werden. Der Bestand von rund 1 000 Altgeräten im Bundesfinanzministerium ist damit aber nicht mehr erklärbar. Angesichts der Dringlichkeit hätten die 140 neuen Computer vier Monate nach Beschaffung längst in Betrieb sein müssen. Die vorgefundenen Mengen übersteigen auch den als Reserve akzeptablen Bestand.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesfinanzministerium alle neu gelieferten Geräte künftig testen und umgehend inventarisieren will.

Den Aus- und Einbau von Festplatten hält der Bundesrechnungshof nach wie vor für unwirtschaftlich. Auf den Festplatten sollten nach den Regeln des Bundesfinanzministeriums keine Daten gespeichert sein. Demnach ist es ebenfalls unnötig, für diese Datenträger gesonderte Stahlschränke zu beschaffen. Wenn das Bundesfinanzministerium die Festplatten lagert, unterstützt es letztlich die lokale Datenspeicherung durch die Beschäftigten. Dadurch steigt die Gefahr von Datenverlusten.

Da der Kellerflur mit den gelagerten Festplatten nicht verschlossen war, konnte jeder, der sich im Gebäude aufhielt, dorthin gelangen. Auch beaufsichtigte niemand die Kartons mit den Festplatten, als die Beauftragten des Bundesrechnungshofes dies prüften.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesfinanzministerium

- für die Verwertung seiner IT-Altgeräte das für die Bundesverwaltung vorgegebene Stufenverfahren anwendet,
- seine IT-Geräte künftig mindestens so lange nutzt, wie es für die Bundesverwaltung festgelegt ist,
- neue Geräte nur bei Bedarf beschafft und nur geringe Lagermengen vorhält,
- sicherstellt, dass dienstliche Daten auf Servern gespeichert und regelmäßig gesichert werden, wodurch die Lagerung und damit der Aus- und Einbau von Festplatten überflüssig wird und
- Datenträger immer unter Verschluss hält.

13 Kontrolldefizite bei der Überwachung von Postsendungen durch den Zoll (Kapitel 0804)

13.0

Die Einfuhr von Postsendungen unterliegt der zollamtlichen Überwachung. Bei Einfuhren aus Nicht-EU-Staaten ist die Kontrolldichte bei Sendungen, die von der Deutschen Post AG befördert werden, wesentlich geringer als bei anderen Postdienstleistern. Der Sortierbetrieb bei der Deutschen Post AG stellt nicht ausreichend sicher, dass keine einfuhrverbotenen Waren in den freien Verkehr gelangen und dass fällige Abgaben erhoben werden. Der Bundesrechnungshof hat hier verstärkte Kontrollen des Zolls gefordert.

Bei Postsendungen aus EU-Mitgliedstaaten verpflichtet eine Sondervorschrift die Deutsche Post AG, Sendungen dem Zoll zur Nachprüfung vorzulegen, bei denen der Verdacht des Verstoßes gegen Einfuhr-, Durchfuhr- oder Ausfuhrverbote besteht. Für andere Postdienstleister besteht diese Verpflichtung nicht. Der Bundesrechnungshof hat eine Ergänzung der gesetzlichen Grundlagen gefordert.

13.1

Waren, die in das Zollgebiet der Europäischen Gemeinschaft verbracht werden, unterliegen der zollamtlichen Überwachung. Wenn keine Freistellungsregelungen greifen, sind sie zu stellen, d. h. einer Zollstelle vorzulegen. Das gilt auch für Gegenstände, die in Briefen, Päckchen und Paketen befördert werden (Postsendungen). Diese sind gestellungsbefreit, wenn u. a. keine Abgaben zu entrichten sind und ihrer Einfuhr keine Verbote und Beschränkungen entgegenstehen, wie sie in über 500 Regelungen und Gesetzen zum Schutz diverser Rechtsgüter normiert sind.

Postsendungen werden sowohl von der Deutschen Post AG als auch von anderen Postdienstleistern (Kuriere/Kurierdienste) befördert. Zur zollamtlichen Überwachung gehören dabei nicht nur die Abfertigung der gestellten Sendungen, sondern auch die Kontrolle, ob nicht gestellte Sendungen tatsächlich gestellungsbefreit sind.

Bei Postsendungen aus EU-Mitgliedstaaten, also im innereuropäischen Warenverkehr, besteht wegen vereinbarter Freizügigkeit und Wegfalls der Zollschranken grundsätzlich keine Gestellungspflicht. Die zollamtliche Überwachung setzt hier erst dann ein, wenn die Deutsche Post AG Sendungen zur Nachprüfung vorlegt, „bei denen zureichende tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass Waren unter Verstoß gegen ein Einfuhr-, Durchfuhr- oder Ausfuhrverbot“ verbracht werden. Hierzu ist sie nach § 5 Zollverwaltungsgesetz verpflichtet. Diese Sondervorschrift für Postsendungen gilt aber nur für die Deutsche Post AG. Für Kurierdienste besteht diese Vorlagepflicht nicht.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Frankfurt am Main, wie der

Zoll die Einhaltung von Einfuhrbestimmungen und Abgabepflichten bei Postsendungen überwacht.

13.1.1 Postsendungen aus Drittländern

Führt die Deutsche Post AG Postsendungen aus Nicht-EU-Staaten (Drittländer) ein, sortiert sie an Verteilstellen den gestellungspflichtigen Eingang aus und legt ihn der angegliederten Zollstelle zur Abfertigung vor. Von Postbediensteten als gestellungsbefreit eingestufte Sendungen werden direkt an die Empfänger weitergeleitet. Nach Postangaben erreichen im Jahresdurchschnitt täglich 40 000 Sendungen die Verteilstellen, von denen etwa 22 400 (56 %) als nicht gestellungspflichtig aussortiert werden.

Der Bundesrechnungshof stellte an drei Verteilstellen der Deutschen Post AG fest, dass die Zollmaßnahmen zur Sicherstellung der Gestellungspflicht unterschiedlich intensiv, insgesamt aber unzureichend sind.

Soweit überhaupt Aufzeichnungen geführt werden, belegen sie nur eine minimale Kontrollquote. Gleichzeitig weisen aber die dabei aufgedeckten Verstöße eine beachtenswerte Fehleranfälligkeit des postalischen Sortierbetriebs nach. So hat die Verteilstelle mit dem höchsten Sendungsaufkommen in einem 12-Monatszeitraum (2006/2007) an zehn Tagen 1 475 als gestellungsbefreit aussortierte Postsendungen kontrolliert und dabei in 112 Fällen Abgabepflichtverletzungen und Verstöße gegen Verbote und Beschränkungen festgestellt. Im Jahre 2008 kontrollierte sie an 44 Tagen 29 545 Sendungen, von denen 6 466 (22 %) zu stellen gewesen wären.

Der Bundesrechnungshof schätzt, dass jährlich weniger als 1 % der von der Deutschen Post AG als gestellungsbefreit aussortierten Sendungen (8,2 Mio.) vom Zoll überprüft werden, sodass Verstöße gegen Einfuhrverbote in der Masse unentdeckt bleiben und Abgabeausfälle entstehen.

Soweit demgegenüber Kuriere Postsendungen aus Drittländern befördern, ermöglicht ihre Sortierpraxis dank der Technik der Registrierung des Beförderungsgutes dem Zoll, mit eigens dafür eingesetztem Personal die zutreffende Inanspruchnahme der Gestellungsbefreiung vollständig und regelmäßig zu überwachen. Die Kurierdienste stellen bereits vor Eintreffen der Sendungen den Zollstellen Listen mit Angaben zu gestellungsbefreit eingestuften Sendungen zur Verfügung. Die Zollstellen sichten die Listen täglich und wählen risikoorientiert Sendungen aus, die ihnen beim Eintreffen vorzulegen sind. Allein eine dieser Zollstellen hat im Jahre 2006 auf diese Weise mehr als 200 000 Sendungen kontrolliert. Die täglichen Kontrollaktivitäten hält die Zollverwaltung für notwendig, weil sie auf diese Weise immer wieder Verstöße gegen Einfuhrbestimmungen und Abgabepflichten feststellt.

13.1.2 Postsendungen aus EU-Mitgliedstaaten

Bei Postsendungen aus EU-Mitgliedstaaten kommt die Deutsche Post AG ihrer Vorlagepflicht nach, wenn sie

dazu vom Zoll angehalten und unterstützt wird. Bei einer Verteilstelle konnten so z. B. innerhalb von fünf Monaten mehr als 1 700 Sendungen mit einfuhrverbotenen Waren sichergestellt werden: neben Arzneimitteln vor allem Tabakwaren, Dopingmittel, Waffen, Sprengstoff, gefälschte Markenzeichen sowie verfassungsfeindliches und pornografisches Material. Da Kuriere nicht zur Vorlage verdächtiger Sendungen verpflichtet sind, lassen sich Verstöße bei den von ihnen transportierten Sendungen nicht in gleicher Weise feststellen.

13.2

Der Bundesrechnungshof hat angesichts der Fehleranfälligkeit des postalischen Sortierbetriebs bei Postsendungen aus Drittländern vermehrte Kontrollen der von der Deutschen Post AG als gestellungsbefreit aussortierten Sendungen angemahnt. Er hält es für erforderlich, hier für eine ebenso hohe Kontrolldichte wie bei der Kurierdienstabfertigung zu sorgen. Da das Beförderungsgut vergleichbar ist, besteht auch ein vergleichbares Risiko von Abgabenumgehung und Verstößen gegen Einfuhrverbote.

Bei Postsendungen aus EU-Mitgliedstaaten hat er angesichts der zahlreichen auf diese Weise aufgedeckten Verstöße bemängelt, dass neben der Deutschen Post AG nicht auch Kuriere bei entsprechenden Anhaltspunkten gesetzlich zur Vorlage bei Zollstellen verpflichtet sind. Er sieht darin eine Überwachungslücke und hat eine Ergänzung der vorzitierten Sondervorschrift angeregt.

13.3

Das Bundesfinanzministerium hat wegen der Drittlandsendungen zunächst auf den grundsätzlich risikoorientierten Einsatz der zuständigen Arbeitseinheiten und die Notwendigkeit verwiesen, auch in anderen Kontrollbereichen, z. B. im Reiseverkehr, Personal vorzuhalten. Die Kontrollquote habe sich dennoch im Vergleich zum Prüfungszeitraum vor allem am Standort mit dem höchsten Sendungsaufkommen auf 50 Kontrolltage pro Jahr erhöht. Eine weitere Steigerung werde ebenso angestrebt wie Zielvereinbarungen mit den betreffenden Bundesfinanzdirektionen, um bundesweit einheitliche Quoten festzulegen. Der Forderung nach einer Kontrolldichte bei der Deutschen Post AG, die ebenso hoch ist wie bei den Kurierdiensten, widerspricht das Bundesfinanzministerium nicht. Derzeit würden Möglichkeiten diskutiert, die Verfahrensabläufe grundlegend umzugestalten. Nach Wirksamwerden bevorstehender Änderungen von EU-Vorschriften zur zollamtlichen Behandlung von Postsendungen seien Anpassungen des Personaleinsatzes sowohl bei Kontrollen nicht gestellter als auch in der Abfertigung gestellter Sendungen beabsichtigt.

Sollten im innergemeinschaftlichen Postverkehr auch Kuriere verpflichtet werden, verdächtige Postsendungen dem Zoll vorzulegen, befürchtet das Bundesfinanzministerium erhebliche Widerstände. Es sieht dann auch eine Benachteiligung der Postdienstleister gegenüber Beförderern von Ladungs- und Stückgut sowie Reisenden mit Gepäck, die

nicht zur Vorlage verdächtiger Sendungen verpflichtet sind. Das Bundesfinanzministerium hat aber eine Prüfung der Anregung des Bundesrechnungshofes zugesagt.

13.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seinen Forderungen. Zwar erkennt er an, dass seit seiner Prüfung die risikoorientierten Kontrollen insbesondere bei der aufkommensstärksten Verteilstelle der Deutschen Post AG an nunmehr 50 Tagen im Jahr stattfinden. Im Vergleich zum täglichen Kontrollrhythmus bei den Kurierdiensten kann das aber nicht zufriedenstellen. Wenn die Zollverwaltung wegen der Risikolage tägliche Kontrollaktivitäten bei Kurierdiensten für notwendig erachtet, erschließt sich nicht, warum sie an den Verteilstellen der Deutschen Post AG das Personal erst dann anpassen will, wenn EU-Vorschriften zu erweiterten Kontrollen zwingen. Der Bundesrechnungshof hält eine zügige Anpassung der Kontrolldichte für notwendig. Ansonsten wird derjenige, der verbotene Ware aus einem Drittland versendet, den Postdienstleister wählen, der das niedrigste Entdeckungsrisiko bietet.

Die Einlassung des Bundesfinanzministeriums zur gesetzlichen Erweiterung der Vorlagepflicht bei Postsendungen aus EU-Mitgliedstaaten auf Kuriere vermag gleichfalls nicht zu überzeugen. Eine Benachteiligung von Postdienstleistern gegenüber anderen Beförderern wird dadurch nicht geschaffen, da bei Ladungs- und Stückgut wie auch beim Reisegepäck die Überwachungsmechanismen der „Kontrolleinheiten Verkehrswege“ der Zollverwaltung greifen. Eine unterschiedliche Behandlung besteht im Übrigen auch schon jetzt für die Deutsche Post AG, für die bisher allein die Vorlagepflicht normiert ist. Eine Gesetzesänderung schafft Wettbewerbsgleichheit mit der bereits vorlageverpflichteten Deutschen Post AG und schließt eine Überwachungslücke.

Die vom Bundesfinanzministerium zugesagte Prüfung sollte die angeregte Gesetzesänderung zur Folge haben.

14 Zollverwaltung vollstreckt kostenfrei für andere Behörden – Ressourcenverantwortung erfordert Kostenbeteiligung (Kapitel 0804)

14.0

Für ihre Vollstreckungsstellen wendet die Zollverwaltung jährlich 100 Mio. Euro auf. Sie vollstreckt dabei nicht nur zolleigene Geldforderungen wie ausstehende Zölle und Verbrauchsteuern, sondern auch Geldforderungen anderer Stellen. Diese beteiligen sich nicht an den damit verbundenen Kosten. Über 90 % der Vollstreckungsfälle fallen dabei für Ansprüche der Sozialversicherungsträger und der Bundesagentur für Arbeit an. Der Bundesrechnungshof hat eine gesetzliche Regelung zur Kostenbeteiligung empfohlen. Sie soll die Voraussetzungen schaffen, die Kosten verursachungsgerecht zuzuordnen und die Ressourcenverantwortung zu stärken.

14.1

14.1.1

Die Zollverwaltung ist nach dem Verwaltungsvollstreckungsgesetz Vollstreckungsbehörde für die öffentlich-rechtlichen Geldforderungen des Bundes und der bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts.

Neben der Vollstreckung eigener Fälle gehen die bundesweit damit befassten 22 Hauptzollämter z. B. Vollstreckungsanordnungen von Stellen der Bundespolizei und Einrichtungen wie dem Bundesverwaltungsamt nach. Vor allem aber vollstrecken sie für bundesunmittelbare Sozialversicherungsträger wie die Rentenversicherung, Krankenkassen und Berufsgenossenschaften sowie für die Bundesagentur für Arbeit.

Der Bundesrechnungshof stellte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Frankfurt im Erhebungszeitraum 2006 bis 2008 fest, dass bis zu 96 % der Vollstreckungsfälle auf Geldforderungen bundesunmittelbarer Träger der Sozialversicherung und der Bundesagentur für Arbeit entfielen.

14.1.2

Den bei den Vollstreckungsstellen entstehenden Personal- und Sachaufwand trägt allein die Zollverwaltung. Er belief sich im Erhebungszeitraum auf jährlich 100 Mio. Euro. Der Aufwand wird nur zu einem geringen Teil durch die beim Vollstreckungsschuldner zu erhebenden Gebühren und Auslagen ausgeglichen. So wurden im Jahre 2006 nur 5,8 Mio. Euro, im Jahre 2007 nur 4,8 Mio. Euro eingenommen. Der Zoll ist auch nicht ermächtigt, uneinbringliche Gebühren und Auslagen bei den anderen Stellen zu erheben. Ebenso wenig ist eine Vergütung oder sonstige Art von Kostenbeteiligung vorgesehen.

14.1.3

Das Bundesfinanzministerium hatte bereits im Jahre 2006 angekündigt, die bei der Vollstreckung für andere Stellen entstehenden Kosten von diesen als Gebühr oder Fallkostenpauschale erheben zu wollen und entsprechende Initiativen zu ergreifen.

14.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesfinanzministerium noch immer keine Entscheidung zur Kostenbeteiligung der anderen Stellen getroffen hat. Weder hat es die angekündigte Fallkostenpauschale umgesetzt noch einen Erstattungsanspruch für uneinbringliche Vollstreckungskosten eingeführt. Der Haushalt der Zollverwaltung wird weiterhin mit Kosten belastet, die von überwiegend beitragsfinanzierten Körperschaften veranlasst werden. Ihre Freistellung vom Aufwand verhindert eine verursachungsgerechte Zuordnung von Behördenkosten und -leistungen und damit eine eindeutige Ressourcenverantwortung. Der Bundesrechnungshof hat daher eine Regelung zur Beteiligung am Aufwand der Zollverwaltung gefordert. Sie kann auch dazu beitragen, die Gesamtausgaben einzelner Politikfelder besser zu ver-

deutlichen, Fach- und Finanzverantwortung zusammenzuführen und Wettbewerbsvorteile von begünstigten Sozialversicherungsträgern abzubauen.

14.3

Das Bundesfinanzministerium hält aus haushalterischer Sicht eine Beteiligung der anderen Stellen an den Kosten der Vollstreckung für erstrebenswert.

Es hat darauf hingewiesen, dass zurzeit eine grundlegende Reform des Gebührenrechts in der Bundesverwaltung mit dem Ziel geprüft werde, das Verwaltungskostenrecht des Bundes transparenter und anwenderfreundlicher zu gestalten. Im Übrigen können bei Kostenerstattung durch die anderen Stellen auch Haushalte weiterer Ressorts betroffen sein. Die Ergebnisse dazu laufender Erörterungen möchte es abwarten.

14.4

Das Bundesfinanzministerium legt nicht dar, in welcher Weise die Überlegungen zu einer Reform des Gebührenrechts sich auch mit der Kostenbeteiligung bei Inanspruchnahme von anderen Stellen befassen. Der Bundesrechnungshof sieht deshalb nicht die Notwendigkeit, die Entscheidung zur Kostenbeteiligung vom Ausgang der vorgenannten Reformüberlegungen abhängig zu machen. Der aufgezeigte Regelungsbedarf betrifft einen leicht abgrenzbaren Sachverhalt mit überschaubarem Adressatenkreis. Er könnte durch eine Ergänzung des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes umgesetzt werden, das die Zollverwaltung als Vollstreckungsbehörde ausweist.

Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Empfehlung, eine Regelung zur Kostenerstattung durch die anderen Stellen schon jetzt zu treffen, auch wenn davon Haushalte weiterer Ressorts betroffen werden. Denn nur so können auch die tatsächlichen ressortbezogenen Haushaltsbelastungen durch z. B. überwiegend beitragsfinanzierte Körperschaften abgebildet und eine verursachungsgerechte Kostenzuordnung und damit eindeutige Ressourcenverantwortung erreicht werden. Damit wäre auch schon jetzt die Transparenz sichergestellt, auf die die Reformüberlegungen zum Gebührenrecht abzielen.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Einzelplan 10)

15 Prinzip der solidarischen Risikogemeinschaft in der Landwirtschaftlichen Alterssicherung verletzt (Kapitel 1002 Titel 636 51)

15.0

Landwirte kamen häufig ihrer Meldepflicht gegenüber der Landwirtschaftlichen Alterskasse Nordrhein-Westfalen nicht oder verspätet nach. Die Landwirtschaftliche Alterskasse erfährt in solchen Fällen erst nach mehreren

Monaten – in einigen Fällen nach mehreren Jahren – von der Versicherungspflicht der Landwirte. Diese können sich, nachdem die Versicherungspflicht durch Bescheid festgestellt ist, innerhalb von drei Monaten rückwirkend befreien lassen. Damit kann sich der Versicherte entscheiden, zunächst für den Versicherungsschutz keine Beiträge zu zahlen und dennoch Versicherungsschutz zu genießen. Die finanziellen Risiken nicht gezahlter Beiträge treffen auch den Bund.

15.1

Landwirtschaftliche Unternehmer, ihre Ehegatten sowie mitarbeitende Familienangehörige sind in der Landwirtschaftlichen Alterssicherung pflichtversichert. Der Versicherungsschutz entsteht kraft Gesetzes ab dem Zeitpunkt, zu dem die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Die Versicherungspflicht wird von den Landwirtschaftlichen Alterskassen durch Beitragsbescheid festgestellt. Die Landwirte haben den Landwirtschaftlichen Alterskassen Tatsachen mitzuteilen, die die Versicherung begründen oder verändern könnten.

Pflichtversicherte können sich auf Antrag von der Versicherung befreien lassen. Die Befreiung gilt rückwirkend für den gesamten Zeitraum der Versicherungspflicht. Seit das Rentenversicherungs-Altersgrenzenanpassungsgesetz 2007 in Kraft getreten ist, können die Versicherten diesen Antrag bis zu drei Monate nach Bekanntgabe des Beitragsbescheids stellen. Zuvor war eine rückwirkende Befreiung nur möglich, wenn sie innerhalb von drei Monaten nach dem Entstehen der Pflichtversicherung beantragt wurde.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Beiträge bei der Landwirtschaftlichen Alterskasse Nordrhein-Westfalen. Er stellte fest, dass die Alterskasse Bescheide über die Versicherungspflicht in der Regel mehrere Monate – in einigen Fällen mehrere Jahre – nach dem Beginn der Pflichtversicherung erteilte. Hauptgrund war, dass Landwirte ihren Meldepflichten nicht unverzüglich nachkamen. Die Landwirtschaftliche Alterskasse Nordrhein-Westfalen hatte in Medien regelmäßig auf die Pflichtversicherung der Landwirte in der Alterssicherung und die Pflicht bestimmte Tatsachen mitzuteilen hingewiesen.

Meldet der Versicherte anzeigepflichtige Tatsachen nicht oder nicht rechtzeitig, sind folgende Alternativen möglich:

- Er lässt sich rückwirkend befreien. Bis zur bestandskräftigen Entscheidung über die Befreiung von der Alterssicherung der Landwirte ist er pflichtversichert, ohne tatsächlich Beiträge gezahlt zu haben. Der Landwirtschaftlichen Alterskasse fehlen die Beiträge für das in dieser Zeit übernommene Leistungsrisiko.
- Er lässt sich nicht befreien. Dafür wird er sich dann entscheiden, wenn er Leistungen der Alterskasse erwartet. Die Alterskasse trägt so das Risiko, Leistungen erbringen zu müssen, ohne fristgerecht Beiträge des Versicherten erhalten zu haben.

Unterbliebene und verspätete Meldungen der Landwirte verursachten aufgrund der seit 2007 geltenden Vorschriften Einnahmeausfälle bei den Landwirtschaftlichen Alterskassen. In einem Fall hatte beispielsweise die Alterskasse den Beitragsbescheid anderthalb Jahre nach dem Beginn des Versicherungsschutzes erteilt. Hätte sich bei Geltung der alten Rechtslage der Versicherte von der Pflichtversicherung rückwirkend befreien lassen, hätte er Beiträge für 18 Monate nachzahlen müssen. Nach der neuen Rechtslage muss er keine Beiträge nachzahlen, obwohl die Solidargemeinschaft der Versicherten während der 18 Monate das Risiko für Leistungen (z. B. für Rehabilitationsmaßnahmen) trägt. Die Änderung ermöglicht – im Einzelfall mehrjährige – Zeiten, in der Pflichtversicherte entscheiden können, ob sich für sie die Versicherung in der Alterssicherung der Landwirte lohnt. Nur in diesem Fall werden sie die Beiträge nachzahlen. Das Bundessozialgericht bezeichnete diese Zeiten als „Probezeiten“.

Die Erhebungsergebnisse des Bundesrechnungshofes stützten sich auf eine Stichprobe bei der Landwirtschaftlichen Alterskasse Nordrhein-Westfalen. Aus rund 1 300 Vorgängen mit Beitragsrückständen gegenüber der Alterskasse der Landwirte prüfte der Bundesrechnungshof 55. Darunter waren 35 Fälle, in denen sich Landwirte nach mehr als drei Monaten rückwirkend befreien ließen. Dadurch entgingen der Landwirtschaftlichen Alterskasse nachzuzahlende Beiträge je Fall für im Durchschnitt 13 Monate. Das entsprach nicht gezahlten Beiträgen von durchschnittlich rund 2 600 Euro. Der Bund muss fehlende Einnahmen der Landwirtschaftlichen Alterskassen ausgleichen (Defizithaftung).

15.2

Die Gesetzesänderung hat die pflichtversicherten Landwirte begünstigt. Sie verschafft ihnen Vorteile, soweit sie ihren Meldepflichten nicht oder verspätet nachkommen. Diese Versicherten können sich rückwirkend von der Pflichtversicherung befreien lassen, wenn sie keine Leistungen erwarten und die weiteren Voraussetzungen erfüllt sind. Beiträge für die „Probezeit“ müssen sie dann nicht zahlen.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundeslandwirtschaftsministerium empfohlen, zur ursprünglichen Rechtslage zurückzukehren, die auch der Rechtsprechung des Bundessozialgerichtes entspricht. Damit entfällt die Möglichkeit für Pflichtversicherte, sich durch verspätete oder unterlassene Meldungen Vorteile zu verschaffen. Für die landwirtschaftliche Sozialversicherung hat es entschieden, dass sich ein „Unternehmer – oder zum Unternehmer Gewordener – grundsätzlich selbst darum zu kümmern hat, welche sozialversicherungsrechtlichen Folgen seine Betätigung nach sich zieht.“

15.3

Das Bundeslandwirtschaftsministerium hatte den Empfehlungen aus der Prüfung durch den Bundesrechnungshof zu Beginn 2010 zunächst grundsätzlich zugestimmt.

In seiner späteren Stellungnahme im Bemerkungsverfahren hat es eingewandt:

- Der Vorschlag erwecke den Anschein, eine rückwirkende Befreiung sei möglich, obwohl der pflichtversicherte Landwirt seine Obliegenheiten verletzt habe. Die bestehenden Auskunft- und Mitteilungspflichten ließen es jedoch nicht zu, unterlassene Mitteilungen „gravierend“ durch einen Eingriff in das Versicherungsverhältnis zu sanktionieren. Sollte es in bestimmten Fällen gerechtfertigt sein, von einem vorwerfbaren Verhalten auszugehen, käme allenfalls ein Bußgeldtatbestand in Betracht.
- Es müsse gesetzlich geregelt werden, wann dem Landwirt die Versicherung in der Alterssicherung der Landwirte bekannt gewesen sei oder hätte bekannt sein müssen.
- Zu Beitragsmehreinnahmen könne es nur kommen, wenn sich der Landwirt bei rückwirkender Feststellung der Pflichtversicherung nicht von Beginn an befreien lasse.
- Die rückwirkenden Befreiungen seien absolute Ausnahmen.

Das Bundeslandwirtschaftsministerium hat zwischenzeitlich einen Gesetzesentwurf vorgelegt, der rückwirkende Befreiungsmöglichkeiten allein für Ehegatten ausschließt.

15.4

Entgegen seiner früheren grundsätzlichen Zustimmung widerspricht das Bundeslandwirtschaftsministerium nunmehr den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes. Die Argumente des Bundeslandwirtschaftsministeriums überzeugen nicht:

- Der Vorschlag des Bundesrechnungshofes zielt nicht darauf ab, ein Verhalten zu sanktionieren, sondern einen ungerechtfertigten Vorteil des Versicherten durch Pflichtverletzungen zu vermeiden. Dies entspricht der Gesetzessystematik und den ursprünglichen Vorstellungen des Gesetzgebers. Die Pflichtverletzungen stellen keine zu vernachlässigende Ausnahme dar.
- Da sich Landwirte selbstverantwortlich um die sozialversicherungsrechtlichen Folgen ihrer wirtschaftlichen Betätigung zu kümmern haben, bedarf es keiner gesetzlichen Regelung, wann den Versicherten die Pflichtversicherung bekannt ist oder bekannt sein muss.
- Der Vorschlag des Bundesrechnungshofes würde zu höheren Beitragseinnahmen der Landwirtschaftlichen Alterskassen führen, weil Landwirte, die die rückwirkende Feststellung der Versicherungspflicht zurechenbar verzögert haben, sich nicht rückwirkend von ihrer Versicherung befreien könnten. Bis zur Befreiung müssten sie Beiträge nachzahlen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundeslandwirtschaftsministerium darauf hinwirkt, die Regelungen zur rückwirkenden Befreiung von der Versicherungspflicht an die ursprünglichen Vorstellungen des Gesetzgebers anzupassen. Dies ist nicht zuletzt erforderlich, um

finanzielle Risiken des Bundes aus der Defizithaftung für die Landwirtschaftliche Alterssicherung zu verringern.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Einzelplan 11)

16 Über 1 Mio. Euro teures Online-Angebot der Deutschen Rentenversicherung Bund wird von nur 5 000 Versicherten genutzt (Kapitel 1113)

16.0

Die Deutsche Rentenversicherung Bund ging bei der Planung ihrer Online-Dienstleistungen von zehn Millionen Nutzerinnen und Nutzern im Jahre 2008 aus. Tatsächlich waren es Ende 2009 erst 5 000. Investitionen von über 1 Mio. Euro waren damit unwirtschaftlich.

16.1

Die Deutsche Rentenversicherung Bund (DRV Bund) bietet seit dem Jahre 2005 verschiedene Dienstleistungen als „eService“ über das Internet an. Die Versicherten haben die Möglichkeit, Anträge und Abfragen auf elektronischem Weg zu übermitteln und bearbeiten zu lassen. Dies gilt beispielsweise für:

- Anträge zur bargeldlosen Beitragsentrichtung,
- Anträge auf Rehabilitationsmaßnahmen,
- Rentenansprüche,
- Abfragen des persönlichen Rentenkontos oder
- Anträge auf Kontenklärung.

Bereits im Jahre 2001 legte die DRV Bund fest, dass die Versicherten für den Zugang zum „eService“ die elektronische Signaturkarte benötigen. Sie ging davon aus, dass die Versicherten bereits über die nötige Infrastruktur verfügten oder sie für andere Dienste einrichten würden, z. B. für Bankgeschäfte im Internet. Die Signaturkarte und ein zugehöriges Kartenlesegerät kosten 80 bis 120 Euro jährlich.

In ihrer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung vom Mai 2005 rechnete die DRV Bund bei 25 Millionen Versicherten für das Jahr 2006 mit einer Million und für das Jahr 2008 mit zehn Millionen registrierten Nutzerinnen und Nutzern. Sie kam zu dem Ergebnis, dass damit die Investitionen von über 1 Mio. Euro gerechtfertigt seien. Die Kosten für den laufenden Betrieb berücksichtigte sie in ihrer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung nicht.

Bis Ende 2009 registrierten sich etwa 5 000 Versicherte der DRV Bund für den „eService“.

16.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung der DRV Bund unrealistisch

war. Die Wirtschaftlichkeit der Investitionen hängt entscheidend davon ab, wie viele Versicherte die Online-Dienstleistungen nutzen. Die Zahl der Nutzerinnen und Nutzer ist jedoch wesentlich geringer, als die DRV Bund angenommen hat. Mit 5 000 registrierten Versicherten bei 25 Millionen potenziellen Nutzerinnen und Nutzern lag der Nutzungsgrad Ende 2009 lediglich im unteren Promillebereich (0,2 ‰). Dazu dürfte beigetragen haben, dass die DRV Bund sich sehr früh auf die elektronische Signaturkarte als einzige Zugangsmöglichkeit für ihren „eService“ festgelegt hat.

Die DRV Bund hätte prüfen müssen, inwieweit ihre Versicherten bereit sind, jährlich rund 100 Euro zu investieren, um elektronisch Anträge zu stellen oder Auskünfte zum Versicherungsverlauf zu erhalten. Auch war ihre Erwartung zu optimistisch, die Kunden der DRV Bund würden die nötige Infrastruktur für andere Dienste aufbauen.

16.3

Die DRV Bund hat erwidert, sie habe sich bei der Entscheidung, Signaturkarten einzusetzen, maßgeblich an den hohen gesetzlichen Datenschutzerfordernissen ausgerichtet. Nur so sei eine ausreichend sichere Basis für die Bereitstellung von Sozialdaten über Internetverbindungen gewährleistet.

Im Übrigen sei sie von folgenden Überlegungen ausgegangen, als sie die Zahl der Nutzerinnen und Nutzer ihrer Online-Dienstleistungen geschätzt habe:

- Die Zahl der Nutzerinnen und Nutzer werde schon im Jahre 2008 deutlich steigen. Auch unterstütze die Bundesregierung den einheitlichen und abgestimmten Gebrauch von Signaturkarten mit ihrer „eCard-Strategie“.
- Die Kreditwirtschaft habe in den Jahren 2001 und 2002 signalisiert, sie werde ihren Kunden EC-Karten mit elektronischer Signatur zur Verfügung stellen.
- Ihr Online-Dienstleistungsangebot habe sie immer als Mehrwert zum Nutzen bereits vorhandener oder geplanter Signaturkarten verstanden. Sie sei nie davon ausgegangen, dass ein Versicherter allein für ihren „eService“ eine Signaturkarte erwerbe.
- Sie nehme eine Vorreiterrolle dabei ein, Anwendungen für Inhaber von Signaturkarten bereitzustellen. Damit verfolge sie u. a. das Ziel, einer breiten Öffentlichkeit den Nutzen von Signaturkarten zu vermitteln. Damit wolle sie auch die Kosten-/Nutzenrelation ihrer Online-Dienstleistungen verbessern.

Die DRV Bund hat mitgeteilt, sie habe mittlerweile die ursprünglich prognostizierten Zahlen zum Verbreitungsgrad von Signaturkarten nach unten korrigiert.

Das Bundessozialministerium hat sich der Einschätzung der DRV Bund angeschlossen, die Verbreitung der Signaturkarten nehme zu. Außerdem hat es ausgeführt, nur Signaturkarten erfüllten die hohen datenschutzrechtlichen Anforderungen. Der erforderliche Aufwand zur Wahrung des Datengeheimnisses richte sich nach der Schutzbe-

dürftigkeit der betreffenden Daten. Dabei müsse in Kauf genommen werden, dass wirtschaftliche Überlegungen zunächst in begrenztem Umfang zurückzutreten hätten. Unbefugte Datenzugriffe gerade bei den Rentenversicherungsträgern könnten das Vertrauen der Versicherten in den Umgang mit hochsensiblen Sozialversicherungsdaten dauerhaft schädigen.

16.4

Der Bundesrechnungshof bleibt dabei, dass die DRV Bund die Zahl der Nutzerinnen und Nutzer ihrer Online-Dienstleistungen viel zu hoch eingeschätzt hat. Damit waren die Ergebnisse ihrer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung unrealistisch. Unverbindliche Signale der Kreditwirtschaft oder der Wunsch der DRV Bund, eine Vorreiterrolle bei der Verbreitung von Signaturkarten einzunehmen, rechtfertigen keine Investition von 1 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, dass zum Schutz sensibler Sozialdaten hohe technische Schutzmechanismen erforderlich sind. Allerdings hat die DRV Bund von vornherein den Einsatz von Signaturkarten angestrebt, obwohl diese nur wenig verbreitet waren.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, dass das Bundessozialministerium die DRV Bund anhält, die Wirtschaftlichkeit ihrer Online-Dienstleistungen fortlaufend auch hinsichtlich des Bedarfs realistisch zu untersuchen. Dabei sollte sie auch die laufenden Betriebskosten berücksichtigen. Falls ein wirtschaftlicher Betrieb auf Dauer nicht gewährleistet ist, sollte sie den „eService“ in der bestehenden Form einstellen.

Das Bundessozialministerium und die DRV Bund sollten zudem frühere Empfehlungen des Bundesrechnungshofes berücksichtigen, das Angebot an Auskunft und Beratung bedarfsgerecht und wirtschaftlich zu gestalten (vgl. Bemerkungen 2009 – Weitere Prüfungsergebnisse –, Bundestagsdrucksache 17/1300 Nr. 7).

17 Unklare Vermögens- und Ertragslage bei der Deutschen Rentenversicherung

17.0

Die Träger der Deutschen Rentenversicherung wenden bei der Buchführung für ihre Eigenbetriebe die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung nicht durchgängig an. Sie weisen das Verwaltungsvermögen ihrer als Eigenbetriebe geführten Rehabilitationskliniken von 2 Mrd. Euro zu hoch aus. Zudem wird die wirtschaftliche Lage der Rehabilitationskliniken dadurch nicht zutreffend dargestellt.

17.1

Die Rechnungslegung der Träger der Deutschen Rentenversicherung (Träger) richtet sich nach den Regelungen über das Haushaltswesen in der Sozialversicherung. Detaillierte Buchungs- und Bewertungsvorschriften für Immo-

bilien sind dazu in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift über das Rechnungswesen in der Sozialversicherung (SRVwV) enthalten. Diese Vorschriften gelten für alle Zweige der Sozialversicherung.

Der Ordnungsgeber hat die Regelungen über das Haushaltswesen in der Sozialversicherung für Eigenbetriebe so geändert, dass seit dem Jahre 2001

- die Eigenbetriebe nach „den Regeln der kaufmännischen doppelten Buchführung zu buchen“ haben und
- Gewinne und Verluste der Eigenbetriebe auf den neuen Wirtschaftsplan vorgetragen werden können,
- diese Eigenbetriebe „einen Jahresabschluss sowie einen Lagebericht in entsprechender Anwendung der Vorschriften des § 264 Absatz 1 Satz 1 Handelsgesetzbuch“ (HGB) aufstellen müssen.

Ziel dieser Änderungen war es, „durch die Möglichkeiten zu Gewinn- und Verlustvorträgen Anreize für eigenverantwortliches und wirtschaftliches Handeln der rechtlich unselbstständigen Eigenbetriebe zu schaffen“. Dies erfordert, dass sie Gewinne und Verluste nach einheitlichen Kriterien ermitteln.

Die Träger der Deutschen Rentenversicherung (Träger) erbringen für ihre Versicherten Leistungen zur medizinischen Rehabilitation. Sie betreiben dafür rund 100 Rehabilitationskliniken (Reha-Kliniken), davon mehr als 80 als Eigenbetriebe, deren Verluste sie auszugleichen haben.

Die Träger sind verpflichtet, ihr Vermögen jährlich in einem Vermögensbericht offenzulegen. Sie weisen die Vermögenswerte ihrer Reha-Kliniken in ihrer Vermögensrechnung als Verwaltungsvermögen aus. Darin enthalten sind die Vermögensteile, die für die Aufgaben der Träger erforderlich sind (z. B. die Gebäude der Reha-Kliniken).

Die Bundesregierung hat in ihrem Rentenversicherungsbericht 2008 (Bundestagsdrucksache 16/11060) das Verwaltungsvermögen der gesetzlichen Rentenversicherung für das Jahr 2007 mit mehr als 4,9 Mrd. Euro ausgewiesen. Auf die als Eigenbetriebe geführten Reha-Kliniken entfielen davon 2 Mrd. Euro.

Der Bundesrechnungshof untersuchte bei mehreren Trägern, ob ihre Rechnungslegung zu den Eigenbetrieben ein den tatsächlichen Verhältnissen der Ertrags- und Vermögenslage entsprechendes Bild vermittelt. Er prüfte insbesondere, wie sie Aufwendungen für Instandhaltungen und aktivierungspflichtige (nachträgliche) Herstellungskosten ihrer Reha-Kliniken buchten, ob und wie sie die einschlägigen Vorschriften anwandten und wie sich dies auf die Vermögensbewertung der Reha-Kliniken auswirkte:

Die Träger wenden für ihre Eigenbetriebe die seit dem Jahre 2001 maßgeblichen Vorschriften nur teilweise an. Dabei ließen sie die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung nach dem HGB unbeachtet. So aktivierten sie Aufwendungen für Instandhaltungsmaßnahmen an Gebäuden und technischen Anlagen als nachträgliche Herstellungskosten, wenn diese eine bestimmte Wertgrenze überschreiten. Die Wertgrenze lag im Jahre 2008 bei

357 000 Euro. Die Vorschriften gehen davon aus, dass Aufwendungen, die über diesem Betrag liegen, zu einer „erheblichen Werterhöhung“ führen; ferner müssen danach bei technischen Anlagen die Aufwendungen eine „wesentliche Verbesserung der Verwendungs- und Nutzungsmöglichkeiten“ bewirken.

Nach dem HGB sind Instandhaltungsaufwendungen als Erhaltungsaufwendungen grundsätzlich sofort abzugsfähig, unabhängig von ihrer Höhe. Außerdem sind die mit den Gebäuden fest verbundenen technischen Anlagen als unselbstständige Teile mit dem geringen Abschreibungssatz für Gebäude abzuschreiben, wenn es sich nicht um Betriebsvorrichtungen handelt.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes hatte beispielsweise ein Träger nach der SRVwV den Ersatz eines Teppichbodens als nachträgliche Herstellungskosten gebucht, weil dies mehr als 357 000 Euro gekostet hatte. Ein Träger hatte die Abdeckung von Flachdächern erneuern lassen. Er finanzierte die Ausgaben dafür aus dem Investitionshaushalt und aktivierte sie als nachträgliche Herstellungskosten. Technische Anlagen, z. B. Sanitär-, Heizungs-, Be- und Entlüftungsanlagen, aktivierten die geprüften Träger dabei wie selbstständige Wirtschaftsgüter und schrieben sie gesondert über 5 bis 20 Jahre ab.

Alle geprüften Träger erfassten die mit dem Umbau, Erweitern oder Instandhalten einhergehenden Abrissmaßnahmen oder Auswechslungen grundsätzlich nicht. Die Buchwerte ihrer Gebäude und technischen Anlagen enthielten deshalb auch Teile, die bereits abgerissen, entfernt oder sonst nicht mehr vorhanden waren.

Einige Träger hielten die Buchwerte ihrer Reha-Kliniken infolge dieser Aktivierungspraxis selbst für zu hoch. Sie senkten deshalb unabhängig voneinander die Buchwerte und die jährlichen Abschreibungen. Ein Träger korrigierte beispielsweise die ursprünglichen Anschaffungs- und Herstellungskosten der betroffenen Gebäude und technischen Anlagen um rund 91,2 Mio. Euro. Er buchte sogenannte „Substanzverluste“, die in den Haushalts- und Rechnungslegungsvorschriften der Sozialversicherung nicht vorgesehen sind. Dadurch verminderte er die planmäßigen Abschreibungen für Gebäude und technische Anlagen der Reha-Klinik um jährlich rund 3,7 Mio. Euro.

17.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Träger bei der Rechnungslegung die für die Eigenbetriebe geltenden Vorschriften nur teilweise anwandten und das Immobilienvermögen ihrer als Eigenbetriebe geführten Reha-Kliniken zu hoch ausweisen. Die Buchwerte der Reha-Kliniken enthalten infolge der Anwendung der SRVwV unter Mißachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung nach dem HGB neben den ursprünglichen Anschaffungs- oder Herstellungskosten auch Aufwendungen für werterhaltende Instandhaltungen oder Reparaturleistungen, die den Wert der Gebäude nicht erhöht hatten. Sie enthalten zudem Ansätze für nicht mehr vorhandene Gebäudebestandteile und technische Anlagen.

Soweit die Träger nicht bereits selbst die überhöhten Buchwerte erkannt und korrigiert haben, vermitteln diese Buchwerte kein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens- und Ertragslage der Eigenbetriebe. Die Praxis der Träger führt zur Aktivierung von Leistungen, die nicht zu einem Wertzuwachs führten und daher erfolgswirksam als Aufwendungen zu buchen waren. Dies kann die wirtschaftliche Lage der Reha-Kliniken zunächst zu günstig darstellen. Längerfristig steigern die aufgrund der überhöhten Wertansätze höheren Abschreibungen den Aufwand der Reha-Kliniken.

Die Träger können auf dieser Grundlage

- die Vermögenslage und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Eigenbetriebe nicht sachgerecht beurteilen,
- keine aussagefähigen Leistungsvergleiche der als Eigenbetriebe geführten Reha-Kliniken untereinander und mit privatwirtschaftlichen Reha-Kliniken vornehmen und daraufhin sachgerechte Entscheidungen treffen sowie
- Vermögensrisiken und deren Auswirkungen auf die Träger nicht rechtzeitig erkennen.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundessozialministerium daher aufgefordert sicherzustellen, dass die Träger den rechtlichen Vorgaben folgen und bei ihren als Eigenbetrieben geführten Reha-Kliniken die Ansatz- und Bewertungsvorschriften des HGB als Bestandteil der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung anwenden.

17.3

Das Bundessozialministerium hat der Feststellung des Bundesrechnungshofes widersprochen, die Buchwerte der Gebäude und technischen Anlagen der Reha-Kliniken seien wegen fehlerhaften Anwendens der Rechnungslegungsvorschriften zu hoch ausgewiesen. Die Praxis der Träger, Aufwendungen für Instandhaltungen als nachträgliche Herstellungskosten zu aktivieren, sofern sie betragsmäßig eine bestimmte Obergrenze überschreiten, stimme mit den Rechnungslegungsvorschriften überein. Die Deutsche Rentenversicherung sei „an den Kontenrahmen für die Träger der Deutschen Rentenversicherung“, einer Anlage zu der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift über das Rechnungswesen in der Sozialversicherung, und die Erläuterungen zu einer Kontengruppe gebunden. Die abweichende Auffassung des Bundesrechnungshofes zur ordnungsmäßigen Buchführung laufe auf eine Überinterpretation des Wortlautes der Verordnung über das Haushaltswesen in der Sozialversicherung hinaus. Danach wären Gegenstände des Verwaltungsvermögens nach unterschiedlichen Regeln zu bewerten, je nachdem, ob es sich um Dienstgebäude oder Gebäude einer Reha-Klinik handelte.

Das Bundessozialministerium hat eingeräumt, dass es durch „fehlerhafte oder Nichtanwendung der Vorschriften“ in Einzelfällen zu überhöhten, mittlerweile aber berichtigten Buchwerten gekommen ist.

17.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung an das Bundessozialministerium. Dessen Hinweis auf das sonstige Verwaltungsvermögen der Deutschen Rentenversicherung geht fehl. Nach dem Willen des Verordnungsgebers gelten seit dem Jahre 2001 für die Eigenbetriebe und damit auch für die Reha-Kliniken spezielle Vorschriften, die die entsprechende Anwendung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung nach dem HGB ausdrücklich erfordern.

Das Bundessozialministerium bleibt aufgefordert zu gewährleisten, dass die als Eigenbetriebe geführten Reha-Kliniken bei ihrer Buchungspraxis und Erstellung ihres Jahresabschlusses nebst Lagebericht die im HGB kodifizierten Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung anwenden.

18 Risikoreiche Beteiligung der Deutschen Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See an einer Krankenhausgesellschaft (Kapitel 1113 Titel 636 81)

18.0

Die Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See beteiligt sich an Unternehmen des privaten Rechts außerhalb ihrer Aufgaben. Sie ist Gesellschafterin einer GmbH. Diese ist mit zahlreichen Tochter- und Enkelgesellschaften verflochten und betreibt überwiegend Krankenhäuser.

18.1

Die Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See (DRV KBS) ist sowohl Träger der gesetzlichen Rentenversicherung als auch Träger der Gesetzlichen Krankenversicherung.

Die gesetzliche Rentenversicherung erbringt auftragsgemäß u. a. Leistungen zur medizinischen Rehabilitation, Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben sowie ergänzende Leistungen. Dazu gehörte bis Jahresende 1985 ausnahmsweise auch die Tuberkulose-Heilbehandlung.

Die Aufgaben der Gesetzlichen Krankenversicherung sind im Sozialgesetzbuch beschrieben. Dazu gehört weder das Betreiben von Krankenhäusern oder medizinischen Rehabilitationseinrichtungen noch das Unterhalten von Krankenpflegeschulen oder gewerblich ausgerichteten Servicegesellschaften. Die Krankenkassen der Gesetzlichen Krankenversicherung (Krankenkassen) sollen für ihre Leistungen grundsätzlich Dritte beauftragen, solange diese Gesundheitsvorsorge und Rehabilitation sicherstellen können. Der Gesetzgeber lässt lediglich ausnahmsweise zu, eigene Einrichtungen weiter zu betreiben, wenn sie die Versicherten versorgen und bereits zum 1. Januar 1989 Eigeneinrichtungen der Krankenkassen waren (Bestandsschutz). Die gesetzliche Aufgabenbegrenzung verfolgt vor allem das Ziel, das Beitragsaufkommen der Versicherten zweckentsprechend zu verwenden.

Die DRV KBS (früher: Bundesknappschaft) ist Gesellschafterin einer GmbH seit deren Gründung im Jahre 1947. Ihr Beteiligungsanteil beträgt rund 9,2 %. Die GmbH betrieb zuerst eine Lungenheilstätte, die tuberkulosekranke Menschen im Saarland versorgen sollte. Im Laufe der Zeit weitete sie ihr Geschäftsfeld aus. So errichtete sie

- ein Krankenhaus für Geriatriepatienten,
- eine sozialpsychiatrische Klinik,
- eine Klinik für Kinder- und Jugendpsychiatrie,
- ein Arbeitstrainings- und Rehabilitationszentrum und
- eine Rehabilitationsklinik für Geriatriepatienten.

Daneben engagierte sie sich nach dem Jahre 1989 in weiteren Tätigkeitsfeldern:

- Sie erwarb Beteiligungen von verschiedenen, zum Teil von Tochter- oder Enkelgesellschaften der GmbH betriebenen, Krankenhäusern im Saarland und in Rheinland-Pfalz.
- Sie errichtete und unterhielt Krankenpflegeschulen, die sie zwischenzeitlich in einem eigenen Lehrinstitut für Gesundheitsberufe zusammenfasste.

Ihre Servicebereiche verselbstständigte die GmbH schrittweise:

- Im Jahre 1994 gliederte sie die Krankenhauswäsereien in eine gewerbliche Textilpflege GmbH aus.
- Im Jahre 2000 folgte eine Service GmbH, die weitere Dienstleistungen (z. B. Reinigungsleistungen) für die GmbH-eigenen Kliniken erbringt.
- Zuletzt verselbstständigte sie die Labor-, Apotheken- und Logistikbereiche mit der Gründung einer weiteren GmbH.
- Daneben beteiligte sie sich in den letzten Jahren an einer Blutspendezentrale in der Rechtsform einer gemeinnützigen GmbH sowie über eine Tochtergesellschaft an einer Aktiengesellschaft.

Inzwischen betreiben die Tochter- und Enkelgesellschaften der GmbH Krankenhäuser und medizinische Rehabilitationseinrichtungen mit mehr als 1 800 stationären Planbetten und 288 Tagesklinikplätzen und beschäftigen insgesamt rund 3 800 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Etwa 20 % dieser Geschäftstätigkeit entfallen auf die medizinische Rehabilitation.

Die DRV KBS übertrug die Beteiligung zum Haushaltsjahr 2006 aus der Trägerschaft der Rentenversicherung auf die Trägerschaft der Krankenversicherung.

18.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die DRV KBS mit ihrer Beteiligung an der GmbH Geschäfte außerhalb ihrer Aufgaben führt. Zunächst war die Beteiligung an der GmbH zulässig, da sie der Tuberkulose-Heil-

behandlung diene. Damals war dies eine Aufgabe der Deutschen Rentenversicherung. Seit dem Auslaufen dieser Sonderregelung zum Jahresende 1985 hätte sich die DRV KBS jedoch von der Beteiligung trennen müssen, denn die GmbH hat ihre Tätigkeit im Laufe der Zeit immer stärker vom Rehabilitations- auf den Krankenhausbereich verlagert. Statt die Beteiligung zu veräußern, führte die DRV KBS seitdem Geschäfte, die nicht zu den gesetzlichen oder zugelassenen Aufgaben eines Rentenversicherungsträgers gehören.

Die Beteiligung ist auch in der Zuordnung zur Krankenversicherungssparte der DRV KBS unzulässig, da ihre Geschäftstätigkeit außerhalb der Aufgaben der Gesetzlichen Krankenversicherung liegt. Sie ist nicht unter dem Gesichtspunkt des Bestandsschutzes gerechtfertigt, da sie zum Stichtag keine Einrichtung in der Trägerschaft der Krankenversicherung war.

Die DRV KBS setzt damit seit fast 25 Jahren Beiträge ihrer Versicherten in einer unzulässigen Weise ein. Daher hat der Bundesrechnungshof die DRV KBS aufgefordert, sich entweder von der GmbH zu trennen oder ihre Beteiligung auf Unternehmensteile zu beschränken, die lediglich Rehabilitationsaufgaben wahrnehmen. Beides wäre zulässig.

18.3

Das Aufsicht führende Bundessozialministerium sieht ebenfalls Handlungsbedarf, verweist aber auf eine schwierige Sach- und Rechtslage und unterschiedliche Interessen der verschiedenen Gesellschafter der GmbH. Diese Interessen stünden einer schnellen Lösung entgegen. Es beabsichtige, auf eine einvernehmliche interne Lösung unter den Gesellschaftern hinzuwirken. Erste Gespräche seien geführt und der Auftrag für ein Gutachten bezüglich eines möglichen Austritts eines Gesellschafters sei erteilt worden.

18.4

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das Bundessozialministerium den Handlungsbedarf erkennt und mit der DRV KBS erste Schritte unternommen hat. Das Bundessozialministerium bleibt aufgefordert, alle aufsichtsrechtlichen Möglichkeiten zu nutzen, damit die DRV KBS ihre Beteiligung möglichst rasch auf das Zulässige zurückführt.

19 Unzulässige und risikoreiche Beteiligungen eines Rentenversicherungsträgers (Kapitel 1113 Titel 636 81)

19.0

Die Deutsche Rentenversicherung Mitteldeutschland ist an zwei Gesellschaften beteiligt, die Rehabilitationskliniken verpachten. Die Gesellschaften betreiben damit Geschäfte außerhalb der zulässigen Aufgaben eines Renten-

versicherungsträgers. Sie erhalten zudem Darlehen aus Mitteln der Rentenversicherung, deren Rückzahlung vom wirtschaftlichen Erfolg der Gesellschaften abhängt. Die Deutsche Rentenversicherung Mitteldeutschland riskiert damit den Verlust der Mittel, ohne für dieses Risiko einen angemessenen Ertrag zu erhalten. Sie zahlt zudem als Hauptbelegerin der beiden Rehabilitationskliniken für ihre Versicherten höhere Tagespflegesätze als in anderen von ihr belegten Rehabilitationskliniken.

19.1

Die Deutsche Rentenversicherung Mitteldeutschland (DRV MD) ist Träger der gesetzlichen Rentenversicherung in drei Ländern. Rentenversicherungsträger dürfen gemäß Sozialgesetzbuch nur Geschäfte zur Erfüllung ihrer gesetzlich vorgeschriebenen oder zugelassenen Aufgaben betreiben. Dazu gehört der Betrieb von Kliniken zur stationären medizinischen Rehabilitation, jedoch nicht das Verpachten solcher Kliniken an Dritte. Ihre Mittel dürfen sie nur für ihre Aufgaben und die Deckung des Verwaltungsaufwands verwenden. Dies soll gewährleisten, dass sie die Beiträge der Versicherten bestimmungsgemäß einsetzen.

Das vierte Buch Sozialgesetzbuch gibt den Rentenversicherungsträgern vor, ihre Mittel nur so anzulegen und zu verwalten, „dass ein Verlust ausgeschlossen erscheint, ein angemessener Ertrag erzielt wird und eine ausreichende Liquidität gewährleistet ist“. Rentenversicherungsträger sollen Rehabilitationsleistungen nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erbringen.

Die DRV MD ist Mehrheitsgesellschafterin einer GmbH. Sie gewährte dieser Gesellschaft ab dem Jahre 1995 bis zum Jahre 2004 Darlehen von 40,6 Mio. Euro für den Bau einer Rehabilitationsklinik. Die Gesellschaft verpachtet ihre Rehabilitationsklinik in der Stadt A seit dem Jahre 1998 an einen privaten Betreiber. Mit den erzielten Pachteinahmen von jährlich rund 2 Mio. Euro will die GmbH das Darlehen zurückzahlen. Zinszahlungen auf das Darlehen von 2 % sind so lange ausgesetzt, bis die Ertragslage der GmbH eine Zinszahlung zulässt (Besserungsschein). Die Darlehensverbindlichkeiten beliefen sich zum 31. Dezember 2007 noch auf rund 24 Mio. Euro.

Daneben ist die DRV MD Eigentümerin einer weiteren GmbH. Diese Gesellschaft betrieb bis Ende 2004 eine Rehabilitationsklinik in der Stadt B. Sie verpachtet die Rehabilitationsklinik seit dem 1. Januar 2005 ebenfalls an den Pächter und Betreiber der Rehabilitationsklinik in A. Den Pachteinahmen der Gesellschaft von jährlich 1,8 Mio. Euro stehen Ausgaben für Zins und Tilgung von Darlehensverbindlichkeiten bei einer Landesbank und der DRV MD gegenüber. Die Restschulden beliefen sich zum 31. Dezember 2007 auf 17,2 Mio. Euro, davon 8,9 Mio. Euro gegenüber der DRV MD. Die GmbH bilanzierte zum 31. Dezember 2006 einen Verlustvortrag von über

11 Mio. Euro. Die DRV MD hatte bis dahin Zinsen von 1 Mio. Euro gestundet.

Die DRV MD belegt beide Rehabilitationskliniken vorrangig mit ihren Versicherten und ist damit wesentlicher Umsatzträger beider Kliniken. Deren Tagespflegesätze übersteigen den durchschnittlichen Tagespflegesatz anderer von der DRV MD belegter Rehabilitationskliniken um rund 8 Euro.

19.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die DRV MD mit ihrer Beteiligung an den Gesellschaften Geschäfte außerhalb der ihr zugewiesenen und gesetzlich vorgeschriebenen oder zugelassenen Aufgaben führt. Sie darf sich auch nicht an Gesellschaften beteiligen, die solche Geschäfte betreiben.

Die DRV MD setzt mit ihren Beteiligungen und Darlehen Mittel der Rentenversicherung ein und trägt damit wirtschaftliche Risiken des Betriebs von Rehabilitationskliniken. Nach dem Sozialgesetzbuch muss sie ihre eigenen Mittel so bewirtschaften, dass sie Verluste möglichst ausschließen kann. Dies kann die DRV MD aber durch die Beteiligungen und die Darlehensgewährung gerade nicht. Das zeigt insbesondere der hohe Verlustvortrag der zweiten GmbH. Die DRV MD erzielt auf die eingesetzten Mittel auch keinen angemessenen Ertrag und musste sogar vereinbarte Darlehenszinsen stunden. Ferner setzt sich die DRV MD mit den Beteiligungen einem Interessenkonflikt aus: Als Gesellschafterin der mit hohen Darlehensverbindlichkeiten belasteten Beteiligungsgesellschaften ist sie an steigenden Pachteinahmen interessiert. Diese belasten jedoch die Tagespflegesätze der Rehabilitationskliniken und damit die DRV MD als Hauptbelegerin.

Die DRV MD verstößt gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, indem sie die beiden Kliniken vorrangig belegt, obwohl diese durchschnittlich höhere Tagespflegesätze als vergleichbare Einrichtungen berechnen.

Das Bundessozialministerium hat die rechtlich unzulässigen und risikoreichen Beteiligungen der DRV MD nicht unterbunden. Der Bundesrechnungshof hat das Bundessozialministerium aufgefordert, dies nachzuholen und zu gewährleisten, dass sich die DRV MD unverzüglich von ihrer Beteiligung trennt oder diese auf das gesetzlich Zulässige beschränkt.

19.3

Das Bundessozialministerium hat das zuständige Landesministerium um Stellungnahme gebeten. Dieses hat erklärt, es teile dem Grunde nach die Auffassung des Bundesrechnungshofes. Es führe bereits Gespräche mit der DRV MD darüber, wie sich diese bald von den Beteiligungen trennen könne. Zu der vorrangigen Belegung der beiden Kliniken trotz überhöhter Tagespflegesätze hat es sich ebenso wenig geäußert wie zur Darlehensgewährung.

19.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass sich das Landesministerium für eine vollständige Privatisierung der verpachteten Rehabilitationskliniken einsetzen will.

Das Bundessozialministerium bleibt aufgefordert, auf ein ordnungsgemäßes Handeln der DRV MD hinzuwirken. Die DRV MD hat sich entweder von ihren Beteiligungen zu trennen oder diese auf die gesetzlich zugelassenen Aufgaben zu beschränken. Die Verpachtung von Rehabilitationskliniken, bei der der Rentenversicherung wirtschaftliche Risiken und erhöhte Kosten aufgebürdet werden, ist schnellstmöglich zu beenden.

Das Bundessozialministerium muss seine Aufsichtsrechte dafür nutzen, dass die DRV MD ihre Mittel nur entsprechend der gesetzlichen Vorgaben anlegt und verwaltet. Es muss zudem dafür sorgen, dass die DRV MD Belegungs- und Vergütungsentscheidungen für Rehabilitationskliniken nur im Einklang mit den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit trifft.

20 Rechtswidrige Belegungszusagen an Rehabilitationskliniken zurücknehmen (Kapitel 1113 Titel 636 82)

20.0

Die frühere Landesversicherungsanstalt Sachsen hat den Betreibern verschiedener Rehabilitationskliniken für die Dauer von bis zu 20 Jahren Belegungszusagen erteilt. Die Verträge enthalten kein Kündigungsrecht. Deshalb sieht sich die Deutsche Rentenversicherung Mitteldeutschland als Rechtsnachfolgerin gehindert, die Belegungszusagen vorzeitig zu lösen und Rehabilitationsleistungen günstiger auf dem Markt einzukaufen.

20.1

Viele Einrichtungen auf dem deutschen Markt bieten geeignete Leistungen zur stationären medizinischen Rehabilitation an. Anbieter sind die Rehabilitationskliniken privater Betreiber (Reha-Kliniken) sowie die Träger der Deutschen Rentenversicherung (Träger). Sofern die Träger für medizinische Rehabilitationsleistungen Reha-Kliniken in Anspruch nehmen, müssen sie bei Dritten seit Inkrafttreten des Neunten Buches Sozialgesetzbuch (SGB IX) zum 1. Juli 2001 mit diesen Betreibern Verträge schließen, deren Inhalt gesetzlich geregelt ist. Die Träger sind dabei nicht verpflichtet, die Reha-Kliniken zu belegen bzw. Patienten zuzuweisen. Vor Inkrafttreten des SGB IX waren Belegungszusagen oder Belegungsabsichtserklärungen der Träger üblich gewesen. Darin hatten sie – entsprechenden Bedarf vorausgesetzt – die Inanspruchnahme eines gewissen Bettenkontingentes in Aussicht gestellt.

Der frühere Träger Landesversicherungsanstalt Sachsen gab Reha-Kliniken (u. a. auf der Insel Norderney) noch nach Inkrafttreten des SGB IX für eine Dauer von bis zu 20 Jahren Belegungszusagen. Er hätte zu diesem Zeit-

punkt die seit Inkrafttreten des SGB IX vorgeschriebenen Verträge schließen müssen. Seine Belegungszusagen begründete er mit der Sorge, dass die Reha-Kliniken in den alten Ländern eventuelle Wettbewerbsvorteile gegenüber den Einrichtungen in den neuen Ländern hätten. Weitere Begründungen sind nicht dokumentiert. Mit den Belegungszusagen garantierte der frühere Träger die Zuweisung von durchschnittlich 353 Rehabilitanden an insgesamt zwölf Reha-Kliniken. Bei einem durchschnittlichen Tagespflegesatz von 110 Euro sagte er damit stationäre medizinische Rehabilitationsleistungen mit einem finanziellen Volumen von jährlich rund 14 Mio. Euro vertraglich zu. Ein Kündigungsrecht sahen die Belegungszusagen nicht vor.

Seit Mitte 2006 versucht die Deutsche Rentenversicherung Mitteldeutschland (DRV MD) als Rechtsnachfolgerin des früheren Trägers, die Belegungszusagen in Verträge umzugestalten, die den sozialgesetzlichen Anforderungen entsprechen. Den Abschluss solcher Verträge verweigerten vier Reha-Kliniken, weil sonst die ihnen zugesagte Belegung mit 130 Rehabilitanden pro Woche unsicher sei. Auf Versuche der DRV MD, die Belegungszusagen dennoch zu lösen, kündigten die Kliniken gerichtliche Schritte an. Die DRV MD sah davon ab, ihr Anliegen rechtlich weiter zu verfolgen.

20.2

Es war rechtswidrig, in Kenntnis der zuvor in Kraft getretenen gesetzlichen Regelung über die Vertragsgestaltung mit Leistungserbringern Belegungszusagen im Umfang von rund 14 Mio. Euro jährlich zu geben. Der frühere Träger hätte mit den Betreibern Verträge schließen müssen. Im Übrigen zeigt bereits die Belegungszusage zugunsten einer Reha-Klinik auf Norderney, dass damit nicht – wie behauptet – Wettbewerbsnachteile von Reha-Kliniken in den neuen Ländern ausgeglichen werden sollten. Die langfristigen Belegungszusagen vereiteln zudem den Wettbewerb und verstoßen daher gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, den die Träger bei der Auswahl von Reha-Kliniken in jedem Einzelfall beachten müssen (vgl. Bemerkungen 2009, Bundestagsdrucksache 17/77 Nr. 13 S. 132). Wegen der Bindung an die Belegungszusagen können sie günstigere Angebote auf dem Markt nicht nutzen. Die Sorge um die wirtschaftliche Zukunft bestimmter Reha-Kliniken rechtfertigt nicht, gesetzliche Vorgaben zu verletzen.

Die DRV MD sollte alle rechtlichen Möglichkeiten ausschöpfen, um sich aus den langfristigen Bindungen zu lösen. Darüber hinaus sind wegen der rechtswidrigen langfristigen Belegungszusagen disziplinarrechtliche bzw. arbeitsrechtliche Schritte gegen die Verantwortlichen sowie deren Haftung für den bisher entstandenen Schaden zu prüfen.

20.3

Das Bundessozialministerium hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes bestätigt. Es hat darauf hingewie-

sen, dass die DRV MD mit den vier Reha-Kliniken verhandele, um eine einvernehmliche Lösung zu erzielen. Dabei sei ein sozialgerichtliches Urteil zu beachten, das die Rechtswirksamkeit einer solchen Belegungszusage bestätigt habe. Für ein Klageverfahren bestünden keine Erfolgsaussichten. Mit den Betreibern würde weiter mit dem Ziel einer einvernehmlichen Lösung verhandelt.

20.4

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass sich die DRV MD von den Belegungszusagen zu lösen hat. Nach Inkrafttreten der vertraglichen Regelungen des SGB IX durfte kein Träger neue Belegungszusagen erteilen. Das sozialgerichtliche Urteil kommt zu dem Ergebnis, dass mit der Belegungszusage kein Vertrag gemäß SGB IX geschlossen sei; die Belegungszusage könne bei Vorliegen eines triftigen Grundes zurückgenommen werden. Ferner sieht die höchstrichterliche Rechtsprechung Willenserklärungen zur Begründung von Dauerschuldverhältnissen mit einer Laufzeit von mehr als 10 Jahren grundsätzlich kritisch. Das Bundessozialministerium sollte alle rechtlichen Möglichkeiten nutzen, um zu erreichen, dass die DRV MD unverzüglich den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes folgt.

21 Rentenversicherungsträger scheuen Leistungsvergleiche (Kapitel 1113 Titelgruppe 02)

21.0

Der Gesetzgeber hat die Träger der Deutschen Rentenversicherung verpflichtet, ihren Verwaltungsaufwand zu senken und das Verhältnis von Kosten und Leistungen zu verbessern. Um Verbesserungs- und Einsparmöglichkeiten zu erkennen, sollen sie ihre Prozesse und Leistungen systematisch vergleichen. Über Schlussfolgerungen aus diesem Benchmarking sollen sie gesondert berichten. Sie führten jedoch das geforderte Benchmarking nicht durch. Sie umgingen damit bislang den vom Gesetzgeber angestrebten systematischen Wettbewerb und ließen Rationalisierungspotenziale ungenutzt. Die Träger der Deutschen Rentenversicherung können bislang ihrer Berichtspflicht über den Stand der Einsparungen aus dem Benchmarking nicht nachkommen.

21.1

Die Deutsche Rentenversicherung (DRV) ist ein Zusammenschluss von 16 Rentenversicherungsträgern (Trägern). Die DRV beschäftigt bundesweit etwa 63 000 Personen. Sie ist damit eine der größten Verwaltungsorganisationen in der Bundesrepublik. Die DRV erhielt im Jahre 2009 aus dem Bundeshaushalt insgesamt 79 Mrd. Euro. Dies entspricht fast einem Viertel des Bundeshaushaltes. An Verwaltungs- und Verfahrenskosten entstanden ihr 3,6 Mrd. Euro.

Der Gesetzgeber regelte im Jahre 2005 die Organisation der gesetzlichen Rentenversicherung neu (Organisationsreform). Ein wesentliches Ziel der Organisationsreform war, den Verwaltungsaufwand der Träger zu senken und das Verhältnis von Kosten und Leistungen zu verbessern. Der Gesetzgeber machte den Trägern deshalb eine Einsparauflage zu ihren Verwaltungs- und Verfahrenskosten. Sie sollen diese bis zum Jahre 2010 um 10 % gegenüber den Ausgaben für das Jahr 2004 senken. Der Gesetzgeber wollte, dass zwischen den Trägern ein Wirtschaftlichkeitswettbewerb entsteht. Er forderte deshalb ein zielorientiertes Benchmarking.

Bei einem Benchmarking vergleichen mehrere Einrichtungen oder Organisationseinheiten ihre Prozesse und Leistungen mit dem Ziel, Verbesserungspotenziale zu erkennen und auf breiter Grundlage umzusetzen. Voraussetzung für einen aussagefähigen Vergleich sind Daten, die nach einheitlichen Maßstäben gesammelt sind. Das gesetzlich vorgesehene Benchmarking zeigt den Trägern durch fortwährenden Vergleich ihrer Prozesse und Leistungen auf,

- welche Schwächen ihre Geschäftsprozesse haben und wie sie sie erkennen und beseitigen können,
- in welchem Umfang sie jeweils Verwaltungs- und Verfahrenskosten angemessen und damit wirtschaftlich einsparen können und
- wie sie Einsparmöglichkeiten systematisch und flächendeckend erkennen.

21.1.1 Stand des Benchmarkings in der Rentenversicherung

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 2009 das Benchmarking in der DRV. Er stellte fest, dass einige Träger Fusionen nutzten, um einen Teil ihrer Verwaltungsabläufe anzupassen. Benchmarking zwischen den Trägern, wie es das Gesetz zur Organisationsreform vorschreibt, gab es jedoch nicht. Die DRV initiierte lediglich im Jahre 2008 einen sogenannten „Muster-Benchmarking-Prozess“. Die Träger erklärten, sie wollten zunächst die Ergebnisse aus diesem Musterprozess abwarten, bevor sie selbst ein Benchmarking durchführen.

Die Träger beschränkten sich bis Ende 2009 im Wesentlichen darauf, Daten für das Benchmarking zu sammeln. Der Bundesrechnungshof prüfte einen Teil dieser Daten. Er wählte hierfür die Zeiten für die Bearbeitung von Rentenanträgen (Rentenantragslaufzeiten), da sie für einen Vergleich zwischen den Trägern geeignet sind. Er stellte fest, dass die Träger gleiche Sachverhalte unterschiedlich und fehlerhaft erfassten; sie verwendeten für die Datensammlung Rentenantragslaufzeiten, die nicht den tatsächlichen Bearbeitungszeiten entsprachen. Einige Träger kürzten die Rentenantragslaufzeiten: Sie erließen vorläufige Rentenbescheide, obwohl die zugrunde liegenden Sachverhalte noch nicht abschließend ermittelt waren. Diese Träger untersuchten auch nicht, ob ein solches Vorgehen wirtschaftlich war.

21.1.2 Berichterstattung durch die Deutsche Rentenversicherung Bund

Die Deutsche Rentenversicherung Bund (DRV Bund) nimmt die Grundsatz- und Querschnittsaufgaben der DRV wahr. Beginnend mit dem Jahre 2007 soll sie dem Bundessozialministerium jährlich den Stand der gesetzlich vorgegebenen Einsparungen bei den Trägern berichten. In diesen Berichten soll die DRV Bund nach den Vorgaben des Gesetzgebers gesondert auf Schlussfolgerungen aus dem Benchmarking eingehen. Spätestens zum Jahresende 2010 muss die DRV Bund nachweisen, dass die Träger die Einsparauflage erfüllt haben.

Die DRV Bund berichtete dem Bundessozialministerium regelmäßig, wie sich die Verwaltungs- und Verfahrenskosten entwickelt hatten. Sie beschrieb, was die Träger unternommen hatten, um ein Benchmarking einzuführen. Benchmarking im Sinne des Gesetzgebers hatten die Träger bis Anfang 2009 aber nicht durchgeführt. Die DRV Bund belegte in keinem ihrer Berichte Einsparungen als Schlussfolgerungen aus einem Benchmarking:

- Im Bericht für das Jahr 2006 (November 2007) informierte die DRV Bund über den Abschluss von Aufbauarbeiten an einer Datensammlung für das Benchmarking. Sie stellte erste Ergebnisse aus Benchmarkingprozessen für das Jahr 2007 in Aussicht.
- Im Bericht für das Jahr 2007 (November 2008) gab sie an, die Träger hätten ihre Daten für das Benchmarking weiter konsolidiert und ein erstes Benchmarking „vorbereitet“. Mit Hilfe eines externen Beraters wolle man einen „Muster-Benchmarking-Prozess“ zwischen der DRV Bund und mindestens einem anderen Träger starten.
- Für das Jahr 2008 (Oktober 2009) berichtete die DRV Bund, dass Ende des Jahres der „Muster-Benchmarking-Prozess“ zwischen drei Trägern gestartet worden sei. Mit Blick auf das Jahr 2009 führte die DRV Bund aus: „Unabhängig davon wurden zwischenzeitlich weitere Benchmarking-Prozesse zwischen verschiedenen Trägern initiiert. Mittlerweile werden zehn trägerübergreifende Benchmarking-Projekte durchgeführt.“ Alle Träger würden ihre Daten für interne Verbesserungsprozesse nutzen. Solche Maßnahmen könnten nicht kurzfristig zu Ergebnissen führen. Sie seien mit „Veränderungen in den Verwaltungsabläufen verbunden ...“, die nicht in einer kurzen Sicht umzusetzen sind.“

21.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die DRV Bund dem Bundessozialministerium bislang nicht über Schlussfolgerungen aus dem Benchmarking berichtet hat, obwohl dies der Gesetzgeber verlangt. Sie hat – entgegen der gesetzlichen Forderung – bislang noch keinen übergreifenden abgeschlossenen Benchmarkingprozess in der DRV durchgeführt. Die DRV Bund kann deshalb bei den Verwaltungs- und Verfahrenskosten keine Einsparungen aus Benchmarkingprozessen herleiten und lässt so mögli-

che Einsparpotenziale ungenutzt. Zwar haben die Träger in den letzten fünf Jahren ein Benchmarkingkonzept entwickelt und dafür Daten zusammengetragen. Für ein funktionierendes Benchmarking hat dies jedoch nicht gereicht. Die Träger haben sich darauf beschränkt, das Ergebnis eines „Muster-Benchmarking-Prozesses“ erst einmal abzuwarten.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes zu den Rentenantragslaufzeiten sind diese Daten nicht für ein Benchmarking geeignet. Die Datensammlung ist mangelhaft. In den Berichten der DRV Bund behauptete interne Verbesserungsmaßnahmen bei einigen Trägern sind nicht auf ein Benchmarking zurückzuführen. Solche Ansätze wären auch ohne Benchmarking umzusetzen gewesen.

Der Bundesrechnungshof hat die DRV Bund aufgefordert, dem Benchmarking den ihm gesetzlich vorgesehenen Stellenwert einzuräumen. Die Träger sollten dieses Instrument nutzen, um systematisch und flächendeckend das bestehende Einsparpotenzial zu erkennen und zu realisieren. Er hat es nicht für ausreichend gehalten, dass die DRV Bund lediglich über Bemühungen zum Aufbau des Benchmarkings berichtet; sie hat vielmehr darüber zu berichten, welche Schlussfolgerungen sie aus aussagefähigen Benchmarking-Ergebnissen für Kostenminderung zieht. Die Träger der DRV sollten zudem zügig und verbindlich Standards für die Datenerfassung bei den Rentenantragslaufzeiten festlegen.

21.3

Das Bundessozialministerium hat betont, der Aufbau und die Einführung eines trägerübergreifenden Benchmarkings benötige Zeit. In keinem vergleichbaren Bereich des öffentlichen Dienstes habe man Erfahrungen mit dem Aufbau und der Durchführung von Benchmarking. Schlussfolgerungen seien erst möglich, wenn der „Muster-Benchmarking-Prozess“ abgeschlossen sei. Der Vorwurf, es gebe kein Benchmarking in der gesetzlichen Rentenversicherung, gehe aufgrund der in den bisherigen Berichten der DRV Bund beschriebenen internen Verbesserungsmaßnahmen der Träger zu weit.

Die DRV Bund hat die Erfüllung der gesetzlichen Einsparvorgabe auf der Grundlage von Benchmarkingprozessen für „... weder gesetzlich vorgegeben noch ökonomisch sinnvoll ...“ gehalten. Man brauche Zeit, um ein Benchmarking aufzubauen und durchzuführen. Die vorgehaltenen Daten ließen bereits Stärken und Schwächen von Trägern erkennen. Die Träger hätten die bislang erhobenen Kennzahlen in ihren Fachgremien dazu genutzt, ihre Strukturen und Prozesse zu verbessern. Mittlerweile – nach der Prüfung des Bundesrechnungshofes – führe man zwölf trägerübergreifende Benchmarkingprozesse durch. Kurzfristige Einsparungen erhoffe man sich daraus aber nicht. Benchmarking verspreche eher mittelfristig Kosteneinsparungen.

Aus der Prüfung einzelner Daten könne man auch nicht schließen, dass die Daten im Benchmarking insgesamt nicht verlässlich seien. Andererseits hat die DRV Bund

eingeräumt, dass ein Vergleich zweier Träger anhand des Datums „Gesamtlaufzeit bei Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit“ derzeit ausgesetzt sei; es fehlten konsolidierte Basiszahlen. Das vom Bundesrechnungshof beanstandete Verfahren zur Erfassung der Daten zu den Rentenantragslaufzeiten wolle man vereinheitlichen.

21.4

Der Gesetzgeber hat mit der Organisationsreform der DRV Vorgaben zu Einsparungen gemacht. Er hat die Träger verpflichtet, hierfür auch das Instrument des Benchmarkings intensiv zu nutzen. Er hat ihr zudem aufgegeben, über die erzielten Einsparungen regelmäßig zu berichten und dabei gesondert auf Schlussfolgerungen aus dem Benchmarking einzugehen. Diese Vorgaben des Gesetzgebers sind umzusetzen. Die Haltung der DRV Bund, der Nachweis von Einsparungen auf der Grundlage von Ergebnissen aus dem Benchmarking sei „gesetzlich nicht vorgegeben und ökonomisch auch nicht sinnvoll“, ist deshalb unverständlich. Sie überzeugt nicht. Benchmarking ist ein anerkannter Ansatz, um insbesondere in großen Organisationen Einsparmöglichkeiten flächendeckend und systematisch offenzulegen.

Auch wenn es Zeit braucht, ein Benchmarking aufzubauen, darf dieser Aufbau kein unverbindliches und zeitlich unbestimmtes Vorhaben bleiben. Zwar haben die Träger nach der Prüfung des Bundesrechnungshofes erste, noch vereinzelt Benchmarkingprozesse eingeleitet. Ergebnisse daraus liegen aber noch nicht vor. Die DRV hat damit die vom Gesetzgeber hervorgehobenen möglichen Einsparbeiträge aus der Anwendung dieses Instruments nicht ausgeschöpft. Unabhängig von der Frage, ob die Träger die gesetzliche Einsparauflage erfüllen, bleibt damit ein wesentliches Potenzial für dauerhafte Kostensenkungen ungenutzt. Um dies zu ändern, muss das Bundessozialministerium auch nach dem Jahre 2010 dafür sorgen, dass die Träger ein Benchmarking flächendeckend durchführen und ihre Kosten weiter senken. Es muss die DRV Bund auffordern, künftig jährlich zu berichten, inwieweit Einsparungen bei den Verwaltungs- und Verfahrenskosten aus Ergebnissen eines Benchmarkings folgen.

Das Bundessozialministerium muss die bislang eingeleiteten Benchmarkingprozesse untersuchen. Das Ergebnis der Stichprobe des Bundesrechnungshofes belegt beispielhaft, dass die Qualität und die Pflege der Daten besser werden müssen. Das erkennen die Träger an. Denn sie haben wegen mangelhafter Daten einen Benchmarkingprozess zur „Gesamtlaufzeit bei Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit“ zunächst ausgesetzt.

Das Bundessozialministerium sollte darüber hinaus die DRV Bund auffordern, über Stand und Ergebnis des Benchmarkings unverzüglich zu berichten. Dabei sind die erreichten Einsparungen der Träger entsprechend den gesetzlichen Vorgaben gesondert und nachvollziehbar darzustellen.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Einzelplan 12)

22 Mittel des Zukunftsinvestitionsprogramms für die Schiene bestimmungswidrig eingesetzt (Kapitel 1222)

22.0

Das Bundesverkehrsministerium hat einem Eisenbahninfrastrukturunternehmen der Deutschen Bahn AG gestattet, 920 Mio. Euro aus dem Zukunftsinvestitionsprogramm 2001 bis 2003 bestimmungswidrig einzusetzen. Das Eisenbahninfrastrukturunternehmen konnte den Betrag zunächst zur zinslosen Zwischenfinanzierung laufender Vorhaben nutzen. Knapp ein Drittel durfte es später für allgemeine Schienenwegeinvestitionen außerhalb des Programms verwenden. Den anderen Teil stundete das Bundesverkehrsministerium dem Eisenbahninfrastrukturunternehmen bis zum Jahre 2008, ohne hierfür Zinsen zu berechnen. Erst dann vereinbarten sie, den Restbetrag bis zum Jahre 2012 in Raten an den Bund zu erstatten.

In welcher Höhe Finanzmittel aus dem „Programm für die Schiene“ eingesetzt wurden, konnte das Bundesverkehrsministerium bisher nicht plausibel darlegen. Dennoch berichtete es schon im Jahre 2005 dem Deutschen Bundestag, die Projekte des Programms seien bis auf wenige Ausnahmen bereits fertiggestellt oder im Bau. Tatsächlich waren erhebliche Mittel anderweitig oder gar nicht investiert worden.

22.1

Mit dem Zukunftsinvestitionsprogramm 2001 bis 2003 (ZIP) stellte der Bund den Eisenbahninfrastrukturunternehmen der Deutschen Bahn AG (Unternehmen) 3,1 Mrd. Euro zur Verfügung. Damit wollte er die Qualität des bestehenden Schienennetzes verbessern. Im Interesse der Bahnkunden sollte der Schienenverkehr pünktlicher und schneller werden. Nach einer festgelegten Mittelverteilung sollten kurzfristig Langsamfahrstellen und Bahnübergänge beseitigt, Leit- und Sicherungstechnik modernisiert sowie Gleisanlagen, Brücken und Tunnel erneuert werden. Für diese Programmw Zwecke waren insgesamt 7 200 Einzelprojekte vorgesehen.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Stuttgart zuletzt im Jahre 2009, ob und wie die Bundesmittel für diesen Zweck verwendet wurden. Die Prüfungserkenntnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Das Bundesverkehrsministerium gestattete einem Unternehmen, mit 920 Mio. Euro aus dem ZIP Mehrkosten bei verschiedenen Aus- und Neubauvorhaben zwischenzufinanzieren. Zinsen musste das Unternehmen dafür nicht zahlen. Es sollte die Mittel in den Jahren 2003 und 2004 für die Zwecke des ZIP investieren. Im Jahre 2003 bil-

ligte das Bundesverkehrsministerium dem Unternehmen zu, 260 Mio. Euro davon nicht für Investitionen nach dem ZIP einzusetzen. Es sollte damit auch andere Schienenwegeinvestitionen tätigen dürfen. Die übrigen 660 Mio. Euro stundete das Bundesverkehrsministerium bis Ende 2008. Dann wurde vereinbart, dass der Betrag ab dem Jahre 2009 verzinst und in Raten bis zum Jahre 2012 an den Bund zurückgezahlt werden sollte.

Das Unternehmen legte dem Bundesverkehrsministerium in den Jahren 2002 bis 2004 mehrere Berichte vor. Danach waren aus dem ZIP insgesamt knapp 3,1 Mrd. Euro in die Schienenwege des Bundes investiert worden. Entsprechende Verwendungsnachweise lagen dem Eisenbahn-Bundesamt (Bundesamt) nach eigenen Angaben für 2,3 Mrd. Euro vor. Die Haushaltsrechnungen des Bundes für die Jahre 2001 bis 2004 weisen tatsächliche Ausgaben aus dem ZIP für die Bundesschienenwege von 2,1 Mrd. Euro aus. Das Bundesverkehrsministerium bezweifelte die von dem Unternehmen genannten Zahlen. Es entschied jedoch, die Unstimmigkeiten nicht aufzuklären. Vielmehr wollte es fortan vorrangig das Gesamtvolumen aller Investitionen in das bestehende Schienennetz betrachten.

Auf eine Kleine Anfrage aus dem Deutschen Bundestag erklärte das Bundesverkehrsministerium im Jahre 2005, die Projekte des ZIP seien bis auf wenige Ausnahmen bereits fertiggestellt bzw. im Bau. Eine detaillierte Aufstellung nach Einzelprojekten sei wegen des erheblichen Umfangs des ZIP nicht möglich. Das Programm habe jedoch maßgeblichen Anteil daran, dass die Substanz des bestehenden Schienennetzes erhalten oder verbessert worden sei.

22.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass mit Billigung des Bundesverkehrsministeriums erhebliche Mittel aus dem ZIP nicht für dessen Programmw Zwecke eingesetzt wurden. Hierzu gehörten weder die Zwischenfinanzierung von Aus- und Neubauvorhaben noch allgemeine Schienenwegeinvestitionen. Den Programmwzwecken lief auch zuwider, dass das Bundesverkehrsministerium dem Unternehmen 660 Mio. Euro jahrelang stundete und damit geplanten Investitionen entzog. Hierfür überdies keine Zinsen zu fordern, war mit den Grundsätzen wirtschaftlicher und sparsamer Haushaltsführung unvereinbar.

Das Bundesverkehrsministerium hat es zudem versäumt, die Höhe der tatsächlichen Schienenwegeinvestitionen aus dem ZIP festzustellen. Es konnte deshalb nicht schlüssig darlegen, wie viele Mittel aus diesem Programm für die Schiene verwendet wurden. Nur das Gesamtvolumen aller Investitionen in das bestehende Schienennetz zu betrachten, verstößt gegen den Grundsatz der Haushaltsklarheit. Dadurch lässt sich nicht nachvollziehen, welche Ergebnisse aus dem ZIP resultieren und in welchem Verhältnis sie zum Mitteleinsatz stehen. Schlussfolgerungen – auch für zukünftige Programme – sind nicht möglich. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesverkehrsministerium daher aufgefordert, die tatsächlichen ZIP-Ausga-

ben für die Schienenwege und die damit bewirkten Ergebnisse darzulegen.

Ferner hat der Bundesrechnungshof die Aussage des Bundesverkehrsministeriums gegenüber dem Parlament zum Stand des ZIP im Jahre 2005 als irreführend kritisiert. Es hat den Eindruck erweckt, das Programm sei praktisch umgesetzt. In Wahrheit waren erhebliche Mittel hieraus für andere Zwecke oder überhaupt nicht investiert worden.

22.3

Das Bundesverkehrsministerium hat erwidert, die Mittel aus dem ZIP seien bestimmungsgemäß verwendet worden. Ziel des Programms sei es gewesen, einen Substanzverzehr im bestehenden Schienennetz zu verhindern. Durch das ZIP seien daher die entsprechenden Investitionsmittel aufgestockt worden. Nur so habe der tatsächliche Finanzierungsbedarf annähernd gedeckt werden können. Der zentralen Zielsetzung des Programms sei damit uneingeschränkt entsprochen worden. Im Übrigen könne die Umsetzung mehrjähriger Investitionsprogramme – insbesondere in Zeiten einer Haushaltskonsolidierung – von den Planungen abweichen.

Zur zinslosen Stundung von 660 Mio. Euro hat das Bundesverkehrsministerium erklärt, dass dies eine politische Entscheidung gewesen sei. Gegen Grundsätze der Haushaltsführung sei dadurch nicht verstoßen worden. Denn die Unternehmen hätten im Gegenzug auf gesetzlich vorgesehene Personalkostenerstattungsansprüche verzichtet.

Das Bundesverkehrsministerium hat außerdem neue Zahlen zur Verwendung der ZIP-Mittel genannt. So seien im Schienenbereich insgesamt 1,3 Mrd. Euro für die Zwecke des ZIP ausgegeben worden. Hinzu gekommen seien 920 Mio. Euro zur zinslosen Zwischenfinanzierung der Aus- und Neubauvorhaben. Weitere 0,8 Mrd. Euro aus dem ZIP seien in den Haushaltstitel für allgemeine Schienenwegeinvestitionen übertragen worden; ein Ausgabe rest von 43 Mio. Euro sei verfallen.

Schließlich hat das Bundesverkehrsministerium angemerkt, die kritisierte Aussage zum Stand des ZIP habe sich nicht speziell auf die Schienenwege bezogen. Vielmehr seien alle Verkehrsträger gemeint gewesen. Für die Schienenwegeinvestitionen sei gegenüber dem Parlament in einer Anlage darauf hingewiesen worden, dass eine detaillierte Beantwortung der gestellten Fragen nicht möglich sei. Schließlich habe es sich um 7 200 Einzelmaßnahmen gehandelt.

22.4

Der Bundesrechnungshof hält seine Kritik an der bestimmungswidrigen Verwendung der ZIP-Mittel aufrecht. Entgegen der Aussage des Bundesverkehrsministeriums war es nicht Zweck des ZIP, zur Finanzierung des gewöhnlichen Investitionsbedarfs beizutragen. Vielmehr sollte die Qualität im bestehenden Schienennetz mithilfe konkret festgelegter Investitionen schnell und spürbar

verbessert werden. Nur dafür stellte der Haushaltsgesetzgeber zusätzlich 3,1 Mrd. Euro bereit. Auch angesichts einer Haushaltskonsolidierung war das Bundesverkehrsministerium nicht berechtigt, eigenmächtig von diesen Vorgaben abzuweichen. Nach den neueren Zahlen des Bundesverkehrsministeriums wurden nur 1,3 Mrd. Euro tatsächlich für Projekte des ZIP ausgegeben und damit nicht einmal die Hälfte des eigentlich vorgesehenen Betrages.

Das Bundesverkehrsministerium kann sich nicht mit dem Hinweis auf eine politische Entscheidung entlasten. Es war keine Entscheidung des Parlaments, 660 Mio. Euro zinslos zu stunden. Entscheidungen des Bundesverkehrsministeriums sind transparent und nach den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu treffen. Der angeführte Verzicht der Unternehmen auf Personalkostenerstattungsansprüche war Teil eines umfassenden Pakets von Finanzierungsabreden für Schienenwegeinvestitionen. In welcher Höhe solche Ansprüche entstanden waren, beziffert das Bundesverkehrsministerium nicht. Dass der Verzicht auf die Personalkostenerstattung eine Gegenleistung für die zinslose Stundung der 660 Mio. Euro sein sollte, ist weder vereinbart worden noch plausibel dargelegt.

Die neueren Zahlen des Bundesverkehrsministeriums zur Verwendung der ZIP-Mittel beseitigen die Unstimmigkeiten hinsichtlich der wirklichen Investitionsausgaben nicht. Es bleibt offen, wie sie mit den Ausgaben nach den Jahreshaushaltsrechnungen in Einklang zu bringen sind. Unklar bleibt auch, ob Mittel, die in den Haushaltstitel für allgemeine Schienenwegeinvestitionen übertragen wurden, später im Rahmen der gegenseitigen Deckungsfähigkeit teilweise doch für Zwecke des ZIP verwendet wurden. Zudem fehlen konkrete Angaben zu den mit dem Programm erzielten Ergebnissen. Das Bundesverkehrsministerium kann damit weder den Erfolg des Programms überprüfen noch Schlüsse für mögliche Verbesserungen ziehen.

Ebenso bleibt die Kritik an der Antwort des Bundesverkehrsministeriums auf die Anfrage aus dem Deutschen Bundestag berechtigt. Auch wenn sich die Aussage zum Stand der Projekte des ZIP auf alle Verkehrsträger bezog, war sie unzutreffend. Dem Bundesverkehrsministerium war bekannt, dass ZIP-Mittel für die Schiene in Höhe von mindestens 920 Mio. Euro für andere Zwecke oder gar nicht investiert worden waren. Daran ändert auch die von ihm hervorgehobene Zahl von 7 200 Einzelmaßnahmen nichts. Unabhängig von der Zahl von Projekten muss es stets in der Lage sein, den Abfluss und die Verwendung von Programmmitteln gegenüber dem Parlament verlässlich darzustellen.

Das Bundesverkehrsministerium bleibt in der Pflicht, transparent und plausibel darzustellen, wie die ZIP-Mittel für die Schienen verwendet wurden. Nur so wird die haushaltsrechtlich gebotene Erfolgskontrolle des ZIP möglich.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesverkehrsministerium in Zukunft Bundesmittel aus Investi-

tionsprogrammen bestimmungsgemäß einsetzt. Außerdem muss es das Parlament sachgerecht informieren.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Bundesverkehrsministerium, die Umsetzung von Investitionsprogrammen angemessen zu überwachen, Unstimmigkeiten rechtzeitig aufzuklären und die Ergebnisse zu dokumentieren.

23 Verfehlte Ziele, Kostenüberschreitungen und Verzögerungen bei Programmen im Straßenbau (Kapitel 1202 und 1210)

23.0

Programme zur schnellen Verbesserung der Straßeninfrastruktur, für die das Parlament zusätzliche Mittel bereitgestellt hatte, haben ihre Ziele nicht erreicht. Zahlreiche Projekte sind bei Programmabschluss noch nicht vollendet. Das Bundesverkehrsministerium hat dabei seine Möglichkeiten nur unzureichend genutzt, zur schnellen Umsetzung der Programmziele beizutragen. So hat das Bundesverkehrsministerium auf Kostensteigerungen und Bauverzögerungen nicht reagiert und zugelassen, dass die Straßenbauverwaltungen der Länder die Mittel für andere laufende Bauprojekte verwendeten. Die Finanzierung unvollendeter Projekte nach Programmabschluss wird künftige Haushalte mit 1 Mrd. Euro belasten.

23.1

23.1.1 Zusätzliche Straßenbauprogramme

Mit dem Anti-Stau-Programm und dem Ergänzungsprogramm „Lückenschluss und Staubeseitigung“ (Lückenschlussprogramm) prüfte der Bundesrechnungshof zwei auf mehrere Jahre angelegte, finanziell bedeutende Programme im Straßenbau.

Im Anti-Stau-Programm sollten mit 1,9 Mrd. Euro in den Jahren 2004 bis 2008 insgesamt 38 Bauprojekte aus Mauteinnahmen finanziert werden (Kapitel 1202 Titelgruppe 05). Das Bundesverkehrsministerium wählte die Projekte aus. Es wollte „schnellstmöglich gravierende Engpässe“ auf Bundesautobahnen beseitigen. Eine Zweckbindung der Mittel war nicht vorgesehen. Die Programmmittel waren für alle laufenden Bedarfsplanprojekte verfügbar.

Mit dem im Jahre 2007 begonnenen Lückenschlussprogramm sollen bis zum Jahre 2010 neun Bundesautobahnprojekte zur Staubeseitigung beschleunigt fertiggestellt werden. Die Bauwirtschaft sollte zudem mit dem Baubeginn der Programmprojekte noch im Jahre 2007 einen wirtschaftlichen Impuls erhalten. Der Haushaltsgesetzgeber stellte für das Lückenschlussprogramm in einem eigenen Haushaltstitel (Kapitel 1210 Titel 741 99) rund 420 Mio. Euro bis zum Jahre 2010 bereit. Die Ausgabemittel des Lückenschlussprogramms sind mit denen der Bedarfsplantitel im Kapitel 1210 gegenseitig deckungsfähig.

23.1.2 Verlauf der Programme

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass zahlreiche Projekte der beiden Programme nicht rechtzeitig mit dem Programmstart begannen. Die Voraussetzungen für den Bau waren zu diesem Zeitpunkt nicht gegeben, da baurechtliche Genehmigungen fehlten oder die Straßenbauverwaltungen der Länder noch detaillierte Planungen erstellen mussten. Die Länder führen die Programme im Auftrag des Bundes aus. Die Fachaufsicht hierzu führt das Bundesverkehrsministerium.

Von den 38 Anti-Stau-Projekten begannen 16 Projekte später als vorgesehen. Zum Ende der Programmlaufzeit im Jahre 2008 waren 21 Projekte fertiggestellt, neun Projekte waren in der Durchführung und für die restlichen acht Projekte war der Baubeginn erst für die Jahre 2009 oder 2010 vorgesehen.

Beim Lückenschlussprogramm vergaben die Straßenbauverwaltungen nur bei drei Projekten noch im ersten Programmjahr 2007 ausgabenwirksame Bauverträge. Ein Projekt begann erst zwei Jahre nach Programmstart, ein weiteres war drei Jahre nach Programmstart noch nicht begonnen. Drei der insgesamt neun Projekte werden erst deutlich nach Programmende fertiggestellt sein.

Beim Anti-Stau-Programm hatten die Länder zum Ende der Programmlaufzeit im Jahre 2008 rund 40 % der eingeplanten Mittel nicht für die vorgesehenen Bauprojekte verausgabt. Beim noch laufenden Lückenschlussprogramm werden es zum Ende der Programmlaufzeit im Jahre 2010 nach Schätzungen aus dem Jahre 2009 voraussichtlich knapp 50 % der bereitgestellten Mittel sein.

Wegen der Deckungsfähigkeit der Ausgabemittel konnten die Straßenbauverwaltungen der Länder zunächst nicht benötigte Programmmittel für andere, laufende Straßenbauprojekte verwenden.

Beim Anti-Stau-Programm hatten sich bis zum Jahre 2009 die voraussichtlichen Baukosten der Projekte von 1,9 Mrd. Euro auf 2,4 Mrd. Euro erhöht. In den Haushaltsjahren ab 2009 müssen zur Fertigstellung der 17 Projekte aus dem Anti-Stau-Programm voraussichtlich noch mindestens 800 Mio. Euro veranschlagt werden. Es zeichnet sich ab, dass auch beim Lückenschlussprogramm noch 200 Mio. Euro aus den Haushalten ab 2011 bereitzustellen sind, um die vorgesehenen Projekte zu beenden.

Zum Abschluss der Programme ergeben sich somit noch Restzahlungen für unvollendete Projekte von 1 Mrd. Euro, die den Gestaltungsspielraum des Haushaltsgesetzgebers in künftigen Haushalten einengen werden.

Das Bundesverkehrsministerium erreichte beim Anti-Stau-Programm zum Ende der fünfjährigen Laufzeit mit den Programmprojekten nicht das Programmziel der „schnellstmöglichen“ Beseitigung von „gravierenden Engpässen“ auf Bundesautobahnen. Auch beim Lückenschlussprogramm erfüllte es nur teilweise die Ziele, mit den zur Verfügung gestellten Mitteln neun bestimmte Projekte zu fördern und im Jahre 2007 einen Impuls an die Bauwirtschaft zu geben.

23.1.3 Steuerung durch das Bundesverkehrsministerium

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes nutzte das Bundesverkehrsministerium Informationen zu Kosten und Baureife der Projekte nicht, um eine zielgerechte Umsetzung der Programme sicherzustellen:

- Es hatte Informationen darüber, dass wegen der fehlenden Baureife einiger Projekte die Programmziele während der Programmlaufzeiten nicht erreicht werden konnten. Es beließ die Projekte im jeweiligen Programm und erwog nicht, sie durch andere baureife Projekte zu ersetzen.
- Es aktualisierte vor dem jeweiligen Programmstart die voraussichtlichen Baukosten der vorgesehenen Projekte nicht. Es ging auch nicht Hinweisen nach, wonach das Budget aufgrund von Kostensteigerungen nicht für alle Projekte auskömmlich sein würde. Es erwog keine Einsparungen, um das Programmbudget einzuhalten.
- Es kontrollierte die Kosten während der Programmlaufzeit nicht und hatte so keine Kenntnis darüber, ob das Programmbudget noch eingehalten wird.
- Es überwachte die Projektziele sowie den programmentsprechenden Mitteleinsatz nicht.
- Es wies den an den Programmen beteiligten Ländern ihr jeweiliges Budget für die Projekte in Jahresraten zu. Die Jahresraten waren unabhängig vom Baubeginn und vom Baufortschritt der Projekte.
- Es informierte das Parlament nicht über absehbare Unwägbarkeiten im Vollzug des Lückenschlussprogramms.

23.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesverkehrsministerium seine aufsichtsrechtlichen Befugnisse nicht ausreichend genutzt hat, um die Programmziele mit dem vorgegebenen Programmbudget in dem vorgesehenen Zeitraum zu erreichen. Es hätte sein verfassungsrechtlich eingeräumtes Weisungsrecht durch Anordnung von Berichts- und Vorlagepflichten oder Zustimmungs- und Anhörungsvorbehalten stärker ausüben müssen.

Der Bundesrechnungshof hat vor allem bemängelt, dass das Bundesverkehrsministerium nicht auf Bauverzögerungen und Kostensteigerungen reagierte. Es hätte sich regelmäßig über die Entwicklung der Kosten berichten lassen und die Projektziele sowie den zielgerichteten Einsatz der Mittel überwachen müssen.

Der Bundesrechnungshof hat auch beanstandet, dass das Bundesverkehrsministerium den Straßenbauverwaltungen die Programmmittel unabhängig vom Baufortschritt bereitstellte und es den Ländern überließ, letztendlich über den Mitteleinsatz zu entscheiden. Dies widerspricht dem Programmgedanken, mit den bereitgestellten Mitteln das Programmziel zu erreichen.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesverkehrsministerium aufgefordert, das Parlament über die absehbaren Folgebelastungen künftiger Haushalte durch die beiden Programme zu informieren und die Gründe zu benennen, warum mit einzelnen Projekten noch nicht begonnen wurde.

Um Programmziele zu erreichen und den programmmentprechenden Mitteleinsatz zu gewährleisten, sind hohe Anforderungen an die ministerielle Steuerung von Programmen zu stellen. Solche Anforderungen hat das Bundesverkehrsministerium bisher nicht definiert. Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass hierzu gehören:

- Konkrete Programmziele und messbare, für die begleitende Projektkontrolle geeignete Indikatoren für die Zielerreichung zu definieren,
- geeignete Projekte für die Programme auszuwählen,
- das Programmbudget zweckgebunden und projektbezogen einzusetzen,
- die Programmlaufzeit angemessen vorzugeben,
- den Mittelabruf am Baufortschritt zu orientieren,
- Programme zu steuern, indem die Kosten kontrolliert, die Projektziele sowie der programmmentsprechende Mitteleinsatz überwacht und bei Unwägbarkeiten Gegenmaßnahmen ergriffen werden,
- Programme zu evaluieren und
- das Parlament über Vollzug und Zielerreichung zu informieren.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesverkehrsministerium ferner aufgefordert, im Vorfeld bereits Projekte auszuschließen, mit denen sich absehbar die erwünschten Programmziele und somit der Programmerfolg nicht erreichen lassen. Er hat das Bundesverkehrsministerium gebeten, in diesen Fällen dem Parlament mögliche Alternativen aufzuzeigen.

Der Bundesrechnungshof hält insbesondere Projekte für Programme geeignet, die keine lange Vorbereitung benötigen und kurzfristig in bis zu zwei Jahren umzusetzen sind.

23.3

Das Bundesverkehrsministerium hat bestätigt, dass oftmals Programmstart und tatsächlicher Baubeginn der Projekte nicht übereinstimmen. Die im Auftrag des Bundes handelnden Länder würden in der Regel Ausführungs- und Vergabeunterlagen erst erstellen, wenn das Bundesverkehrsministerium die Baufreigabe erteilt habe. Zudem benötige die Vorbereitungszeit häufig mehrere Monate wegen EU-weiter Ausschreibungen oder nicht absehbarer Nachprüfungsverfahren vor der Vergabe.

Um Unwägbarkeiten zu Beginn der Programmlaufzeit abzufedern, könnten die Länder im Rahmen der Deckungsfähigkeit die zugewiesenen, aber nicht benötigten Programmmittel nutzen, um andere Straßenbauprojekte vorzuziehen.

Ansonsten wären nicht benötigte Mittel zunächst an das Bundesfinanzministerium zurückzugeben und zu einem späteren Zeitpunkt nachzuveranschlagen. Dabei rechne das Bundesverkehrsministerium allerdings nicht mit einer Zustimmung des Bundesfinanzministeriums.

Eine Belastung künftiger Haushalte durch die Restzahlung für Programmprojekte könne nur vermieden werden, wenn Haushaltsmittel erst bei Baubeginn eines Projektes bereitgestellt würden. Eine projektspezifische Steuerung berge jedoch die Gefahr von Ausgaberesten und könnte den sinnvollen Einsatz von Finanzmitteln für andere Straßenbauprojekte erschweren.

Das Bundesverkehrsministerium könne nicht sicherstellen, dass durch eine entsprechende Programmsteuerung das Programmziel mit dem vorgegebenen Programmbudget in dem vorgesehenen Zeitraum auch umgesetzt werde. Eine Programmsteuerung und eine Mittelzuweisung entsprechend dem Baufortschritt bei mehrjährigen Neu- und Ausbauprojekten seien zudem nur in wenigen Fällen möglich. Das Bundesverkehrsministerium will aber verstärkt darauf achten, künftig nur solche Projekte in Programme aufzunehmen, die auch kurzfristig realisiert werden können. Es hat zudem zugesagt, es werde in künftigen Fällen die Länder drängen, die Programmprojekte in der vorgegebenen Programmlaufzeit zu bauen und die Programmziele zu erfüllen.

23.4

Der Bundesrechnungshof bestärkt das Bundesverkehrsministerium darin, künftig den Programmerfolg sicherzustellen, indem es Projekte sorgfältig auswählt und die Länder mit mehr Nachdruck anhält, die Programmziele zu erfüllen. Um die aufgezeigten Mängel bei künftigen Programmen zu vermeiden, hält der Bundesrechnungshof es darüber hinaus aber auch für unerlässlich, die Kosten zu kontrollieren und zu überwachen, dass die Mittel für das Programm eingesetzt werden.

Flexible haushaltsrechtliche Möglichkeiten dürfen nicht dazu führen, dass vom Haushaltsgesetzgeber für ein bestimmtes Programm bewilligte Mittel in größerem Umfang für andere Zwecke eingesetzt werden und Programmziele dadurch verfehlt werden. Sie sollten dazu genutzt werden, Programme effizienter durchzuführen. Kündigen sich bei einzelnen Projekten Schwierigkeiten an, sollten die Ausgabemittel zunächst für andere Projekte innerhalb eines Programms verwendet werden. Zeigt sich, dass im laufenden Jahr nicht alle Mittel für Programmw Zwecke ausgegeben werden können, sind die Möglichkeiten zu nutzen, diese Mittel in das nächste Haushaltsjahr zu übertragen. Bevor Ausgabemittel in Projekte außerhalb der Programme fließen, sollte das Bundesverkehrsministerium alle Möglichkeiten ausgeschöpft haben, sie für die Programme zu nutzen.

Der Bundesrechnungshof hält es nur dann für sinnvoll, Ausgabemittel der Programme mit anderen Ausgabemitteln für deckungsfähig zu erklären, wenn das Bundesverkehrsministerium seine Fachaufsicht über die Länder

wirksam ausübt und im Vorfeld Projekte ausschließt, mit denen absehbar die Programmziele nicht erreicht werden können. Sieht sich das Bundesverkehrsministerium zu einer wirksamen zielorientierten Steuerung nicht in der Lage, hat das Parlament in jedem Haushalt die Möglichkeit, die Deckungsfähigkeit mit anderen Ausgaben einzuschränken.

Der Bundesrechnungshof hält es zudem für geboten, dass das Bundesverkehrsministerium den Gesetzgeber über den Vollzug und die Zielerreichung der Programme informiert.

24 Personalbedarf in der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes nicht begründet (Kapitel 1203)

24.0

Das Bundesverkehrsministerium hat den Personalbedarf der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung nicht sachgerecht und nicht angemessen ermittelt. Damit kann es nicht ausreichend begründen, warum dort mehr als 13 000 Stellen benötigt werden. Die jährlichen Personalausgaben von 624 Mio. Euro sind damit nicht genügend belegt. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesverkehrsministerium die seit Jahren überfällige Organisationsreform der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung mit einem Konzept zur Personalbedarfsermittlung verbindet und umsetzt.

24.1

Mit dem Bundeshaushalt bewilligt der Gesetzgeber jährlich die Planstellen für Beamtinnen und Beamte sowie die Stellen für Tarifbeschäftigte (im Folgenden zusammenfassend: Stellen) und damit auch die Personalausgaben. Den jährlichen Haushaltsanmeldungen sind seit dem Jahre 2005 aussagekräftige Unterlagen zur Personalbedarfsermittlung beizufügen. Die Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung schreiben Personalbedarfsermittlungen vor. Dies bedeutet, dass die Bundesverwaltung den Personalbedarf sachgerecht und angemessen ermitteln und regelmäßig überprüfen muss.

Im Jahre 2001 hatte das Bundesverkehrsministerium eine Projektgruppe zur Personalbedarfsermittlung bei der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung eingerichtet. Sie griff ausschließlich auf Unterlagen zurück, die bereits mehrere Jahre alt waren. Neuere Untersuchungen leitete sie nicht ein. Im Januar 2004 berichtete das Bundesverkehrsministerium dem Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss), es habe die Unterlagen für jede im Haushalt enthaltene Stelle aktualisiert und vervollständigt. Es sagte zu, diese Unterlagen fortlaufend zu überprüfen und fortzuschreiben.

Der Bundeshaushalt wies im Jahre 2008 für die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes 13 356 Stellen

mit Personalausgaben von 624 Mio. Euro aus. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes überprüfte das Bundesverkehrsministerium den Personalbedarf nicht fortlaufend. Vielmehr schrieb es ihn nur nach Maßgabe der in den Haushaltsgesetzen vorgegebenen pauschalen Stelleneinsparung fort. So legte beispielsweise ein Wasser- und Schifffahrtsamt seinen Stellenbedarf bis zum Jahre 2012 fest. Es ging dabei vom Personalbestand des Jahres 1993 aus und unterstellte pauschal eine jährliche Stellenkürzung von 1,5 %.

Auch wenn das Bundesverkehrsministerium neue Stellen beantragte, belegte es den Personalbedarf nicht. Im Jahre 2009 beantragte die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung beispielsweise 25 neue Stellen für Diplom-Ingenieure in Projektteams. Die Haushaltsunterlagen wiesen einen Bedarf für nur einen Diplom-Ingenieur nach.

24.2

Das Bundesverkehrsministerium kann weder die Notwendigkeit der mehr als 13 000 vorhandenen noch die der neu beantragten Stellen der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung ausreichend begründen. Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass es entgegen den Haushaltsvorschriften den Personalbedarf nicht sachgerecht und nicht angemessen ermittelt hat. Sein Bericht und seine Zusagen gegenüber dem Rechnungsprüfungsausschuss waren damit nicht zutreffend.

Angesichts der jährlichen Personalausgaben von 624 Mio. Euro hat der Bundesrechnungshof das Bundesverkehrsministerium aufgefordert, den Personalbedarf systematisch und regelmäßig zu untersuchen.

24.3

Das Bundesverkehrsministerium ist dagegen der Auffassung, die Personalausgaben der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung seien haushaltsrechtlich ausreichend begründet.

Bereits im Jahre 2001 habe diese nicht zu viele Stellen gehabt. In einigen Aufgabenfeldern habe sogar Personal gefehlt. Ihre Aufgaben hätten sich seitdem nicht geändert. Außerdem habe sie in den Jahren 2001 bis 2008 1 971 Stellen eingespart.

Die Personalbedarfsermittlung umfassend zu aktualisieren, sei wirtschaftlich nicht vertretbar. Flächendeckende Untersuchungen erforderten eine Vergabe an Dritte im EU-weiten Wettbewerb. Sie seien zudem für die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung sehr aufwendig. Das Bundesverkehrsministerium beschränke die Personalbedarfsermittlung daher auf Arbeitsbereiche, in denen es „verwertbare Ergebnisse“ erwarte. Erst wenn sich die Organisation oder Aufgaben der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung ändern, überprüfe es den Personalbedarf umfassend.

Das Bundesverkehrsministerium hat eingeräumt, die Zahl der zusätzlichen Stellen für Ingenieure nicht ausreichend begründet zu haben.

24.4

Das Bundesverkehrsministerium hat die Personalbedarfsermittlung bei der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung zehn Jahre lang vernachlässigt. Ohne diesen Rückstand könnte es den Personalbedarf mit wesentlich geringerem Aufwand ermitteln und fortschreiben. Die von ihm selbst verursachte Verzögerung kann kein Argument dafür sein, auf eine sachgerechte Personalbedarfsermittlung auch weiterhin zu verzichten. Die Haushaltsvorschriften machen dazu im Übrigen klare Vorgaben. Das Bundesverkehrsministerium ist verpflichtet, den Personalbedarf zu belegen und zu begründen. Eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung kann es sonst nicht gewährleisten. Auch der Rechnungsprüfungsausschuss erwartet, dass die Behörden ihre Stellenausstattung stärker mit den Ergebnissen der Personalbedarfsermittlung verknüpfen.

Der Bundesrechnungshof fordert seit langem eine Organisationsreform der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung. Als Teil dieser Reform sollte das Bundesverkehrsministerium so früh wie möglich ein Konzept zur Personalbedarfsermittlung entwickeln und umsetzen.

Bundesministerium der Verteidigung (Einzelplan 14)

25 Unwirtschaftliche Versorgung mit Schiffskraftstoff (Kapitel 1407)

25.0

Das Bundesverteidigungsministerium und die Marine haben zur Versorgung der Schiffe und Boote mit Schiffskraftstoff unwirtschaftliche Lösungen gewählt. Die Marine hält zuviel Lagerraum für Kraftstoff vor; nutzt private statt bundeswehreigene Tanklager und verwendet ganzjährig den teureren Winterschiffskraftstoff. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Wirtschaftlichkeit der Versorgung mit Schiffskraftstoff zu untersuchen.

25.1

Die Marine plant, steuert und überwacht die Betriebsstoffversorgung ihrer Schiffe und Boote. Sie bevorratet Schiffskraftstoff in bundeswehreigenen und privaten Tanklagern und in Versorgungsschiffen. Außerdem beziehen die Schiffe und Boote Schiffskraftstoff direkt von der Industrie oder verbündeten Streitkräften.

Das Bundesverteidigungsministerium und die Marine haben hierbei in den vergangenen Jahren mehrere Entscheidungen getroffen. Dabei hatten sie nicht untersucht, wie sich diese Entscheidungen auf die wirtschaftliche Versorgung mit Schiffskraftstoff auswirken.

25.1.1 Vorrat an Schiffskraftstoff

Das Bundesverteidigungsministerium legte im Jahre 2005 fest, wie die Marine den notwendigen Vorrat an Schiffskraftstoff (Bevorratungssoll) im Inland berechnen muss. In die Berechnung geht der erwartete Verbrauch im In- und Ausland ein. Im Inland orderte die Marine weniger als die Hälfte des benötigten Schiffskraftstoffs.

Die Marine nutzt Tanklager in Kiel und Wilhelmshaven mit einer Kapazität von fast 50 000 m³. Diese Lagerkapazitäten nutzte die Marine in den vergangenen Jahren durchschnittlich zur Hälfte.

Ein Viertel der Lagerkapazität hält sie vor, um Schiffskraftstoff zu lagern, den Schiffe und Boote, z. B. vor Werftliegezeiten, abgeben. Seit dem Jahre 2007 wird Schiffskraftstoff – bis auf Kleinstmengen – nur an das Tanklager in Kiel zurückgegeben. In Wilhelmshaven hält sie rechnerisch 500 m³ Lagerkapazität vor, ohne diese für abgegebenen Schiffskraftstoff zu nutzen.

25.1.2 Marine mietet Tanklager

Im Jahre 2002 nutzte die Marine neben den Tanklagern in Kiel und Wilhelmshaven auch 12 000 m³ bundeseigene Tanklager in Bremen-Farge. Zusätzlich mietete sie 10 000 m³ Tanklager in Kiel. Sie begründete dies mit der ungünstigen Lage der Tanklager in Bremen-Farge. Die Bundeswehr musste für die zusätzlich in Kiel gemieteten Tanklager 18 990 Euro je 1 000 m³ und Jahr zahlen.

Drei Jahre später gab sie die in Bremen-Farge für Schiffskraftstoff genutzten Tanklager auf. Die Bundeswehr nahm hierfür Mieten zwischen 7 700 Euro und 10 000 Euro je 1 000 m³ und Jahr ein.

25.1.3 Winterschiffskraftstoff

Im Jahre 2008 entschied die Marine, im Inland hochwertigen Schiffskraftstoff für kältere Regionen (Winterschiffskraftstoff) ganzjährig zu nutzen. Sie sah – trotz höherer Preise – erhebliche Vorteile in einer „sortenreinen“ Lagerung. Im Ausland erhielten deutsche Einheiten auch Schiffskraftstoff für gemäßigte oder tropische Regionen oder handelsüblichen Schiffsdiesel. Kehrt Schiffe und Boote aus Einsätzen oder Übungen zurück, gaben sie diesen Schiffskraftstoff an das Lager in Kiel ab. Dort ließ die Marine ihn aufbereiten und separat lagern. Sie verwendete diesen Schiffskraftstoff bei Einsätzen oder Übungen in tropischen oder gemäßigten Regionen.

25.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesverteidigungsministerium und die Marine vor keiner der dargestellten Entscheidungen Alternativen betrachtet und deren Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit untersucht hatten. Bezogen auf die einzelnen Sachverhalte hat er kritisiert:

- Die Kapazitäten der Tanklager sind deutlich überhöht, weil das Bundesverteidigungsministerium den erwarteten

teten Gesamtverbrauch im In- und Ausland zugrunde gelegt hat. Wenn die Marine die Lagerkapazitäten auf der Grundlage des Inlandsverbrauchs berechnet, würde sie jährlich 300 000 Euro einsparen.

Es ist nicht gerechtfertigt, ein Viertel der ortsfesten Lagerkapazitäten sowohl in Kiel als auch in Wilhelmshaven für die Rückgabe von Kraftstoff vorzuhalten. Denn nur in Kiel nimmt die Marine tatsächlich Kraftstoff zurück.

- Die Marine hat im Jahre 2002 zusätzliche Tanklager in Kiel gemietet, ohne Alternativen zu prüfen. Neben der Miete von Lagerkapazitäten in Kiel wären der Transport des Kraftstoffs vom bundeswehreigenen Tanklager in Bremen-Farge, der Neubau eigener oder die Erweiterung vorhandener Tanklager möglich gewesen. Auch als die Marine das Lager in Bremen-Farge aufgab, hat sie keine Alternativen untersucht.
- Der erhoffte Vorteil, nur eine Sorte Kraftstoff bevorraten zu müssen, wenn ganzjährig Winterschiffskraftstoff verwendet wird, ist nicht eingetreten. Denn die zurückkehrenden Schiffe bringen Kraftstoffe anderer Qualitäten mit, die aufbereitet und getrennt gelagert werden müssen.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesverteidigungsministerium empfohlen, die Wirtschaftlichkeit der Bevorratung von Schiffskraftstoff und der Versorgung der Schiffe und Boote zu untersuchen. Dabei sollte es

- die Lagerkapazitäten auf Basis des erwarteten Inlandsverbrauchs berechnen,
- Tanklager für die Aufnahme von Treibstoff zurückkehrender Schiffe ausschließlich in Kiel berücksichtigen,
- Alternativen zur ganzjährigen Verwendung des Winterschiffskraftstoffs betrachten oder eine „sortenreine Lagerung“ bei reduzierten Lagerkapazitäten ermöglichen.

25.3

Das Bundesverteidigungsministerium hat der Empfehlung des Bundesrechnungshofes widersprochen, die Bevorratung von Schiffskraftstoff an dem Verbrauch im Inland auszurichten. Nach seiner Auffassung sei der Bedarf an Schiffskraftstoffen nicht sicher dem Grundbetrieb oder Einsatz zuzuordnen, da die Einsatzgebiete und die eingesetzten Schiffe wechselten. Deshalb müsse der erwartete Inlands- und Auslandsverbrauch als Berechnungsgrundlage für das Bevorratungssoll herangezogen werden. Die Lagerkapazitäten in den ortsfesten Einrichtungen in Kiel und Wilhelmshaven seien daher weiterhin erforderlich.

In Kiel seien die zusätzlichen Kapazitäten für den dort stationierten Einsatzgruppenversorger notwendig. Die Einsatzgruppenversorger hätten im bundeseigenen Tanklager Bremen-Farge keinen Kraftstoff übernehmen können. Ein Transport von Kraftstoff von Bremen-Farge nach Wilhelmshaven oder Kiel sei nur eingeschränkt möglich.

Das bundeseigene Lager Bremen-Farge werde von der Marine nicht mehr genutzt, da es eine Überkapazität für den Bedarf im Nordseeraum darstellte.

Das Bundesverteidigungsministerium gab an, bei der Entscheidung, im Inland ausschließlich Winterschiffskraftstoff zu verwenden, habe es wirtschaftliche Aspekte berücksichtigt. Auf eine „förmliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchung“ habe es jedoch verzichtet. Inzwischen hat das Bundesverteidigungsministerium die Marine angewiesen, die Wirtschaftlichkeit entsprechend den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zu untersuchen.

25.4

Seit Jahren führt der hohe Anteil des im Ausland bezogenen Schiffskraftstoffs zu deutlich überhöhten Lagerkapazitäten im Inland. Der Bundesrechnungshof hält es deshalb für unwirtschaftlich, dass das Bundesverteidigungsministerium weiterhin den Gesamtverbrauch im In- und Ausland für die Vorratsmengen im Inland zugrunde legt. Im Bedarfsfall bestünde zudem die Möglichkeit, die bundeseigenen Tanklager in Bremen-Farge erneut zu nutzen.

Nur in Kiel werden Kraftstoffe zurückgenommen und aufbereitet. Daher ist es nicht gerechtfertigt, dass die Marine auch in Wilhelmshaven ein Viertel der Lagerkapazität für Kraftstoffrücknahmen vorhält.

Die Einsatzgruppenversorger und die großen Versorgungsschiffe übernehmen den Kraftstoffvorrat fast immer direkt von der Industrie. Deshalb überzeugt das Argument der Marine nicht, die Tanklager in Kiel seien notwendig, weil die Einsatzgruppenversorger in Bremen-Farge keinen Kraftstoff übernehmen können.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesverteidigungsministerium nun die Wirtschaftlichkeit der ganzjährigen Verwendung des hochwertigen Schiffskraftstoffs überprüfen wird. Er erwartet, dass es auch die Bevorratung von Schiffskraftstoff untersucht. Dabei sollte es beachten, dass

- die im Inland notwendigen Lagerkapazitäten für Schiffskraftstoffe,
- der Umfang der anzumietenden Lagerkapazitäten und
- die ganzjährige Verwendung von Winterschiffskraftstoff

nicht unabhängig voneinander betrachtet werden können.

26 Marine gibt über 3 Mio. Euro für nur eingeschränkt einsatzfähige Schlauchboote aus (Kapitel 1416 Titel 554 12)

26.0

Die Marine hat für ihre Kampfschwimmer in den Jahren 2004 und 2005 vier Schlauchboote beschafft. Sie hat statt der geplanten 1,5 Mio. Euro über 3 Mio. Euro ausgege-

ben. Die Boote verfügen trotz umfangreicher Nachbesserungen nicht über die geforderten Transport- und Einsatzmöglichkeiten. Die Marine kann die Boote deshalb nur eingeschränkt nutzen. Sie plant, die Boote für eine weitere Million Euro nachzurüsten.

26.1

Die Kampfschwimmer der Marine nutzen seit dem Jahre 1988 drei Schlauchboote. Da sich die Aufgaben für die Kampfschwimmer verändert haben, stellte die Marine neue Anforderungen an Schlauchboote, insbesondere:

- eine umfangreiche Bewaffnung,
- eine mehr als doppelt so große Besatzung,
- eine um 15 Knoten höhere Maximalgeschwindigkeit sowie
- einen deutlich größeren Aktionsradius.

Die Boote sollen weltweit eingesetzt werden. Deshalb müssen sie von Schiffen ausgesetzt sowie über Land und in der Luft zum Einsatzort transportiert werden können. Die Marine beantragte vier dieser Boote und plante dafür Ausgaben von 1,5 Mio. Euro ein. In den Jahren 2004 und 2005 beschaffte das Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (Bundesamt) vier Boote sowie zwei Anhänger für den Landtransport.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Hannover diese Beschaffung. Er stellte fest, dass die Bundeswehr die Boote entgegen eigener Vorschriften mit den Planungsunterlagen des Vorgängermodells beschaffte. Die neuen Anforderungen beschrieb sie nur allgemein. Sie stellte die Kosten unvollständig dar. Notwendige Ausstattungen, z. B. für die Bewaffnung und das Radar, berücksichtigte sie bei ihren Planungen überhaupt nicht.

Im Sommer 2006 prüfte das Kommando Truppenversuche der Marine die Boote unter Einsatzbedingungen. Es stellte fest, dass wichtige Forderungen der Marine nicht erfüllt waren. So konnten die Boote aufgrund der Abmessungen des beladenen Anhängers nur eingeschränkt auf öffentlichen Straßen transportiert werden. Die Anhänger konnten abseits befestigter Straßen und auf weichem Untergrund nicht eingesetzt werden, weil sie dort einzusinken drohten. Die Boote konnten weder mit dem Transportflugzeug „Transall C 160“ noch mit einem Hubschrauber der Bundeswehr transportiert werden. Ein Aussetzen der Boote von Bord des Einsatzgruppenversorgers war nur ohne Besatzung und unter günstigen Witterungsbedingungen möglich.

Bis Ende 2009 gab die Bundeswehr mehr als das Doppelte für die Beschaffung und Nachrüstung der Boote aus als geplant. Die Mängel konnte sie nur teilweise beheben. Für drei der Boote erteilte sie eine eingeschränkte „Genehmigung zur Nutzung“. Diese gilt ausschließlich für

Ausbildungsfahrten im nationalen küstennahen Bereich. Das vierte Boot nutzte das Bundesamt für Erprobungen.



Testfahrt eines der neuen Schlauchboote der Marine

Quelle: Prüfungsamt des Bundes Hannover

26.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Bundeswehr die Boote trotz neuer Anforderungen mit den Planungsunterlagen des Vorgängermodells beschafft hat. Damit vermied sie die geforderten technischen und organisatorischen Untersuchungen sowie eine vollständige Darstellung der Kosten für Entwicklung, Beschaffung und Nutzung. Sie beschrieb die neuen Anforderungen unvollständig und unpräzise. Trotz umfangreicher Änderungen und Umbauten und mehr als doppelt so hoher Ausgaben als geplant, stand den Kampfschwimmern auch fünf Jahre nach der Beschaffung kein Boot zur Verfügung, das den Einsatzanforderungen entsprach.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesverteidigungsministerium aufgefordert, keine weiteren Ausgaben zu tätigen. Er hat empfohlen, dass

- die Marine ihre noch zu erfüllenden Anforderungen an die Boote darlegt und
- das Bundesamt untersucht, ob diese realisierbar und wirtschaftlich zu erfüllen sind.

Auf dieser Grundlage sollte die Marine über das weitere Vorgehen entscheiden.

26.3

Das Bundesverteidigungsministerium hat bei der Beschaffung der Boote Mängel eingeräumt. Es hat die Marine angewiesen, künftig die Vorschriften zu beachten. Es hat für das Jahr 2010 weitere Ausgaben von 1 Mio. Euro eingeplant, um die Boote nachzurüsten. Hierdurch ergäben sich Gesamtausgaben von 4,15 Mio. Euro. Die gegenüber der ursprünglichen Planung gestiegenen Ausgaben führt das Bundesverteidigungsministerium im Wesentlichen auf nachträgliche Nutzerforderungen zurück.

Nach Aussage des Bundesverteidigungsministeriums können die Kampfschwimmer die Boote ab Mitte 2010 auch für räumlich begrenzte Einsätze nutzen.

26.4

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hätte die Bundeswehr bei zusätzlichen Ausgaben von 1 Mio. Euro zuvor festlegen müssen, welche Anforderungen der Kampfschwimmer zwingend erforderlich sind. Zudem hätte sie untersuchen müssen, ob diese durch die Nachrüstung tatsächlich uneingeschränkt erfüllt werden können.

Die Begründung des Bundesverteidigungsministeriums, die Boote hätten sich aufgrund veränderter Nutzerforderungen verteuert, ist unzutreffend. Die Marine hat nach der Beschaffung nur eine zusätzliche Ausstattung gefordert. Diese soll den Kampfschwimmern helfen, von ihrem Boot an Bord fremder Schiffe und Boote zu gelangen. Die übrigen Änderungen und Umbauten sind Folge der unpräzisen Planungsunterlagen.

Der Bundesrechnungshof hält weiterhin eine Nachrüstung der Boote ohne vorherigen Nachweis der Wirtschaftlichkeit nicht für vertretbar.

27 Planungsfehler beim Kauf von Fallschirmen für den Auslandseinsatz (Kapitel 1403 Titel 554 81)

27.0

Die Bundeswehr hat im Jahre 2007 für den Einsatz in Afghanistan fünf Lastengleitfallschirme für 4 Mio. Euro gekauft. Sie stehen der Truppe bis heute nicht zur Verfügung. Die Bundeswehr beschaffte die Fallschirme in einem besonderen Verfahren, mit dem sie nur einen dringenden Bedarf für den Auslandseinsatz decken darf. Voraussetzung für den Kauf war deshalb, dass die Fallschirme spätestens nach einem Jahr eingesetzt werden können. Die Bundeswehr verkannte bei ihrer Planung jedoch den Zeitbedarf für die Erprobung der Fallschirme. Die Mittel hätte sie in dem besonderen Verfahren dazu nutzen können, die Soldatinnen und Soldaten im Auslandseinsatz mit anderen, dringend benötigten und tatsächlich kurzfristig einsetzbaren Ausrüstungsgegenständen auszustatten.

27.1

Die Bundeswehr kann mit ihrer mittel- und langfristig ausgerichteten Ausrüstungsplanung nicht die für jeden denkbaren Einsatzfall erforderliche Ausrüstung bereitstellen. In Auslandseinsätzen benötigen die Soldatinnen und Soldaten regelmäßig weitere Ausrüstungsgegenstände. Diesen sogenannten einsatzbedingten Sofortbedarf deckt die Bundeswehr in einem besonderen, beschleunigten Beschaffungsverfahren. Ziel ist es, die Soldatinnen und Soldaten im Einsatz möglichst schnell zu unterstützen. Das besondere Beschaffungsverfahren darf die Bundeswehr

deshalb nur anwenden, wenn sie die Ausrüstungsgegenstände innerhalb von sechs Monaten, in Ausnahmefällen innerhalb eines Jahres, einsetzen kann. Die Haushaltsmittel für den einsatzbedingten Sofortbedarf will die Bundeswehr insbesondere für den Schutz der Soldatinnen und Soldaten im Einsatz verwenden.

Im Jahre 2007 erteilte die Bundeswehr aus Mitteln des einsatzbedingten Sofortbedarfs einen Auftrag über die Lieferung von fünf selbststeuernden Lastengleitfallschirmen für 4 Mio. Euro. Sie will diese Fallschirme in Afghanistan einsetzen und damit sicherstellen, dass die Truppe zum Beispiel auch in unwegsamen Regionen oder im Falle unpaszierbarer Straßen versorgt werden kann. Hierzu sollen die Fallschirme unterschiedliche Lasten zielsicher absetzen können. Bevor die Bundeswehr sie einsetzen kann, muss sie diese erproben und luftfahrtrechtlich zulassen. Der Auftragnehmer erwarb die Fallschirme von einem amerikanischen Hersteller. Er lieferte sie zusammen mit der Steuerungstechnik und speziellen Gurten an die Bundeswehr.

Der Bundesrechnungshof prüfte den Kauf der Lastengleitfallschirme mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Koblenz. Er stellte fest, dass die luftfahrtrechtliche Zulassung noch aussteht und die Fallschirme mehr als zwei Jahre nach der Auftragserteilung nicht einsatzbereit sind.

27.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Bundeswehr nicht davon ausgehen konnte, die Fallschirme innerhalb eines Jahres einsetzen zu können. So hatte sie keine Erfahrungen mit der Erprobung und Zulassung selbststeuernder Lastengleitfallschirme. Zudem musste der Auftragnehmer die Fallschirme aus den USA importieren. Die Bundeswehr hätte deshalb erkennen müssen, dass sie die Regelungen zur Deckung von einsatzbedingtem Sofortbedarf nicht einhalten kann. Die Vorgabe, die Ausrüstung kurzfristig einsetzen zu können, ist angesichts begrenzter Haushaltsmittel ein wesentliches Entscheidungskriterium. Die Bundeswehr hätte die Mittel im besonderen Verfahren nutzen können, um die Soldatinnen und Soldaten im Auslandseinsatz anstelle der Fallschirme mit anderen, dringend benötigten und tatsächlich kurzfristig einsetzbaren Ausrüstungsgegenständen auszustatten.

27.3

Das Bundesverteidigungsministerium hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes bestätigt. Es hat jedoch geltend gemacht, die Fallschirme seien in einer Standardkonfiguration marktvorgänglich und es seien lediglich geringe Angleichungen erforderlich gewesen. Zu den dennoch eingetretenen Verzögerungen bei der Erprobung und Zulassung der Fallschirme hat es ausgeführt, die amerikanischen Behörden hätten die Exportgenehmigung erst spät erteilt. Weiterhin habe der Auftragnehmer notwendige Unterlagen für die Zulassung der Fallschirme ver-

später vorgelegt. Die Erprobung habe sich danach witterungsbedingt verschoben. Diese Umstände seien nicht vorab erkennbar gewesen. Das Bundesverteidigungsministerium hat es daher für zulässig gehalten, die Fallschirme als Einsatzbedingten Sofortbedarf zu kaufen.

27.4

Der Bundesrechnungshof hält die Ausführungen des Bundesverteidigungsministeriums nicht für überzeugend. Mehr als zwei Jahre nach dem Kauf kann die Bundeswehr die Lastengleitfallschirme immer noch nicht in Afghanistan einsetzen. Der Kauf der Fallschirme nach dem besonderen Verfahren für den Einsatzbedingten Sofortbedarf hat seinen Zweck deutlich verfehlt. Gerade weil die Bundeswehr auf die Erteilung der Exportgenehmigung für die Fallschirme und die Witterungsverhältnisse während ihrer Erprobung keinen Einfluss nehmen konnte, eigneten sie sich nicht für einen Kauf als Einsatzbedingter Sofortbedarf. Der Bundeswehr fehlte die erforderliche Planungssicherheit. Die Darstellung des Bundesverteidigungsministeriums, die Fallschirme seien marktverfügbar und die erforderlichen Änderungen gering, wiederholt lediglich die in der Planungsphase zu optimistische und im Ergebnis unzutreffende Einschätzung. Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Forderung, die Mittel für den Einsatzbedingten Sofortbedarf nur für kurzfristig einsetzbare Ausrüstungsgegenstände zu verwenden. Hierzu sollte die Bundeswehr bei ihrer Planung verstärkt auf zeitliche Risiken achten und diese sachgerecht bewerten.

28 **Unzureichende Forschungsleistungen eines medizinischen Instituts der Bundeswehr** (Kapitel 1420)

28.0

Die Forschungsleistungen des Instituts für den Medizinischen Arbeits- und Umweltschutz der Bundeswehr sind unzureichend. Die am Institut tätigen Sanitätsoffiziere verfügen nicht über die erforderliche wissenschaftliche Qualifikation. Seit seiner Gründung im Jahre 2003 hat das Institut erst zehn Forschungsvorhaben abgeschlossen. Dem stehen Ausgaben von 11 Mio. Euro gegenüber. Der Wissenschaftsrat hat das Institut kritisiert und hervorgehoben, dass dessen Forschungsleistungen qualitativ nicht dem Stand der Wissenschaft entsprechen. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes wird es der Bundeswehr auch in absehbarer Zeit kaum gelingen, qualifizierte Wissenschaftler für das Institut zu gewinnen. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesverteidigungsministerium empfohlen zu prüfen, ob die Aufgaben des Instituts auf andere Einrichtungen verlagert werden können.

28.1

Die Bundeswehr gründete im Jahre 2003 das Institut für den Medizinischen Arbeits- und Umweltschutz der Bun-

deswehr (Institut) in Berlin. Es soll angewandte Forschung auf den Gebieten der militärischen Arbeits- und Umweltmedizin sowie der Umwelthygiene betreiben. Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 2008 mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes München die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Instituts. Er stellte fest, dass es bislang zehn Forschungsvorhaben abgeschlossen hatte. Die am Institut tätigen Sanitätsoffiziere waren zuvor überwiegend nicht in der Forschung tätig. Sie verfügten nicht über eine ihrer Funktion entsprechende wissenschaftliche Qualifikation. Sie wurden teilweise mit Aufgaben betraut, für die ihr Dienstposten nicht vorgesehen ist und die sie nicht auslasteten. So waren im Fachbereich „Experimentelle Umwelthygiene und -mikrobiologie“ ein Sanitätsstabsoffizier und drei Feldwebel ohne Aufgaben. Für das Jahr 2009 hatte der Fachbereich keine Forschungsvorhaben geplant. Im Bereich „Umweltepide-miologie“ befassten sich der verantwortliche Arzt und seine Mitarbeiter überwiegend mit Internetrecherchen. Der Fachbereich „Experimentelle Bioanalytik elektromagnetischer Wellen und Felder“ verfügte nicht über Fachpersonal. Deshalb konnte das Institut die wissenschaftliche Arbeit auf diesem Gebiet nur mittels einer Kooperation mit externen Einrichtungen aufrecht erhalten. Der Fachbereich „Biomonitoring und spezielle Einsatzanalytik“ des Instituts konnte keine Forschungsprojekte abschließen. Grund waren mehrere längere Auslandseinsätze des Fachbereichsleiters. In den sieben Jahren seit seiner Gründung hat das Institut Ausgaben von 11 Mio. Euro verursacht.

Der Wissenschaftsrat der Bundesregierung gab im Mai 2009 eine Stellungnahme zum Institut ab. Er wies u. a. darauf hin, dass es dem Institut an forschungserfahrenem wissenschaftlichem Personal mangelt. Die Forschungsleistungen seien deshalb qualitativ und quantitativ nicht ausreichend. Nach Auffassung des Wissenschaftsrates ist es dem Institut nicht gelungen, seine Aufgaben in ein stimmiges Forschungs- und Arbeitsprogramm zu überführen.

28.2

Der Bundesrechnungshof hat die unzureichende Forschungsleistung des Instituts kritisiert. Er hat darauf hingewiesen, dass es dem Institut in den sieben Jahren seines Bestehens nicht gelungen ist, qualifiziertes wissenschaftliches Personal zu gewinnen. Für den Bundesrechnungshof ist nicht erkennbar, dass sich an dieser Situation in absehbarer Zeit etwas ändern wird. Er hält es für nicht länger hinnehmbar, dass ganze Fachbereiche deshalb keine Forschungsvorhaben durchführen können.

Der Bundesrechnungshof sieht seine Einschätzungen durch die Stellungnahme des Wissenschaftsrates bestätigt.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesverteidigungsministerium empfohlen zu prüfen, ob die Aufgaben des Instituts auf andere Einrichtungen verlagert werden können.

28.3

Das Bundesverteidigungsministerium hat den Feststellungen des Bundesrechnungshofes entgegengehalten, dass sich das Institut bisher in einer Aufbauphase befunden habe. Die notwendigen Voraussetzungen zur Aufnahme einer koordinierten Forschungstätigkeit hätten erst geschaffen werden müssen. Das Institut habe daher nicht unmittelbar mit der Forschung beginnen können. Gesundheitliche Fragestellungen zum „Arbeitsplatz Soldat“ könnten nur in einer Einrichtung angemessen bearbeitet werden, die in der Bundeswehr verankert und mit den Besonderheiten des militärischen Dienstes vertraut sei. Dies unterscheide die Tätigkeit des Instituts sowohl von der Forschung in der zivilen Arbeits- und Umweltmedizin als auch von der Tätigkeit anderer bundeswehrinterner Institute.

Unter Berücksichtigung der Forderungen von Wissenschaftsrat und Bundesrechnungshof sei der Fachbereich Psychische Gesundheit des Instituts bereits im Mai 2010 aufgelöst und dessen Aufgaben dem Bundeswehrkrankenhaus Berlin übertragen worden. Es sei zweckmäßig, Überlegungen zu den verbleibenden Aufgaben und zu strukturellen Konsequenzen für das Institut in die aktuellen Strukturüberlegungen der Bundeswehr einfließen zu lassen. Bei einer vorgezogenen Organisationsentscheidung bestehe die Gefahr einer nach kurzer Zeit notwendigen Korrektur. Wegen der nur langfristig aufbaubaren wissenschaftlichen Kompetenz sollte dies aus Sicht des Bundesverteidigungsministeriums vermieden werden.

28.4

Der Bundesrechnungshof hält die Einwände des Bundesverteidigungsministeriums nicht für überzeugend. Auch sieben Jahre nach Gründung des Instituts kann er nicht erkennen, wie es qualifizierte Wissenschaftler gewinnen und zu qualitativ und quantitativ angemessenen Forschungsergebnissen kommen will. Dieser Sachstand ist aus Sicht des Bundesrechnungshofes nicht nur einer „Aufbauphase“ geschuldet, sondern belegt strukturelle Fehlentwicklungen. Das Bundesverteidigungsministerium hat die Aufgaben des Fachbereichs Psychische Gesundheit auf das Bundeswehrkrankenhaus Berlin übertragen. Es hat damit aus Sicht des Bundesrechnungshofes den richtigen Weg eingeschlagen. Das Bundesverteidigungsministerium sollte angesichts der übereinstimmenden Kritik des Bundesrechnungshofes und des Wissenschaftsrates umgehend prüfen, ob auch die weiteren Fachbereiche des Instituts auf andere medizinische Forschungseinrichtungen der Bundeswehr übertragen werden können. Das Institut hat bisher keine wissenschaftliche Kompetenz aufgebaut, die verloren gehen könnte. Daran können auch künftige Organisationsentscheidungen zur Struktur der Bundeswehr nichts ändern. Sie werden weder Auswirkungen auf die wissenschaftliche Kompetenz des Instituts haben noch sinnvolle Aufgaben für das Institut schaffen können. Das Bundesverteidigungsministerium sollte deshalb rasch handeln, um die mit der Schließung des Instituts möglichen finanziellen Einsparungen zu realisieren.

29

Bundeswehr fordert Guthaben von 1 Mio. Euro verspätet zurück (Kapitel 1409 u. a.)

29.0

Die Bundeswehr hat erst nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes die Rückzahlung eines Guthabens von 1 Mio. Euro eingefordert. Das Guthaben resultierte aus einer Partnerschaft mit einer NATO Agentur. Die Bundeswehr beauftragte diese Agentur, die Ersatzteile für das Flugabwehr-Raketensystem NIKE zu beschaffen. Sie bezahlte die Agentur hierfür im Voraus. NIKE wurde vor mehr als 20 Jahren von der Bundeswehr ausgesondert.

29.1

Die Bundeswehr beauftragt die NATO Maintenance and Supply Agency (NAMSA) in Luxemburg, Ersatzteile für Waffensysteme zu beschaffen. Sie nutzt die NAMSA insbesondere, wenn auch andere Nationen die gleichen Waffensysteme dort betreuen lassen. Die Nationen schließen sich dann zu sogenannten Waffensystempartnerschaften zusammen. Die hierfür erforderlichen Haushaltsmittel zahlen die Nationen der NAMSA in der Regel im Voraus.

Auch für das Flugabwehr-Raketensystem NIKE hatte die Bundeswehr die Ersatzteile über die NAMSA beschafft, bevor sie es vor mehr als 20 Jahren aussonderte.

Im Jahre 2006 prüfte der Bundesrechnungshof die deutsche Beteiligung bei der NAMSA. Er ermittelte ein Guthaben von rund 880 000 Euro, das Deutschland aus dem Projekt NIKE zustand. Außerdem stellte er fest, dass das Bundesverteidigungsministerium seine Finanzmittel bei der NAMSA nur teilweise kontrollierte. Nachdem es NIKE ausgesondert hatte, war für die Kontrolle der finanziellen Abrechnung der Waffensystempartnerschaft niemand mehr zuständig. Der Bundesrechnungshof forderte die Bundeswehr auf, das Guthaben aus der Waffensystempartnerschaft abrechnen zu lassen und es dem Bundeshaushalt als Einnahme zuzuführen.

Die NAMSA bewertete diese deutsche Beteiligung nach Aufforderung des Bundesverteidigungsministeriums neu. Sie stellte nun ein Guthaben von 1 085 477 Euro fest. Das Bundesverteidigungsministerium ließ das Guthaben mit deutschen Zahlungsverpflichtungen bei einer anderen Waffensystempartnerschaft verrechnen.

29.2

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, dass das Bundesverteidigungsministerium die NAMSA erst nach 20 Jahren aufforderte, das deutsche Guthaben abzurechnen. Er hat zudem kritisiert, dass es seine Finanzmittel bei der NAMSA mangelhaft kontrollierte.

Der Bundesrechnungshof hat auch kritisiert, dass das Bundesverteidigungsministerium das Guthaben mit anderen Zahlungsverpflichtungen bei der NAMSA verrechnete. Es hätte das Guthaben stattdessen, wie nach dem Haushaltsrecht geboten, dem Bundeshaushalt als Ein-

nahme zuführen müssen. Nur dann werden die deutschen Zahlungsverpflichtungen und Guthaben für Waffensystempartnerschaften bei der NAMSa transparent. Außerdem kann nur so entschieden werden, ob solche Guthaben bei der NAMSa oder für andere prioritäre Projekte der Bundeswehr genutzt werden sollen.

29.3

Das Bundesverteidigungsministerium hat den Feststellungen nicht widersprochen. Es hat sich aber auf Vereinbarungen bezogen, die es bei der Waffensystempartnerschaft NIKE mit den anderen Nationen geschlossen hatte. Demnach würden im Falle des Austritts eines Teilnehmers Guthaben erst erstattet, nachdem auch die übrigen Nationen die Partnerschaft beendet haben. Dies sei zum 1. Januar 2009 geschehen. Die Schlussrechnung werde die NAMSa voraussichtlich erst Ende 2010 vorlegen.

Die Verrechnung des Guthabens mit anderen Verpflichtungen bei der NAMSa hat das Bundesverteidigungsministerium als gerechtfertigt angesehen. Es könne diese für andere Beschaffungsvorhaben bei der NAMSa verwenden.

29.4

Der Hinweis des Bundesverteidigungsministeriums auf die Vorschriften, die die Beendigung einer Waffensystempartnerschaft regeln, führen nicht zu einer anderen Bewertung. Denn Vorschriften ermöglichen es den Teilnehmern, die die Partnerschaft verlassen, ihr Guthaben vorläufig abrechnen und auszahlen zu lassen. Das Bundesverteidigungsministerium versäumte jedoch, dies einzufordern. Erst als es die NAMSa nach dem Hinweis des Bundesrechnungshofes darum ersuchte, rechnete diese das deutsche Guthaben ab. Der Bundesrechnungshof hält es wirtschaftlich nicht für vertretbar, ein Guthaben von 1 Mio. Euro mehr als 20 Jahre bei der NAMSa zu belassen. Er erwartet, dass das Bundesverteidigungsministerium seine Kontrollverfahren für deutsche Guthaben bei internationalen Agenturen grundlegend verbessert.

Der Bundesrechnungshof kritisiert weiterhin, dass die Bundeswehr das Guthaben bei der NAMSa mit anderen Zahlungsverpflichtungen Deutschlands verrechnen ließ. Das Guthaben kann nur dann für prioritäre Beschaffungen der Bundeswehr verwendet werden, wenn es dem Bundeshaushalt zugeführt wird und dort in einer für das Parlament transparenten Weise Entscheidungen über eine bedarfsgerechte Mittelverwendung zugänglich ist.

30 Bundeswehr könnte Ausbildung und Einsatz der Fluglotsen wirtschaftlicher gestalten (Kapitel 1419 Titel 532 03 und Kapitel 1403 Titel 547 81)

30.0

Die Bundeswehr entsendet militärisch ausgebildete Fluglotsen zur Deutschen Flugsicherung. Dort werden sie auf Kosten der Bundeswehr zu Fluglotsen für den zivilen Be-

reich ausgebildet. Nach der Ausbildung übernimmt die Bundeswehr deren Personalkosten. Da auch zivil ausgebildete Lotsen militärische Flüge kontrollieren, wird das militärisch ausgebildete Personal zumindest in dem derzeit vereinbarten Umfang nicht benötigt. Die Bundeswehr zahlt für die Kontrolle militärischer Flüge seit über 16 Jahren jährlich bis zu 100 Mio. Euro. Die Anzahl der militärischen Flüge ist deutlich zurückgegangen. Die Zahlungen sind nicht mehr leistungsgerecht.

30.1

Die Bundeswehr beurlaubt seit dem Jahre 1993 Soldatinnen und Soldaten mit einer militärischen Fluglotsenausbildung und entsendet sie zur Deutschen Flugsicherung (DFS). Sie sollen dort ihr Fachwissen einbringen, damit die DFS die militärischen Flüge kontrollieren kann. DFS und Bundeswehr haben vereinbart, hierfür 325 beurlaubte Soldatinnen und Soldaten einzusetzen. Die DFS zahlt ihnen die deutlich höheren Gehälter ziviler Fluglotsen. Die Gehaltszahlungen erstattet die Bundeswehr der DFS in vollem Umfang.

Die zur DFS entsandten Fluglotsen der Bundeswehr erhalten zusätzlich zu ihrer militärischen eine vollständige zivile Fluglotsenausbildung. Für diese zweite Ausbildung zahlt die Bundeswehr der DFS jährlich zwischen 5 und 6 Mio. Euro. Es dauert insgesamt siebeneinhalb Jahre, bis die militärische und die zivile Ausbildung abgeschlossen sind.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die zivilen Fluglotsen und die beurlaubten Soldatinnen und Soldaten bei der DFS überwiegend die gleichen Aufgaben wahrnehmen. Sie überwachen sowohl zivile als auch militärische Flüge. Wegen personeller Engpässe entsandte die Bundeswehr in den vergangenen Jahren weniger militärische Fluglotsen zur DFS. Im April 2009 arbeiteten 268 statt 325 beurlaubter Soldatinnen und Soldaten bei der DFS.

Die Bundeswehr zahlt seit der Privatisierung der Flugsicherungsdienste Gebühren für Flugsicherungsleistungen. Eine Kostenvereinbarung ist die Grundlage für die jährliche Zahlung von bis zu 100 Mio. Euro.

Die DFS rechnet ihre Leistungen für Flüge nach speziellen militärischen Regeln pauschal ab. Die Pauschalgebühren berücksichtigen im Wesentlichen die durchschnittliche Anzahl militärischer Flugbewegungen in einem bestimmten Zeitraum und die Personalkosten für beurlaubte Soldatinnen und Soldaten, die bei der DFS tätig sind. In den Jahren 2004 bis 2008 hatten sich die militärischen Flüge um mehr als ein Viertel verringert. Die Gebührenzahlungen gingen lediglich um 11 % zurück.

Die Bundeswehr hat erkannt, dass die Pauschalgebühren nicht mehr leistungsgerecht sind. Sie verhandelt seit mehr als drei Jahren mit der DFS über eine neue, leistungsgerechtere Gebührenvereinbarung. Sie strebt ein rein aufwandsbezogenes und personalunabhängiges Berechnungsverfahren für die militärischen Flugsicherungsgebühren an.

30.2

Das seit 16 Jahren praktizierte „Beurlaubungsmodell“ hat der Bundesrechnungshof als unwirtschaftlich bemängelt. Die zurzeit verringerte Zahl entsandter militärischer Fluglotsen zeigt, dass Reduzierungen möglich sind.

Der Bundesrechnungshof bezweifelt, dass eine vollständige militärische und eine vollständige zivile Ausbildung für Fluglotsen der militärischen Flugsicherung notwendig sind, da auch das nur zivil ausgebildete Personal diese Aufgaben erfüllen kann.

Er hat außerdem kritisiert, dass die Bundeswehr seit über 16 Jahren nahezu unveränderte Gebühren für die Kontrolle der Flüge nach speziellen militärischen Regeln zahlt, obwohl die Anzahl dieser Flüge deutlich abgenommen hat. Zwar hat die Bundeswehr die Notwendigkeit einer neuen Vereinbarung erkannt und entsprechende Verhandlungen aufgenommen. Sie dauern allerdings schon über drei Jahre an.

Der Bundesrechnungshof hat der Bundeswehr empfohlen,

- den Bedarf an militärisch ausgebildeten Fluglotsen zu untersuchen,
- auf eine aufwendige „Doppelausbildung“ zu verzichten und
- die Verhandlungen zur Gebührenanpassung voranzutreiben und schnell zum Abschluss zu bringen.

30.3

Das Bundesverteidigungsministerium hat erwidert, es sei weiterhin notwendig, Soldatinnen und Soldaten mit militärischer Fluglotseausbildung zu beurlauben und zur DFS zu entsenden. Nur mit diesem militärischen Fachwissen könne die DFS ihre Aufgaben auch für militärische Flugbewegungen erfüllen. Die Bundeswehr hat sich nicht dazu geäußert, dass beurlaubte Soldatinnen und Soldaten und zivile Fluglotsen überwiegend die gleichen Aufgaben wahrnehmen.

Die Bundeswehr könne die Zahl der beurlaubten Soldatinnen und Soldaten nur in enger Abstimmung mit der DFS senken. Eine gemeinsame Arbeitsgruppe überprüfe derzeit, ob die Vereinbarung von Bundeswehr und DFS grundsätzlich aktualisiert werden muss. Erste Ergebnisse erwarte sie Mitte 2011.

Die Bundeswehr hat mitgeteilt, dass die neue Vereinbarung die Kosten- und Leistungstransparenz deutlich erhöhen solle. Außerdem sollen die Gebühren flexibler gestaltet werden. Die Bundeswehr erwartet den Abschluss der Verhandlungen in Kürze.

30.4

Die Stellungnahme des Bundesverteidigungsministeriums überzeugt nicht. Auf die überwiegend gleichen Auf-

gaben beurlaubter Soldatinnen und Soldaten und ziviler Fluglotsen geht es nicht ein. Es begründet nicht näher, warum die beurlaubten Soldaten für ihre Tätigkeit insgesamt siebeneinhalb Jahre zu Fluglotsen ausgebildet werden müssen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Bundeswehr in der nun gebildeten Arbeitsgruppe das Entsende- und Beurlaubungsverfahren generell überprüft. Dabei sollte sie auch untersuchen, ob die DFS grundsätzlich auf beurlaubte Soldatinnen und Soldaten verzichten kann. Stattdessen könnten zivile Fluglotsen die notwendige militärische Fortbildung erhalten. Falls als Ergebnis der Überprüfung an dem bisherigen Verfahren festgehalten werden muss, sollten Bundeswehr und DFS

- den Bedarf an beurlaubten Soldatinnen und Soldaten ermitteln und
- den notwendigen Umfang der militärischen und zivilen Ausbildung bestimmen.

Der Bundesrechnungshof wird die Verhandlungen der Bundeswehr mit der DFS über die Gebühren weiter verfolgen.

31 Entscheidung für die erste Öffentlich Private Partnerschaft im Hochbau des Bundes nicht sachgerecht vorbereitet (Kapitel 1412 Titel 517 09)

31.0

Bei der Entscheidung für die erste Öffentlich Private Partnerschaft im Hochbau des Bundes konnte ein Wirtschaftlichkeitsvergleich nicht den Nachweis erbringen, dass das Angebot des privaten Partners gegenüber dem Bauen und Betreiben durch die öffentliche Verwaltung wirtschaftlich günstiger war. Wesentlicher Grund war, dass die öffentliche Bau- bzw. Betriebsverwaltung von anderen Anforderungen des Bundesverteidigungsministeriums auszugehen hatte als der private Partner.

31.1

31.1.1

Das Bundesverteidigungsministerium lässt die Bauleistungen und den Betrieb einer Kaserne nicht von der öffentlichen Bau- bzw. Betriebsverwaltung (öffentliche Verwaltung), sondern in einer Öffentlich Privaten Partnerschaft durchführen. Diese ist auf 20 Jahre angelegt. Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes München die Entscheidung für die erste Öffentlich Private Partnerschaft im Hochbau des Bundes.

31.1.2

Die Bundeshaushaltsordnung verpflichtet die Bundesverwaltung, für finanzwirksame Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Im Er-

gebnis einer solchen Untersuchung kann anstelle der öffentlichen Verwaltung auch ein privater Partner im Wege einer Öffentlich Privaten Partnerschaft tätig werden. Damit wird die Erwartung verbunden, gegenüber einer Eigenleistung Effizienzvorteile zu erzielen. Im Vorfeld einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung muss die Bundesverwaltung zunächst in qualitativer und quantitativer Hinsicht die Ziele des Projekts abschließend beschreiben, damit Bieter vergleichbare Angebote für die Leistungserbringung abgeben können.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes entwickelte das Bundesverteidigungsministerium die Ziele des Projekts erst im Laufe des Verfahrens. So gab das Bundesverteidigungsministerium der öffentlichen Verwaltung anfangs vor, wie baulich mit jedem einzelnen Gebäude auf dem Gelände zu verfahren ist und bat sie, hierfür die Kosten zu ermitteln; für die Ausgestaltung des Betriebskonzeptes und die sich daraus ergebenden Betriebskosten griff es auf Erfahrungswerte zurück. Erst mit der Ausschreibung des Projekts für private Bieter beschrieb das Bundesverteidigungsministerium die Ziele des Vorhabens abschließend. Es ließ verschiedene Arten der baulichen Umsetzung zu. Dadurch werden die Art der Betriebsführung sowie die sich daraus ergebenden Betriebskosten beeinflusst. Der private Bieter nutzte diese Möglichkeiten und bot sowohl bei der baulichen Herrichtung der Gebäude als auch beim Betriebskonzept Lösungen an, die erheblich von den anfänglichen Vorgaben des Bundesverteidigungsministeriums abwichen. Die öffentliche Verwaltung erhielt keine Möglichkeit mehr, auf Basis dieser abschließenden Beschreibung in einer ganzheitlichen, liegenschaftsbezogenen Betrachtung und frei von den anfänglichen Vorgaben optimierte, eigenständige bauliche und betriebliche Lösungen zu entwickeln. Diese auf unterschiedlicher Grundlage ermittelten Bau- und Betriebskosten der öffentlichen Verwaltung einerseits und des privaten Bieters andererseits stellte das Bundesverteidigungsministerium in einem Wirtschaftlichkeitsvergleich gegenüber. Da das Angebot des privaten Bieters sowohl in der Bau- als auch der Betriebsphase wirtschaftlich günstiger war, entschied es, das Projekt im Wege der Öffentlich Privaten Partnerschaft zu vergeben.

31.1.3

Nach dem „Leitfaden Nachhaltiges Bauen“ sind bei Hochbauprojekten des Bundes für den gesamten Lebenszyklus von Gebäuden, der mit 50 bis 100 Jahren angenommen wird, u. a. die ökologischen und ökonomischen Aspekte des Bauens zu bewerten. Jede Entscheidung zu Planung, Bau und Betrieb von baulichen Anlagen ist also daraufhin zu prüfen, wie sie sich über deren Lebenszyklus auswirkt. Dies gilt auch dann, wenn über bauliche Anlagen Verträge geschlossen werden, deren Laufzeit vom Lebenszyklus abweicht. Derartige Entscheidungen beeinflussen die Wirtschaftlichkeit eines Projekts.

Das Bundesverteidigungsministerium legte die Vertragsdauer der Öffentlich Privaten Partnerschaft auf 20 Jahre

fest und wich damit von der üblicherweise angenommenen Dauer des Lebenszyklus von Gebäuden ab. Der private Partner hatte bis zum Vertragsende einen funktionsfähigen Zustand der Kaserne zu gewährleisten; eine darüber hinausgehende Restnutzungsdauer vereinbarte das Bundesverteidigungsministerium nicht. Dabei schloss es nicht aus, dass die Kaserne nach der Vertragslaufzeit der Öffentlich Privaten Partnerschaft in gleicher Weise weiter genutzt wird. Es ließ den voraussichtlichen Wert der Kaserne auf das Ende der Vertragslaufzeit nicht vorab berechnen. Es berechnete auch nicht den Wert der Kaserne für den Fall, dass die öffentliche Verwaltung 20 Jahre für den Betrieb und Bauunterhalt verantwortlich wäre. Entsprechende Wertbetrachtungen konnten daher nicht in den Wirtschaftlichkeitsvergleich einfließen.

31.2

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, dass das Bundesverteidigungsministerium die Wirtschaftlichkeit des Bauens und Betreibens der Kaserne durch die öffentliche Verwaltung oder durch einen privaten Partner nicht auf gleicher Basis verglichen hat. Dazu hätte gehört, dass es bereits zu Beginn des Verfahrens die quantitativen und qualitativen Ziele des Projekts abschließend beschrieben und die Ergebnisse beider Seiten zeit- und inhalts- gleich zur Verfügung gestellt hätte. Nur so wäre gewährleistet gewesen, dass die öffentliche Verwaltung bei ihrer Kalkulation der Aufwendungen die gleichen Planungsvoraussetzungen wie der private Partner gehabt hätte. Der Bundesrechnungshof hat es für nicht sachgerecht gehalten, dass es der öffentlichen Verwaltung verfahrensbedingt verwehrt war, ihre späteren Aufwendungen zu optimieren. So waren die Kalkulationsergebnisse der Verwaltung und die des privaten Partners nicht miteinander vergleichbar.

Der Bundesrechnungshof hat zudem beanstandet, dass das Bundesverteidigungsministerium die Wirtschaftlichkeit beurteilte, ohne den Lebenszyklus der Kaserne einzubeziehen. Der Auftragnehmer konnte so sein Angebot an der Vertragsdauer und nicht am Lebenszyklus der Kaserne ausrichten. Damit ist die Funktionsfähigkeit der Kaserne bis zum Vertragsende gesichert, für die Zeit danach nicht mehr. Es verbleiben für die Zeit nach der Öffentlich Privaten Partnerschaft Risiken des Auftraggebers.

Der vom Bundesverteidigungsministerium durchgeführte Wirtschaftlichkeitsvergleich konnte demnach nicht den Nachweis erbringen, dass das Beauftragen eines privaten Partners in einer Öffentlich Privaten Partnerschaft über 20 Jahre die wirtschaftlich günstigere Lösung war.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dass das Bundesverteidigungsministerium künftig für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen die Ziele eines Projekts in qualitativer und quantitativer Hinsicht abschließend beschreibt und diese inhalts- und zeitgleich nicht nur den privaten Partnern, sondern auch der öffentlichen Verwaltung zur Verfü-

gung stellt. Ferner muss es bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen den Lebenszyklus angemessen berücksichtigen.

31.3

Das Bundesverteidigungsministerium hat den Feststellungen des Bundesrechnungshofes widersprochen. In seiner Stellungnahme hat es im Wesentlichen eingewandt:

- Der öffentlichen Verwaltung sei Gelegenheit gegeben worden, ein „optimiertes bauliches und betriebliches Gesamtkonzept vorzulegen“.
- Quantitative und qualitative Änderungen der Ziele im laufenden Verfahren hätten nicht stattgefunden.
- Die abschließende Beschreibung der qualitativen und quantitativen Ziele hätte es der öffentlichen Verwaltung nicht zur Verfügung stellen müssen. Sie hätte auch ohne diese ein optimiertes Gesamtkonzept erarbeiten können. Wegen der Trennung von Planung, Bau und Betrieb im konventionellen Verfahren sei es „nicht systemkonform“, diesem Verfahren die abschließende Beschreibung der quantitativen und qualitativen Ziele zugrunde zu legen.
- Es lägen keine belastbaren Anhaltspunkte dafür vor, dass die Objektwerte nach der Öffentlich Privaten Partnerschaft und die Objektwerte der Kaserne nach Bau und Betrieb durch die öffentliche Verwaltung zum Ende der Vertragslaufzeit unterschiedlich seien. Eine Vorausberechnung dieser Werte sei demnach nicht erforderlich.

Das Bundesverteidigungsministerium räumt allerdings ein, dass der Wirtschaftlichkeitsvergleich die Wirtschaftlichkeit des Angebots des privaten Partners „nicht ausreichend untermauern“ konnte.

31.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass das Bundesverteidigungsministerium seine Entscheidung für eine Öffentlich Private Partnerschaft auf der Grundlage eines Wirtschaftlichkeitsvergleichs getroffen hat, der keine belastbaren Ergebnisse erbrachte, weil er auf unterschiedlichen Anforderungen für die untersuchten Alternativen beruhte.

Die Stellungnahme des Bundesverteidigungsministeriums bestätigt, dass die öffentliche Verwaltung keine Gelegenheit erhielt, auf Basis der abschließenden Beschreibung der quantitativen und qualitativen Ziele eine optimierte, eigenständige bauliche und betriebliche Lösung zu entwickeln. Es räumt selbst ein, die Vorlage der abschließenden Beschreibung der quantitativen und qualitativen Ziele an die öffentliche Verwaltung sei „nicht systemkonform“ und habe deshalb nicht stattgefunden.

Das neue Verfahren eines Vergleichs zwischen Bauen und Betreiben in Öffentlich Privater Partnerschaft oder durch die öffentliche Verwaltung erfordert eine neue Qualität

der Ermittlung der voraussichtlichen verwaltungsseitigen Kosten. Dabei muss die Verwaltung gleiche Planungs Voraussetzungen wie der Private haben. Der Bundesrechnungshof hält es für nicht vertretbar, der Verwaltung mit Hinweis auf das „konventionelle Verfahren“ für ihre Kostenermittlung andere Planungs Voraussetzungen vorzugeben als dem Privaten. Denn dies führt im Wirtschaftlichkeitsvergleich zu systembedingt unterschiedlichen Kalkulationsergebnissen. Derartige Unterschiede sind weder sachlich noch wirtschaftlich gerechtfertigt. Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Forderung, dass der Verwaltung die abschließende Beschreibung der quantitativen und qualitativen Ziele ebenso zur Verfügung zu stellen ist wie dem privaten Partner.

Der Hinweis des Bundesverteidigungsministeriums trifft zu, quantitative und qualitative Änderungen der Ziele hätten im laufenden Verfahren nicht stattgefunden. Allerdings hat es – wie vom Bundesrechnungshof festgestellt – die Ziele im laufenden Verfahren von den ersten Planungen bis hin zur abschließenden Beschreibung konkretisiert und damit entwickelt.

Den Lebenszyklus einer Immobilie in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einzubeziehen, bedeutet nicht, innerhalb eines Vertragszeitraumes eine wirtschaftliche Lösung zu suchen, sondern über den gesamten Lebenszyklus der Immobilie. Nur weil das Bundesverteidigungsministerium keine belastbaren Anhaltspunkte für unterschiedliche Objektwerte nach Beendigung der Vertragslaufzeit gesehen hat, kann es nicht auf die notwendige Berechnung verzichten. Ohne diese ist nicht feststellbar, ob die zur Verfügung stehenden Handlungsalternativen für den Bund zu Wertunterschieden der Liegenschaft führen. Dies kann die Wirtschaftlichkeit der gewählten Lösung beeinflussen.

Der Bundesrechnungshof hält seine Forderung aufrecht, einen Endwert des Projekts in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu berücksichtigen, wenn Vertragszeitraum und Lebenszyklus auseinanderfallen.

Bundesministerium für Gesundheit (Einzelplan 15)

32 **Qualität und Wirksamkeit von Präventionskursen der Krankenkassen auf den Prüfstand stellen** (Kapitel 1502 Titel 636 06)

32.0

Die Krankenkassen der Gesetzlichen Krankenversicherung wandten im Jahre 2008 285 Mio. Euro für Präventionskurse auf. Diese entsprechen häufig nicht den Qualitätsstandards. Ihre dauerhafte Wirksamkeit ist ebenfalls nicht hinreichend belegt. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, präzise Qualitätsstandards für Präventionskurse festzulegen und ihre Qualität überprüfen zu lassen. Untersucht werden sollte auch, inwieweit sie wirksam sind

und dazu führen, dass die Versicherten nachhaltig eine gesunde Lebensführung entwickeln.

32.1

32.1.1 Qualität von Präventionskursen

Krankenkassen der Gesetzlichen Krankenversicherung (Krankenkassen) finanzieren Präventionskurse (Kurse). Diese sollen die Versicherten über eigene Verhaltensweisen und Risikofaktoren aufklären, die ihre Gesundheit beeinträchtigen und zu Krankheiten führen können. Dazu gehören Themen wie Bewegungsmangel, Fehl- und Überernährung oder Suchtmittelkonsum. Diese Kurse sollen den Versicherten eine gesunde Lebensführung für ihren Alltag vermitteln. Etwa 2 Millionen Versicherte nahmen im Jahre 2008 an solchen Kursen teil. Dafür wandten die Krankenkassen 285 Mio. Euro auf.

Der Spitzenverband der Krankenkassen (GKV-Spitzenverband) gab einen Leitfaden heraus, der die Handlungsfelder und die Qualitätskriterien für die Kurse beschreibt. Danach dürfen Krankenkassen nur Kurse fördern, die diesen Vorgaben entsprechen. Die Kurskonzepte müssen in ihren Zielen und Inhalten sowie ihrer Methodik die Kriterien des Leitfadens erfüllen. Die Kursleitungen müssen über eine einschlägige Ausbildung verfügen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass der Leitfaden nur allgemeine Aussagen darüber traf, welche Kurskonzepte für die Krankenkassen förderungswürdig sind. Er nannte nur beispielhaft, welche Qualifikationen Kursleitungen nachweisen müssen. Dem Bundesversicherungsamt war er bei den Qualitätsanforderungen zu unbestimmt, um als Aufsichtsbehörde eingreifen zu können.

Die Krankenkassen prüften in eigener Verantwortung, ob Kurskonzepte die Anforderungen des Leitfadens erfüllen. Dazu gehörten später geförderte Kurse für z. B. Neurobic, Recabic oder „gesundheitsorientiertes Bewegen mit und ohne Pferd“. Sie prüften auch, ob z. B. Vitalassistenten, Health Coaches oder Motologinnen als Kursleitungen den Anforderungen des Leitfadens entsprachen. Sie beurteilten dabei die Qualität der Kurskonzepte und die Qualifikation der Kursleitungen unterschiedlich. Teilweise verwiesen die Krankenkassen darauf, dass ihnen dazu die erforderlichen Fachkenntnisse fehlen.

Zum Teil erfüllten die geförderten Kurskonzepte nicht die Anforderungen des Leitfadens. Ein Beispiel für ein solches Kurskonzept ist „Aqua-Cycling“. Die Teilnehmenden trainieren dabei unter Wasser auf Fahrradergometern. Sie können die Übungen nach Ende des Kurses zu Hause nicht selbstständig fortführen. Die Krankenkassen förderten Kurse, deren Kursleitungen die im Leitfaden vorgeschriebene Qualifikation fehlte. Als Kursleitung von Yoga-Kursen kommen z. B. Fachkräfte aus dem Bereich der psychosozialen Gesundheit mit einer mindestens 500 Stunden umfassenden Zusatzqualifikation als Yoga-Lehrerin oder Yoga-Lehrer in Betracht. Ohne entspre-

chende Zusatzqualifikation leiteten auch Ingenieure oder ein Finanzbeamter Yoga-Kurse. Andere Kursleitungen hatten ihre Zusatzqualifikation als Yoga-Lehrer noch nicht abgeschlossen.

Krankenkassen förderten Kurse, die nach ihrer eigenen Einschätzung nicht den Anforderungen des Leitfadens entsprachen. Damit wollten sie Wettbewerbsnachteile gegenüber anderen Krankenkassen vermeiden, die solche Kurse finanzierten. Einige Krankenkassen förderten z. B. „Schnuppergolfen“ („Golf-Prävention“) zur Kräftigung der Rückenmuskulatur. Andere Krankenkassen bezuschussten im Widerspruch zum Leitfaden Mitgliedsbeiträge für Fitness-Studios.

Weitere Krankenkassen ließen die Qualität einiger Kurse durch externe Qualitätssicherungsstellen prüfen. Hier kam es zu unterschiedlichen Prüfungsergebnissen je nach Krankenkasse und Qualitätssicherungsstelle sowie zu Mehrfachprüfungen, weil die Prüfungsergebnisse nicht ausgetauscht wurden. Diese Probleme sind den Krankenkassen seit mehreren Jahren bekannt. Bisher konnten sie sich aber nicht auf ein krankenkassenübergreifendes, bundesweit einheitliches Prüfverfahren verständigen. Sie begründeten dies damit, dass eine Zusammenarbeit der Krankenkassen aus Wettbewerbsgründen nicht infrage komme.

32.1.2 Evaluation von Präventionskursen

Die Kurse sind als Prävention wirksam, wenn sie bei den Teilnehmenden eine dauerhafte, gesundheitsfördernde Verhaltensänderung bewirken. Um die Wirksamkeit von Präventionsmaßnahmen festzustellen, beauftragten die Krankenkassen zwei wissenschaftliche Institute. Diese entwickelten gemeinsame und einheitliche Messinstrumente und Verfahren, um den Nutzen der Kurse zu überprüfen, und fassten sie in einem „Anwenderhandbuch 2007“ zusammen. Danach waren Kursteilnehmende mit standardisierten Fragebogen zu ihrem Gesundheitszustand und ihrem Gesundheitsverhalten zu befragen, und zwar zu Beginn und am Ende des Kurses sowie nach weiteren drei Monaten.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Krankenkassen die Wirksamkeit der Kurse nicht regelmäßig und umfassend überprüfen. Sie wiesen darauf hin, dass sie dazu gesetzlich nicht verpflichtet seien. Eine solche Untersuchung sei mit hohem Verwaltungsaufwand und Kosten verbunden. Sie würden deshalb auch künftig die Wirksamkeit der Kurse nicht prüfen.

32.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die im Leitfaden für Präventionskurse festgelegten Qualitätsanforderungen zu unbestimmt sind und deshalb Interpretationsspielräume zulassen. Der GKV-Spitzenverband sollte den Leitfaden präziser fassen, damit künftig Präventionsleistungen nach einheitlichen Kriterien erbracht werden.

Der Bundesrechnungshof hat auch kritisiert, dass die Krankenkassen Kurse förderten, die selbst die nach dem Leitfadens erforderlichen Qualitätsstandards nicht erfüllten. Die Tatsache, dass einigen Krankenkassen das erforderliche Fachwissen fehlte, um die Qualität der Kurse richtig zu beurteilen, spricht für eine Konzentration auf wenige Qualitätssicherungsstellen.

Zum Teil haben Krankenkassen offenbar aus Angst vor Wettbewerbsnachteilen Abstriche bei der Beurteilung der Qualität gemacht. Sie haben Kurse gefördert, um ihren Versicherten möglichst viele und attraktive Kurse anzubieten und ihre Versicherten so an sich zu binden. Wettbewerbsgesichtspunkte dürfen aber nicht dazu führen, geringere Anforderungen an die Qualität von Kursen zu stellen. Insbesondere sollten Krankenkassen, die ihre Kurse nach den Standards des Leitfadens ausrichten und auf Qualität achten, nicht befürchten müssen, ggf. Versicherte zu verlieren. Vielmehr sollen die Krankenkassen attraktive und qualitätsgesicherte Kurse anbieten, von denen ihre Versicherten eine präventive Wirkung erwarten können.

Der Bundesrechnungshof hat ferner die dezentrale Qualitätssicherung der Kurse durch Krankenkassen als auch durch Qualitätssicherungsstellen bemängelt. Das hat teilweise zu Doppelprüfungen, zusätzlichem Verwaltungsaufwand und unterschiedlichen Prüfungsergebnissen geführt. Es ist weder den Versicherten noch den Kursanbietenden zu vermitteln, warum eine Krankenkasse einen bestimmten Kurs fördert, eine andere Krankenkasse hingegen nicht.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb empfohlen, dass die Krankenkassen nur noch solche Kurse fördern, die diese Qualitätssicherungsstellen zertifiziert haben. Dadurch könnten

- die Kriterien des Leitfadens für alle Krankenkassen mit der erforderlichen Fachkompetenz geprüft,
- gleiche Maßstäbe bei der Auslegung des Leitfadens angelegt,
- der bürokratische Aufwand für Krankenkassen und Anbieter verringert sowie
- Doppelprüfungen vermieden und damit Verwaltungskosten eingespart werden.

Der Bundesrechnungshof hat weiter kritisiert, dass die Krankenkassen Kurse gefördert haben, ohne deren Wirksamkeit zu evaluieren. Der Erfolg der Kurse ist so nicht belegt. Damit muss offen bleiben, ob die Kurse die Teilnehmenden zu einer dauerhaften Verhaltensänderung motiviert und dazu beigetragen haben, krankheitsauslösenden Risikofaktoren entgegenzuwirken.

Die Krankenkassen sollten sich gerade angesichts enger finanzieller Spielräume auf gezielte und wirksame Prävention konzentrieren. Sie sollten deshalb prüfen, welche Kurse diesem Anspruch gerecht werden.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, ein bundesweit einheitliches Verfahren zur Prüfung von Kursen zu entwickeln. Es sollten nur solche Kurse durchgeführt oder gefördert werden, die sich nach der Prüfung ihres Nutzens als wirksam erwiesen haben. Alle anderen Kurse sind unwirtschaftlich und sollten nicht weiter gefördert werden.

32.3

Das Bundesgesundheitsministerium und der GKV-Spitzenverband haben es ebenfalls als problematisch angesehen, dass die bisherige dezentrale Qualitätssicherung von Kursen einen erheblichen bürokratischen Aufwand verursacht und zu unterschiedlichen Prüfungsergebnissen führt. Die teilweise bereits bestehenden übergreifenden Prüf- und Anerkennungsverfahren hätten allerdings in gewissem Maße zu einer einheitlichen Entscheidungspraxis beigetragen.

Das Bundesgesundheitsministerium hat zugesagt, den GKV-Spitzenverband dabei zu unterstützen, die Qualitätssicherung von Kursen in den Grenzen der rechtlichen Möglichkeiten zentral und effizient zu gestalten. Der GKV-Spitzenverband hat darauf hingewiesen, dass er kein gesetzliches Mandat habe, um die Qualitätssicherung auf wenige externe Stellen zu konzentrieren. Er hat zugesagt, anlässlich der Neufassung des Leitfadens mit den Krankenkassen und ihren Verbänden Mittel und Wege zu suchen, das dezentrale Prüfverfahren zu zentralisieren und zu rationalisieren.

Das Bundesgesundheitsministerium hat die Ansprüche des Bundesrechnungshofes an den Nachweis der Wirksamkeit für zu hoch gehalten. Die Kurse motivierten zu Verhaltensänderungen und trainierten die Versicherten im Alltag. Im weiteren Kursverlauf würden das Verhalten der Kursteilnehmenden und der dauerhafte Erfolg der Kurse von vielen unterschiedlichen Faktoren beeinflusst. Dennoch seien die Kurse nicht wirkungslos oder von geringer fachlicher Qualität. Ein einheitliches Evaluationsverfahren hält auch das Bundesgesundheitsministerium für erforderlich. Dabei sei es allerdings ausreichend, ein strukturiertes Verfahren einzuführen, um die Kurskonzepte zu überprüfen.

Der GKV-Spitzenverband hat ausgeführt, dass Kurse in den Präventionsfeldern des Leitfadens prinzipiell wirksam seien. Er hat zu bedenken gegeben, dass er auch kein gesetzliches Mandat habe, ein verpflichtendes Evaluationsverfahren einzuführen. Er hat zugesichert, bei der Neufassung des Leitfadens mit den Krankenkassen und ihren Verbänden darüber zu beraten, das Evaluationsverfahren weiterzuentwickeln und gemeinsam anzuwenden.

32.4

Der Bundesrechnungshof hält es für notwendig, dass der Leitfaden bei der Neufassung präzisiert wird. Alle Krankenkassen sollen Präventionsleistungen nach einheitli-

chen und vergleichbaren Kriterien fördern, die den Voraussetzungen des Leitfadens entsprechen.

Entgegen der Auffassung des Bundesgesundheitsministeriums und des GKV-Spitzenverbandes lassen sich einheitliche Qualitätsstandards bei der Prüfung von Kursen nur erreichen, wenn die dezentrale Qualitätssicherung zugunsten einer zentralen Qualitätssicherung aufgegeben wird. Dazu sollten Qualitätssicherungsstellen eingerichtet werden, die über das erforderliche Fachwissen verfügen. Da die Qualitätssicherungsstellen Entscheidungen nicht nur für eine bestimmte Krankenkasse, sondern für alle Krankenkassen treffen würden, sind Qualitätsabstriche aus Wettbewerbsgründen weniger zu erwarten. Ausgaben für Kurse, die nicht den Qualitätsanforderungen entsprechen und dementsprechend auch nicht das Ziel der Prävention erreichen können, würden vermieden. Der bürokratische Aufwand könnte verringert und Verwaltungsaufwendungen könnten eingespart werden. Sofern bestehende gesetzliche Regelungen für diese Qualitätssicherungsstellen nicht ausreichen, sollte das Bundesgesundheitsministerium die gesetzlichen Voraussetzungen für ein verbindliches Zertifizierungsverfahren schaffen.

Zwar hält auch das Bundesgesundheitsministerium ein einheitliches Evaluationsverfahren für erforderlich. Jedoch teilt der Bundesrechnungshof nicht seine Auffassung, es reiche aus, lediglich die Kurskonzepte zu überprüfen. Diese sind bereits vorab zu prüfen, bevor eine Krankenkasse einen Kurs fördert. Um die Wirksamkeit der Kurse feststellen zu können, sollten die Krankenkassen oder von ihnen Beauftragte Teilnehmende mit zeitlichem Abstand befragen. So könnten sie ermitteln, ob die Kurse wirksam das Ziel erfüllt haben, über Risikofaktoren aufzuklären und zu einer dauerhaften Verhaltensänderung anzuhalten. Das Bundesgesundheitsministerium sollte sich deshalb für ein einheitliches Evaluationsverfahren einsetzen. Da sich die Verhaltensweisen der Versicherten ändern sollen, sind bei diesen Versicherten selbst Konzept und Wirkung daraufhin zu evaluieren. Die dauerhafte Wirksamkeit der Prävention lässt sich ohne diese Zielgruppe nicht belegen. Da die Krankenkassen bisher wenig Interesse zeigen, auf freiwilliger Basis solche Evaluationsverfahren anzuwenden, sollte das Bundesgesundheitsministerium die notwendigen Schritte unternehmen, ein solches Verfahren für alle Krankenkassen verpflichtend einzuführen.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Einzelplan 23)

33 Externes Personal im Bundesministerium nimmt ministerielle Aufgaben wahr (Kapitel 2302 Titel 896 03)

33.0

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung hat bis zu 72 Beschäftigte einer

bundeseigenen Gesellschaft zum Teil über mehrere Jahre in seinem Hause eingesetzt und ließ sie auch ministerielle Aufgaben wahrnehmen. Die Finanzierung der Einsätze aus Mitteln für die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit war bis zum Haushaltsjahr 2009 haushaltsrechtlich unzulässig. Der Bundesrechnungshof hat gefordert, künftig auf den Einsatz externen Personals für ministerielle Aufgaben zu verzichten.

33.1

Nach den entwicklungspolitischen Leitlinien der Bundesregierung soll das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Bundesministerium) entwicklungspolitische Strategien erarbeiten. Außerdem soll es die Aktivitäten seiner Durchführungsorganisationen steuern, indem es regionale, fachliche und finanzielle Schwerpunkte festlegt. Die Durchführungsorganisationen führen unter Berücksichtigung dieser Vorgaben Projekte der Entwicklungszusammenarbeit eigenverantwortlich durch. Auf der Grundlage ihrer Erfahrungen sollen sie das Bundesministerium auch in strategischen und fachlichen Fragen beraten.

Das Bundesministerium setzte in den vergangenen Jahren vermehrt in seinem Hause Beschäftigte der Durchführungsorganisationen ein, hier besonders der bundeseigenen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Gesellschaft). Diese Beschäftigten waren zum Teil über Jahre hinweg im Bundesministerium tätig. In einigen Arbeitseinheiten des Bundesministeriums waren mehrere externe Beschäftigte gleichzeitig eingesetzt, um Analysen zu politischen Grundsatzfragen zu erstellen. Sie arbeiteten auch wesentliche Teile von Strategien für das Bundesministerium aus. Der Bundesrechnungshof, unterstützt vom Prüfungsamt des Bundes Koblenz, stellte bei seiner Prüfung fest, dass das Bundesministerium in der weit überwiegenden Zahl der geprüften Fälle weder die vom externen Personal wahrzunehmenden Aufgaben dokumentierte, noch die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit des Einsatzes von externem Personal nachwies.

Die bilaterale staatliche Entwicklungszusammenarbeit setzt sich aus Finanzieller Zusammenarbeit und Technischer Zusammenarbeit zusammen. Aus den dafür bereitgestellten Mitteln soll das Bundesministerium Vorhaben finanzieren, die den Entwicklungsländern zugute kommen. Es darf auch vorbereitende, begleitende und auswertende Maßnahmen fördern. Dem Bundesministerium war in den Haushaltsjahren 1974 bis 2009 durch Haushaltsvermerke beim Titel für die bilaterale Technische Zusammenarbeit ausdrücklich verwehrt, daraus „Personalausgaben für die Wahrnehmung von Aufgaben im Bundesministerium“ zu leisten. Ungeachtet dessen finanzierte das Bundesministerium in seinem Hause tätige Beschäftigte der Gesellschaft aus diesem Titel. Etwa die Hälfte der Beschäftigten war ein bis zwei Jahre, ein Viertel der Beschäftigten länger als zwei Jahre im Bundesministerium tätig. Allein im Jahre 2009 zahlte das Bundesministerium nach eigenen Angaben 5 Mio. Euro für 72 Beschäftigte

(rechnerisch etwa 50 Personenjahre) an die Gesellschaft.

Nachdem der Bundesrechnungshof im Zuge seiner Prüfung auf die Unzulässigkeit dieser Finanzierung hingewiesen hatte, strebte das Bundesministerium eine Lockerung der Regelung an. Mit dem Haushaltsplan 2010 darf das Bundesministerium nun Personalausgaben für „zeitlich befristete Einsätze“ im Bundesministerium zulasten der Einsätze für die bilaterale Technische Zusammenarbeit leisten, sofern es sich um vorbereitende, begleitende und auswertende Maßnahmen handelt. Damit ist der Einsatz für dauerhafte oder andere Aufgaben im Bundesministerium weiterhin unzulässig.

Die Bundesregierung informiert den Deutschen Bundestag jährlich bei der Haushaltsaufstellung über die geplanten Schwerpunkte der bilateralen Technischen Zusammenarbeit und die voraussichtlichen Ausgaben im nächsten Bundeshaushalt. Diese Information enthielt bisher keine Angaben, bei welchen Schwerpunkten und in welchem Umfang Einsätze von Beschäftigten der Gesellschaft im Bundesministerium vorgesehen sind.

Bei den Verhandlungen zur Aufstellung des Haushaltsplans 2011 forderte das Bundesministerium 25 Planstellen als Ersatz von Externen durch Dienstkräfte.

33.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesministerium bis zum Haushaltsjahr 2009 Einsätze von Beschäftigten der Gesellschaft in seinem Hause unzulässig aus Mitteln der bilateralen Technischen Zusammenarbeit finanzierte. Der Haushaltsgesetzgeber hatte ausdrücklich Wert darauf gelegt, dass aus diesen Mitteln keine Personalausgaben für die Wahrnehmung von Aufgaben im Bundesministerium bestritten werden.

Das Bundesministerium hat außerdem fortwährend ministerielle Aufgaben wie z. B. wichtige Grundsatzarbeiten auf Beschäftigte der Gesellschaft übertragen. Der Bundesrechnungshof hat dies als unvereinbar mit der politischen Verantwortung des Bundesministeriums angesehen. Er hat dabei auch auf die Gefahr von Interessenkollisionen zwischen dem Bundesministerium und der Gesellschaft als Durchführungsorganisation hingewiesen. Er hat das Bundesministerium aufgefordert, künftig die Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit der Personaleinsätze nachzuweisen. Dazu muss es in jedem Einzelfall auch den Bedarf für die Personaleinsätze dokumentieren. Ferner sollte es den Einsatz grundsätzlich auf sechs Monate begrenzen.

Schließlich hat der Bundesrechnungshof dem Bundesministerium empfohlen, den Deutschen Bundestag im Zuge der Haushaltsaufstellung über Umfang und Aufgaben der Einsätze von Beschäftigten der Durchführungsorganisationen im Bundesministerium zu informieren, um ihm eine umfassende Kontrolle über die Personalausstattung des Bundesministeriums zu ermöglichen.

33.3

Das Bundesministerium hat die Personaleinsätze für zulässig gehalten. Es habe sie im Zusammenhang mit vorbereitenden, begleitenden und auswertenden Maßnahmen der bilateralen Technischen Zusammenarbeit finanziert. Solche Maßnahmen kämen den Entwicklungsländern regelmäßig auch unmittelbar zugute. Die Ausgaben für die Personaleinsätze würden nur einen geringen Anteil der Gesamtausgaben ausmachen. Das Bundesministerium hat auch darauf hingewiesen, dass sich sein Bedarf an Fachwissen angesichts neuer Herausforderungen in der Entwicklungszusammenarbeit ständig geändert habe. Die Stellenkürzungen in den letzten Jahren hätten dazu geführt, dass es dieses Fachwissen trotz interner Aufgabenkritik und Umschichtung von Aufgaben nicht selbst habe aufbauen können. Da ihm keine anderen Behörden unterstünden, habe es vorübergehend Beschäftigte der Gesellschaft eingesetzt. Ferner sei es derzeit dabei, die Organisation der bilateralen Technischen Zusammenarbeit zu reformieren. Es wolle Synergien aus dieser Reform nutzen, um Personal der Gesellschaft im Bundesministerium durch eigenes Personal zu ersetzen. Voraussetzung sei, dass der Deutsche Bundestag die erforderlichen Planstellen bewilligt.

Beschäftigte der Durchführungsorganisationen wolle es auch künftig in begrenztem Umfang im Bundesministerium einsetzen. Beschäftigte der Gesellschaft hätten nur in Einzelfällen „unbeabsichtigt“ ministerielle Aufgaben wahrgenommen. Sie seien aus praktischen Erwägungen in den Räumlichkeiten des Bundesministeriums und damit in der Nähe der verantwortlichen Arbeitseinheiten untergebracht gewesen. Im Allgemeinen steuere das Bundesministerium die Personaleinsätze, die inhaltlich klar umrissen, zeitlich begrenzt und bedarfsgerecht seien.

Das Bundesministerium hat zugesagt, seinen Bedarf für solche Einsätze in Zukunft besser zu dokumentieren. Es hat ferner erwogen, die Einsätze künftig – je nach Zielsetzung – auf sechs oder zwölf Monate zu begrenzen, Ausnahmen aber in begründeten Fällen zuzulassen. Dies sei im Hinblick auf die Besonderheiten der Entwicklungszusammenarbeit notwendig.

Das Bundesministerium könne dem Deutschen Bundestag auf Nachfrage jederzeit Angaben zum Einsatz des externen Personals übermitteln.

33.4

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass die Finanzierung der im Bundesministerium eingesetzten Beschäftigten zulasten der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit bis zum Jahre 2009 haushaltsrechtlich unzulässig war. Der Haushaltsgesetzgeber hatte diese Art der Finanzierung ausdrücklich untersagt, unabhängig davon, in welchem inhaltlichen Zusammenhang und in welchem Umfang die Personaleinsätze anfielen.

Das Bundesministerium sollte seine ministeriellen Aufgaben ausschließlich selbst wahrnehmen. Dass die Bediensteten der Gesellschaft im Bundesministerium zumindest im Umfang von 25 Planstellen ministerielle Aufgaben wahrnehmen, bestätigt das Bundesministerium auch durch seine Forderungen nach zusätzlichem Personal zum Ausgleich für einen geringeren Einsatz von Beschäftigten der Gesellschaft im Bundesministerium. Der Bundesrechnungshof sieht sich auch durch den neuen Haushaltsvermerk bestätigt, der zwar kurzzeitige Einsätze zur Begleitung der Entwicklungszusammenarbeit seit dem Jahre 2010 zulässt, ausdrücklich aber weiterhin Dauereinsätze im Bundesministerium ausschließt.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, Einsätze von externem Personal im Bundesministerium grundsätzlich auf sechs Monate zu begrenzen und Ausnahmen lediglich in begründeten Fällen zuzulassen. Er bekräftigt zudem seine Empfehlung, dem Deutschen Bundestag bei der Haushaltsaufstellung offenzulegen, in welchem Umfang und mit welchen Aufgaben das Bundesministerium aus den Titeln für die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit Personaleinsätze im Bundesministerium finanzieren will. Dies trägt dazu bei, die Informationsgrundlage des Parlaments für seine Entscheidungen über die Personalausstattung des Bundesministeriums und die Kontrolle des Haushaltsvollzugs zu vervollständigen.

Allgemeine Finanzverwaltung

(Einzelman 60)

34 Ausgaben für sogenannte Liebhaberei dürfen nicht die Steuerschuld mindern – Bundesrechnungshof fordert klare Regeln

(Kapitel 6001 Titel 012 01, 044 02)

34.0

Bei mindestens 150 000 Fällen, in denen Steuerpflichtige über mehrere Jahre bei ihren Einkünften aus Gewerbebetrieb und aus selbstständiger Arbeit Verluste erklären, ist die Gewinnerzielungsabsicht ungewiss oder zweifelhaft. Fehlt die Gewinnerzielungsabsicht, handelt es sich um eine steuerlich unbeachtliche Liebhaberei. Der Bundesrechnungshof fordert klare und nachprüfbare Kriterien, um Liebhaberei von verlustbringenden gewerblichen oder freiberuflichen Tätigkeiten zu unterscheiden. Dies würde Steuerausfälle begrenzen und zu mehr Steuergerechtigkeit führen.

34.1

Der Begriff der Liebhaberei ist zwar nicht in Steuergesetzen geregelt. Er ist aber durch die Rechtsprechung in verschiedenen Entscheidungen näher umschrieben worden. Als Liebhaberei werden danach Tätigkeiten eingestuft,

- die über einen längeren Zeitraum zu Verlusten führen und
- bei denen die Steuerpflichtigen nicht beabsichtigen, daraus insgesamt Gewinne zu erzielen.

Anders als bei gewerblichen oder freiberuflichen Tätigkeiten dürfen bei einer Liebhaberei Verluste nicht mit positiven Einkünften des Steuerpflichtigen oder seines Ehegatten verrechnet werden. Dies soll verhindern, dass Ausgaben für Hobbys die persönliche Steuerschuld mindern und die Gesamtheit der Steuerzahler belasten.

Nicht alle Tätigkeiten mit langjährigen Verlusten sind von vornherein als Liebhaberei einzustufen. Verluste in den ersten Jahren (Anlaufverluste) sind von den Finanzämtern grundsätzlich anzuerkennen. Darüber hinaus dürfen die Finanzämter auch bei langjährigen Verlusten keine Liebhaberei annehmen, solange die Steuerpflichtigen subjektiv davon überzeugt sind, aus ihren Betrieben einen Totalgewinn zu erzielen. Ein Totalgewinn liegt vor, wenn ein Betrieb von der Gründung bis zu seinem Verkauf oder seiner Aufgabe insgesamt ein positives Betriebsergebnis erzielt hat.

Der Bundesrechnungshof hat untersucht, wie Finanzämter Fälle mit fehlender oder zweifelhafter Gewinnerzielungsabsicht behandelten. Bei seiner Prüfung berücksichtigte er Personengesellschaften und Einzelunternehmer mit Einkünften aus Gewerbebetrieb und Einkünften aus selbstständiger Arbeit. Zusätzlich verwertete er Erkenntnisse von Landesrechnungshöfen.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass Steuerpflichtige in unterschiedlichen Tätigkeitsfeldern Dauerverluste erzielten und dabei die Gewinnerzielungsabsicht ungewiss oder zweifelhaft blieb:

- Eine größere Gruppe von Gewerbebetrieben verkaufte oder vermittelte Waren im Direktvertrieb oder bei „Verkaufspartys“, beispielsweise für Kosmetikartikel, Nahrungsergänzungsmittel oder Haushaltswaren. Daneben ergaben sich Dauerverluste beispielsweise auch bei Boutiquen, Handelsvertretern und Versicherungsmaklern.
- Zweifel an der Gewinnerzielungsabsicht lagen oft bei künstlerischen Betätigungen vor. Dies galt auch für andere selbstständige Tätigkeiten, z. B. bei Heilpraktikern und Erfindern.
- Bei einem Teil der Tätigkeiten standen ersichtlich ein Hobby oder die Freizeitgestaltung der Steuerpflichtigen im Vordergrund. Dies betraf beispielsweise selbstständige Tennis- und Skilehrer, Motorsportler, Vermieter von Wohnmobilen und Segeljachten oder Pferdezüchter.

Oft handelte es sich um Kleinbetriebe mit nebenberuflich oder nachberuflich ausgeübten Tätigkeiten.

Bundesweit geht der Bundesrechnungshof von mindestens 150 000 Fällen aus, bei denen die Gewinnerzielungs-

absicht ungewiss oder zweifelhaft ist. Für mehrere Jahre zusammengerechnet ergaben sich je Steuerfall meist Verluste zwischen 10 000 und 100 000 Euro. In einigen Fällen betrugen sie mehr als 100 000 Euro. Diese Verluste glichen häufig hohe andere Einkünfte des Steuerpflichtigen oder dessen Ehegatten zumindest teilweise aus. Sie verringerten damit das zu versteuernde Einkommen und dürften die Steuereinnahmen um mehrere hundert Millionen Euro gemindert haben.

Viele Finanzämter bemühten sich frühestens nach fünf Verlustjahren, die Gewinnerzielungsabsicht mit den Steuerpflichtigen zu klären. Die Steuerpflichtigen führten regelmäßig unglückliche Umstände und nicht vorhersehbare Gründe für die bisherigen Verluste an. Für die Zukunft seien sie optimistisch, die Gewinnzone zu erreichen. Daraufhin warteten die Finanzämter meist noch einige Jahre ab und erließen die entsprechenden Einkommensteuerbescheide wegen der ungewissen Gewinnerzielungsabsicht vorläufig.

In wenigen Fällen beurteilten die Finanzämter langjährige Verlusttätigkeiten schließlich als Liebhaberei und forderten Einkommensteuer für mehrere Jahre nach. Nahezu alle Betroffenen legten Einspruch gegen die geänderten Steuerbescheide ein. In einigen Fällen einigte man sich, weitere Verlustjahre den steuerlich berücksichtigungsfähigen Anlaufverlusten zuzuordnen. Auch viele Finanzgerichte schlugen den Parteien entsprechende Vergleiche vor. Gleichwohl ist die Zahl an Entscheidungen der Finanzgerichte und des Bundesfinanzhofes kaum überschaubar.

34.2

Der Bundesrechnungshof sieht nach geltendem Recht für die Finanzverwaltung kaum Möglichkeiten, die steuerlich unbeachtliche Liebhaberei von den steuerlich berücksichtigungsfähigen Verlusten aus Gewerbebetrieb und aus selbstständiger Arbeit sicher abzugrenzen. Die derzeitigen Abgrenzungsregelungen sind nicht eindeutig, kompliziert sowie fehler- und streitanfällig. Außerdem ist es für die Finanzämter besonders arbeitsaufwendig, die Fälle zu bearbeiten.

Die derzeitige Rechtslage bietet den Steuerpflichtigen einen Anreiz, ohnehin anfallende Lebenshaltungskosten als Betriebsausgaben geltend zu machen. So können beispielsweise Fahrzeugkosten, Aufwendungen für Personalcomputer und Telekommunikation oder Reisekosten dazu beitragen, die persönliche Steuerschuld zu mindern. Dies führt zu erheblichen Steuermindereinnahmen.

Nach geltendem Recht müssen die Finanzämter letztlich beurteilen, welche – subjektiven – Absichten ein Steuerpflichtiger hat. Es wäre besser, wenn sie die Absichten der Steuerpflichtigen anhand nachprüfbarer, vom Gesetzgeber vorgegebener Kriterien beurteilen könnten. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesfinanzministerium hierzu verschiedene Modelle aufgezeigt. Unter anderem hat er angeregt, Anlaufverluste gesetzlich zu begrenzen

oder Verluste nur noch mit zukünftigen Gewinnen aus derselben Betätigung zu verrechnen (gesonderter Verlustverrechnungskreis).

34.3

Das Bundesfinanzministerium hat die Anregungen des Bundesrechnungshofes mit den obersten Finanzbehörden der Länder erörtert. Es hat die Vorschläge des Bundesrechnungshofes für zu weitgehend und wegen des Gebots der Besteuerung nach der finanziellen Leistungsfähigkeit für verfassungsrechtlich bedenklich gehalten. Es hat jedoch eingestanden, dass „die Bearbeitung von Liebhaberei-Fällen zeitaufwendig ist und sicherlich gelegentlich zu Fehlentscheidungen führt“. Daher prüfe es, wie solche Fälle besser bearbeitet werden könnten. Für das Bundesfinanzministerium wäre „denkbar“, eine Bund-/Länder-Arbeitsgruppe einzurichten. Ihre Aufgabe wäre es, Bearbeitungshilfen für die Finanzämter zu erstellen oder anderweitige Lösungswege zu erarbeiten.

34.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das Bundesfinanzministerium gemeinsam mit den Ländern die steuerliche Behandlung von sogenannten Liebhaberei-Fällen verbessern will. Er hält es jedoch nach wie vor für erforderlich, dass das Bundesfinanzministerium dem Gesetzgeber klare und nachprüfbare Kriterien vorschlägt, um die Gewinnerzielungsabsicht der Steuerpflichtigen beurteilen zu können. Dazu sollte es die nach dem Grundgesetz erlaubten Möglichkeiten nutzen, zur Vereinfachung ähnliche Sachverhalte zusammenzufassen und verallgemeinernde Regelungen zu treffen (Typisierungs- und Pauschalierungsmöglichkeiten). Das Bundesfinanzministerium sollte dabei auch prüfen, ob für bestimmte Tätigkeitsfelder Verlustverrechnungskreise eingeführt oder Anlaufverluste begrenzt werden können. Dies würde nicht nur die Steuerausfälle begrenzen, sondern wäre auch ein Beitrag zur Steuergerechtigkeit sowie zur Steuer- und Verwaltungsvereinfachung.

35 Minijobs einheitlich besteuern (Kapitel 6001 Titel 011 01)

35.0

Das Wahlrecht von Arbeitgebern bei der Besteuerung von Minijobs widerspricht dem Gedanken einer einfachen Besteuerung. Arbeitgeber können für Minijobs eine einheitliche Pauschsteuer entrichten. Sie können sich alternativ von den geringfügig Beschäftigten eine Lohnsteuerkarte vorlegen lassen und müssen dann bei einer günstigen Steuerklasse wegen des geringen Arbeitsentgelts keine Lohnsteuer abführen. Eine Abschaffung des Wahlrechts würde Missbrauch vermeiden helfen und bei Bund und Ländern zudem zu Steuermehreinnahmen von jährlich bis zu 60 Mio. Euro führen.

35.1

35.1.1

Für eine geringfügige Beschäftigung mit einem Arbeitsentgelt bis zu 400 Euro monatlich („Minijob“) können Arbeitgeber die Lohnsteuer einschließlich Solidaritätszuschlag und Kirchensteuer mit einem einheitlichen Pauschsteuersatz von 2 % auf diesen Betrag erheben. Voraussetzung ist, dass der Arbeitgeber für das Arbeitsentgelt einen pauschalen Beitrag zur gesetzlichen Rentenversicherung zu entrichten hat. Diese Pauschalabgaben zieht zentral die Minijob-Zentrale der Deutschen Rentenversicherung Knappschaft Bahn-See ein. Bei der Minijob-Zentrale waren Ende 2008 zwei Millionen Arbeitgeber mit sieben Millionen geringfügig Beschäftigten gemeldet. Im Jahre 2008 zog die Minijob-Zentrale 370 Mio. Euro einheitliche Pauschsteuer ein.

Die Pauschalierung wurde im Jahre 2003 aus Vereinfachungsgründen eingeführt. Die Regelung hatte zum Ziel, die geringfügige Beschäftigung unbürokratischer zu gestalten und auf diese Weise mehr Beschäftigung zu erreichen. Illegale Beschäftigungsverhältnisse sollten in sozialversicherungspflichtige und steuerpflichtige Beschäftigungen überführt werden. Den Beteiligten sollte ein einfaches Verfahren für die Berechnung und Abführung der pauschalierten Beiträge zur Sozialversicherung und der Steuerabzüge zur Verfügung stehen. Die Arbeitgeber sollten mit der Minijob-Zentrale nur noch einen Ansprechpartner in Fragen des Melde-, Beitrags- und Steuerrechts haben.

Die Pauschsteuer ist eine Besteuerung eigener Art, bei der – im Gegensatz zu regulären Beschäftigungsverhältnissen – der Arbeitgeber der Steuerschuldner ist. Ziel des Gesetzgebers war es auch, dass der Arbeitgeber die Steuer trägt und dem Minijobber die Vergütung ohne Steuerabzug verbleibt. Anders als bei der Pauschalierung der Beiträge zur Rentenversicherung, die gesetzlich vorgeschrieben ist, hat der Arbeitgeber aber ein Wahlrecht. Er kann für geringfügig Beschäftigte die einheitliche Pauschsteuer von 2 % entrichten oder die Regelbesteuerung nach den Merkmalen einer vom Arbeitnehmer vorgelegten Lohnsteuerkarte wählen. Dies ist für den Arbeitgeber günstiger, wenn der Minijobber eine Steuerkarte mit der Steuerklasse I, II, III oder IV vorlegen kann. In diesem Fall ist wegen der niedrigen Einkünfte keine Lohnsteuer abzuführen.

35.1.2

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes München das pauschalierte Besteuerungsverfahren für geringfügig Beschäftigte.

Bei der Prüfung bestätigte sich, dass die pauschale Regelung zu Vereinfachungen führt. So brauchen Arbeitgeber kein allgemeines Lohnkonto zu führen; sie können sich auf Aufzeichnungen in vereinfachter Form beschränken und müssen keine Lohnsteuerbescheinigungen ausstellen. Arbeitnehmer können kurzfristig und auf einfache Art ei-

nen Minijob aufnehmen, weil sie dem Arbeitgeber keine Lohnsteuerkarte vorlegen müssen. Diese Vorteile entfallen hingegen, wenn Arbeitgeber von der Möglichkeit Gebrauch machen, sich eine Lohnsteuerkarte vorlegen zu lassen.

Die Prüfung zeigte auch, dass die Besteuerung von Minijobs unterschiedlichen rechtlichen Verfahrensvorschriften unterliegt. Für das Anmelden, Abführen und Vollstrecken der einheitlichen Pauschsteuer gelten die Regelungen, die auch im Verfahren der pauschalen Beiträge zur Rentenversicherung maßgebend sind. Für das Einspruchsverfahren, das Mahnverfahren und die Festsetzung von Säumniszuschlägen bleiben hingegen die abweichenden Vorschriften der Abgabenordnung anwendbar.

Der Bundesrechnungshof stellte ferner fest, dass die Einnahmen aus pauschalierter Steuer im Jahre 2008 um 60 Mio. Euro unter dem Betrag lagen, der bei einer Abführung dieser Steuer für alle Arbeitsentgelte zu erwarten gewesen wäre, für die auch ein pauschaler Beitrag zur Rentenversicherung entrichtet werden musste.

Inwieweit diese Differenz auf eine zulässige Inanspruchnahme des Wahlrechts zwischen pauschaler Besteuerung und Besteuerung nach Lohnsteuerkarte zurückgeht, lässt sich nicht ermitteln. Es liegen Hinweise vor, dass Arbeitgeber unrechtmäßig keine Pauschsteuer an die Minijob-Zentrale abführten, auch wenn ihnen keine Lohnsteuerkarte vorlag. Die Minijob-Zentrale hat keinen Anknüpfungspunkt, dies zu beanstanden. Sie kann nicht erkennen, ob wegen Vorlage einer Lohnsteuerkarte zu Recht keine Pauschsteuer abgeführt wurde. Die Finanzämter prüfen die zutreffende Besteuerung der Minijobs wegen der geringen steuerlichen Auswirkungen nicht. Die Rentenversicherungsträger haben hierfür kein Prüfungsrecht. Schon im Jahre 2003 forderte die Finanzverwaltung ein elektronisches Mitteilungsverfahren, in dem die Minijob-Zentrale den Finanzämtern die Fälle mitteilen sollte, in denen die Arbeitgeber keine Pauschsteuer abgeführt hatten. Eine Umsetzung scheiterte an fehlenden Meldepflichten der Arbeitgeber. Sie sind nicht verpflichtet, der Minijob-Zentrale zu melden, wie sie die Besteuerung der einzelnen geringfügig Beschäftigten durchführen.

35.2

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, das steuerliche Wahlrecht des Arbeitgebers aufzugeben.

Das Wahlrecht des Arbeitgebers steht dem Vereinfachungsgedanken der Pauschsteuer entgegen. Die Vereinfachungen, zu denen die Pauschsteuer bei Arbeitgeber und Arbeitnehmer führen sollten, entfallen, wenn der Arbeitgeber die Regelbesteuerung wählt. Insbesondere muss der Arbeitnehmer bei der Gemeinde eine Lohnsteuerkarte beantragen.

Für die Arbeitgeber bringt die Inanspruchnahme des Wahlrechts einen steuerlichen Vorteil, der vom Gesetzgeber nicht beabsichtigt war. Sie zahlten im Jahre 2008 ins-

gesamt 60 Mio. Euro weniger als bei einer durchgängigen Pauschbesteuerung. Inwieweit die Arbeitgeber im Einzelfall die Lohnsteuer nach den Merkmalen der Lohnsteuerkarte zutreffend berechnet oder ungerechtfertigt die einheitliche Pauschsteuer nicht abgeführt haben, wäre nur durch Außenprüfungen bei den Arbeitgebern und ein aufwendiges Kontrollmitteilungsverfahren feststellbar.

Der Bundesrechnungshof hat außerdem eine gesetzliche Regelung empfohlen, nach der die Verfahrensvorschriften des Sozialversicherungsrechts umfassend für die einheitliche Pauschsteuer gelten. Dies dient der Vereinfachung und einer sparsamen und effizienten Verfahrensweise in der Minijob-Zentrale. Ein unterschiedliches Verfahrensrecht, z. B. für das Mahnverfahren und die Erhebung von Säumniszuschlägen, steht den Absichten des Gesetzgebers entgegen, für alle Beteiligten eine einfache und unbürokratische Abwicklung der Minijobs zu ermöglichen.

35.3

Das Bundesfinanzministerium hatte sich zunächst grundsätzlich für eine Abschaffung des Wahlrechts der Arbeitgeber ausgesprochen, da dies zur Verfahrensvereinfachung beitrage. Eine rasche Umsetzung hatte es jedoch nicht für möglich gehalten. Es hatte ein elektronisches Kontrollmitteilungsverfahren befürwortet, solange eine Gesetzesänderung nicht absehbar sei.

Nunmehr hat das Bundesfinanzministerium ausgeführt, der Arbeitgeber könne im Einzelfall selbst entscheiden, welches Steuererhebungsverfahren für ihn mit dem geringsten Verwaltungsaufwand verbunden sei. Hierzu bedürfe es keines Eingriffs des Gesetzgebers. Ergänzend hat das Bundesfinanzministerium auf die arbeitsrechtliche Möglichkeit des Arbeitgebers hingewiesen, auch bei pau-

schaler Besteuerung den Arbeitnehmer im Innenverhältnis mit der Pauschsteuer zu belasten. Das Bundesfinanzministerium werde jedoch versuchen, die Vorschläge des Bundesrechnungshofes in ein Gesetzgebungsvorhaben einzubringen.

Die umfassende Anwendung der sozialversicherungsrechtlichen Verfahrensvorschriften hat das Bundesfinanzministerium vorbehaltlich einer verfassungsrechtlichen Prüfung befürwortet.

35.4

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass eine verpflichtende Entrichtung der Pauschsteuer durch den Arbeitgeber den administrativen Aufwand für Arbeitnehmer, Arbeitgeber und Verwaltung deutlich reduzieren und Missbrauch entgegenwirken würde. Bund und Länder könnten zudem bei dieser Lösung bis zu 60 Mio. Euro mehr einnehmen. Ein elektronisches Kontrollmitteilungsverfahren zwischen Minijob-Zentrale und Finanzverwaltung wäre im Vergleich dazu nur die zweitbeste Lösung, die mit zusätzlichen Kosten und Bürokratie verbunden wäre. Der Hinweis des Bundesfinanzministeriums, der Arbeitgeber könne die Pauschsteuer auf den Arbeitnehmer abwälzen, trifft bei Nettolohnvereinbarungen, wie sie bei Minijobs die Regel sind, nicht zu.

Das Bundesfinanzministerium sollte sich außerdem dafür einsetzen, dass für die einheitliche Pauschsteuer die sozialversicherungsrechtlichen Verfahrensvorschriften uneingeschränkt Anwendung finden. Dadurch würde die Regelungsabsicht des Gesetzgebers umfassend verwirklicht: eine Zuständigkeit, ein Verfahrensrecht und ein Rechtsweg.

Teil III Sonstige Prüfungs- und Beratungsergebnisse

Auswärtiges Amt

(Einzelplan 05)

- 36 Auswärtiges Amt stellt unzulässige Zuwendungen an ein Institut der UNESCO ein und spart so jährlich eine halbe Million Euro**
(Kapitel 0504 Titel 687 19)

36.0

Das Auswärtige Amt zahlt neben dem Mitgliedsbeitrag zur UNESCO jährlich eine halbe Million Euro an das UNESCO-Institut für lebenslanges Lernen, ohne dass ein erhebliches Interesse des Bundes erkennbar ist. Auf Hinweis des Bundesrechnungshofes wird das Auswärtige Amt die unzulässige Förderung einstellen.

36.1

Der Bund unterstützt durch seinen Mitgliedsbeitrag und freiwillige Leistungen die Ziele der UNESCO. Darüber hinaus zahlt das Auswärtige Amt dem UNESCO-Institut für lebenslanges Lernen mit Sitz in Hamburg (Institut) seit über zehn Jahren jährlich rund eine halbe Million Euro für die Vor- und Nachbereitung internationaler Konferenzen der UNESCO zur Erwachsenenbildung. Das Institut wird regelmäßig vom Generalsekretär der UNESCO beauftragt, diese Aufgaben zu übernehmen.

Der Bund kann Stellen außerhalb der Bundesverwaltung mit Zuwendungen finanziell fördern. Er muss dabei das Zuwendungsrecht einhalten. Danach muss das geförderte Vorhaben von erheblichem Bundesinteresse, also besonders dienlich für die Erfüllung der Aufgaben und Ziele des Bundes sein. Der Zuwendungsempfänger hat zunächst alle verfügbaren Eigen- und Drittmittel einzusetzen. Will der Bund ein Projekt fördern, muss es sich zudem um ein sachlich und zeitlich abgegrenztes Vorhaben handeln.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Voraussetzungen für die Gewährung der Zuwendung nicht vorliegen. Das Auswärtige Amt konnte das erhebliche Bundesinteresse an der Förderung nicht nachweisen. Die UNESCO führt die Konferenzen im eigenen Interesse durch und beauftragt dazu das Institut. Die regelmäßige Förderung der Veranstaltung lässt darüber hinaus die für eine Projektförderung notwendige zeitliche und sachliche Abgrenzung vermissen.

36.2

Der Bundesrechnungshof hat das Auswärtige Amt aufgefordert, die Konferenzen nicht länger mit Bundesmitteln zu fördern, weil es an den zuwendungsrechtlichen Voraussetzungen fehlt.

36.3

Das Auswärtige Amt hat zugesagt, die Förderung der Konferenzen einzustellen. Künftig werde es Projekte des Instituts nur noch dann fördern, wenn sie förderfähig seien und im erheblichen Bundesinteresse liegen. Der Bundesrechnungshof wird sich davon überzeugen, dass diese Zusage eingehalten wird.

Bundesministerium des Innern

(Einzelplan 06)

- 37 Bundesinnenministerium will die Schriftgutverwaltung des Bundes verbessern**

37.0

Der Bundesrechnungshof hat dargelegt, wie die Schriftgutverwaltung des Bundes verbessert werden kann. Das Bundesinnenministerium will die Empfehlungen aufgreifen. Derzeit erarbeitet es ein grundlegend neues Organisationskonzept zum Umgang mit elektronischem Schriftgut und prüft, ob rechtliche Regelungen zu ändern sind.

37.1

Die Behörden des Bundes müssen ihr Schriftgut ordnungsgemäß und wirtschaftlich verwalten. Die Unterlagen, die sie zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben nicht mehr benötigen, müssen sie dem Bundesarchiv anbieten. Dort werden sie auf Dauer gesichert und wissenschaftlich verwertet.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 2008 querschnittlich die Schriftgutverwaltung des Bundes und stellte fest:

- Die „Registraturrichtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut“ galt nur für die obersten Bundesbehörden. Geeignete Regelungen für elektronisches Schriftgut fehlten auch in dieser Richtlinie. Ein ordnungsgemäßes Verwaltungshandeln war dadurch nicht sichergestellt.

- Einige Behörden legten nicht fest, wer welche Aufgaben bei der Schriftgutverwaltung zu erledigen hat. Die Anforderungen an die mit Schriftgut- und Registraturaufgaben betrauten Beschäftigten waren oft nicht ausreichend beschrieben. Dies führte dazu, dass Aufgaben nicht oder nur unzureichend erfüllt wurden.
- Einzelne Einrichtungen erfassten ihr Schriftgut nicht. Andere registrierten Schriftstücke vor oder nach der Bearbeitung. Vielfach stellten die Behörden nicht sicher, dass Schriftstücke eindeutig zugeordnet und ihr Verbleib nachvollzogen werden konnte. Die Behörden regelten die Erfassung von Schriftgut unterschiedlich. So nutzten sie z. B. kein geeignetes Registratursystem und erfassten Schriftgut auf Karteikarten. Die Behörden nahmen dadurch erhöhte Liege- und Bearbeitungszeiten in Kauf, da ein schneller Zugriff auf Vorgänge nicht gewährleistet war.
- Die Aktenpläne der Behörden waren vielfach unvollständig, unzutreffend oder veraltet. Die Behörden konnten ihr Schriftgut dadurch nur mühsam zuordnen, auffinden und aussondern.
- Teilweise vernichteten die Behörden ihr Schriftgut, ohne sich mit dem Bundesarchiv abzustimmen. Die Behörden verstießen dadurch gegen das Bundesarchivgesetz und nahmen zudem in Kauf, Schriftgut von bleibendem Wert unwiederbringlich zu verlieren.
- Die Behörden speicherten elektronisches Schriftgut, ohne zu gewährleisten, dass die Daten für einen späteren Zugriff sicher aufbewahrt werden. Zum Beispiel waren Dokumente nicht vor dem Zugriff Unberechtigter geschützt. Damit war nicht ausgeschlossen, dass Originaldateien unbemerkt verändert werden konnten.

37.2

Der Bundesrechnungshof hat Vorschläge erarbeitet, wie die Schriftgutverwaltung des Bundes verbessert werden kann:

- Die Verwaltung von Schriftgut sollte für die gesamte Bundesverwaltung einheitlich und verbindlich festgelegt werden.
- Aufgaben und Zuständigkeiten bei der Schriftgutverwaltung sollten eindeutig bestimmt und an einer Stelle gebündelt sein. Die Behörden sollten ihre Beschäftigten regelmäßig in der Verwaltung von Schriftgut aus- und fortbilden.
- Alle ein- und ausgehenden Schriftstücke sollten umgehend in einem geeigneten IT-gestützten Registratursystem erfasst werden.
- Die Behörden sollten einen aktuellen, an den behördlichen Aufgaben ausgerichteten Gesamtkundenplan nutzen.
- Dem Bundesarchiv sind grundsätzlich sämtliche Unterlagen anzubieten. Ohne dessen Zustimmung darf kein Schriftgut vernichtet werden.
- Die Bundesverwaltung sollte dafür Sorge tragen, dass elektronische Daten vollständig erfasst sowie sicher

und ordnungsgemäß reproduzierbar verwaltet werden. Daneben sollten die Daten vor Veränderungen geschützt und datenbankgestützt recherchierbar sein.

37.3

Das Bundesinnenministerium unterstützt die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes weitgehend und erarbeitet derzeit ein grundlegend neues Organisationskonzept zum Umgang mit elektronischem Schriftgut. In diesem Zusammenhang will das Bundesinnenministerium prüfen, ob rechtliche Regelungen anzupassen oder zu ergänzen sind.

Der Bundesrechnungshof hat seine Erkenntnisse allen Bundesministerien zur Verfügung gestellt.

38 Beschaffungsverfahren sollen verbessert werden

38.0

Das Bundesinnenministerium will Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgreifen und Beschaffungen in der mittelbaren Bundesverwaltung besser organisieren.

38.1

Beschaffungen der öffentlichen Hand unterliegen komplexen Vergaberegeln. Die damit betrauten Beschäftigten müssen diese Regeln kennen und sicher anwenden können. Besonders schwierig ist dies bei kleinen oder dezentral organisierten Beschaffungsbereichen mit nur wenigen Beschäftigten. Dort besteht eine höhere Gefahr, dass vergaberechtliche Regelungen missachtet werden und eine wirtschaftliche Beschaffung durch gebündelte Aufträge unterbleibt. Sie fördern Doppel- und Parallelarbeit und erschweren es, einheitliche Qualitätsstandards zu gewährleisten.

Die Bundesregierung bietet folgende Unterstützung bei Beschaffungen ressortübergreifend an:

1. Das „Kaufhaus des Bundes“ ist ein virtuelles elektronisches Kaufhaus, in dem Rahmenverträge zentral verwaltet werden. Einrichtungen der Bundesverwaltung können dort Standardleistungen und -produkte abrufen.
2. Die Internetplattform „eVergabe“ ermöglicht die rechtssichere elektronische Vergabe von Aufträgen.
3. Zentrale Beschaffungsstellen kaufen für andere Behörden ein und/oder unterstützen sie bei Beschaffungen.

Der Bundesrechnungshof untersuchte im Jahre 2008 bei sechs Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung (Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts) die Beschaffung von Ausrüstungs- und Ausstattungsgegenständen (z. B. Büromöbel und Dienstkraftfahrzeuge). Ferner untersuchte er die Beschaffung von Dienstleistungen (z. B. Gebäudereinigung).

Er stellte fest, dass die geprüften Einrichtungen zwar zu meist gleichartige Güter und Dienstleistungen einkauften, aber ihre Beschaffung unterschiedlich organisiert hatten. Alle Einrichtungen können ihren Beschaffungsbereich optimieren:

- Drei Einrichtungen hatten den Beschaffungsbereich dezentral organisiert. Die dort eingesetzten Beschäftigten waren alle mit weiteren Aufgaben betraut. Beschaffungen nahmen nur einen geringen Teil ihrer Arbeitszeit in Anspruch. Die Beschäftigten waren daher in der Anwendung vergaberechtlicher Vorschriften nicht hinreichend sicher. Außerdem setzten diese Einrichtungen wichtige korruptionspräventive Maßnahmen – beispielsweise das „Mehr-Augen-Prinzip“ und die Trennung von Planung, Vergabe und Zahlung – nicht um.
- Ganz überwiegend waren die Beschaffungsprozesse nicht standardisiert. Beteiligte am Beschaffungsprozess waren unnötig bzw. mehrfach eingebunden. So waren Vorgesetzte bei Abstimmungs- und Genehmigungsverfahren unnötigerweise an unterschiedlichen Schritten des Beschaffungsverfahrens beteiligt (z. B. bei Bedarfsanmeldung, Veröffentlichung der Ausschreibung sowie Öffnung und Wertung der eingegangenen Angebote). Da häufig eine spezielle IT-Unterstützung fehlte, mussten die Beschäftigten manuell z. B. den Bedarf ermitteln oder die Auszahlungsanordnung erstellen.
- Lediglich 34 von mehreren hundert Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung nutzten zum Zeitpunkt der Prüfung die Möglichkeiten des „Kaufhauses des Bundes“.
- Nur zwei Einrichtungen aus der gesamten mittelbaren Bundesverwaltung nutzten die Möglichkeiten der „eVergabe“.
- Keine Einrichtung der mittelbaren Bundesverwaltung arbeitete mit den Zentralen Beschaffungsstellen des Bundes zusammen.

38.2

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Organisation der Beschaffungsbereiche der mittelbaren Bundesverwaltung zu untersuchen und mit folgenden Zielsetzungen anzupassen:

- die Beschaffungsverfahren zu standardisieren und mit geeigneten IT-Systemen (z. B. durch ein Vergabemanagementsystem) zu unterstützen;
- die zentral zur Verfügung stehenden Angebote („Kaufhaus des Bundes“, „eVergabe“ und Zentrale Beschaffungsstellen) stärker zu nutzen;
- die Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung vollständig umzusetzen.

38.3

Das Bundesinnenministerium will die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgreifen und in Projekten mit der mittelbaren Bundesverwaltung umsetzen. Dabei sei auch die Frage der Finanzierung der Dienstleistungen der Zentralen Beschaffungsstellen für die mittelbare Bundesverwaltung zu klären.

Der Bundesrechnungshof hat seine Erkenntnisse allen Bundesministerien zur Verfügung gestellt. Mittlerweile nutzen 57 Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung das „Kaufhaus des Bundes“. Vier Einrichtungen arbeiten mit den Zentralen Beschaffungsstellen des Bundes zusammen.

39 Bundespolizei schafft Voraussetzungen für den wirksamen und wirtschaftlichen Einsatz ihrer Motorräder

39.0

Die Bundespolizei erstellt auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes eine Konzeption für den Einsatz ihrer Motorräder. Auf dieser Grundlage will sie ermitteln, wie viele und welche Motorräder sie tatsächlich benötigt, wer eine Motorradfahrerlaubnis erwerben muss und welche Ausrüstungen für den Einsatz erforderlich sind. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Zahl der Motorräder deutlich verringert wird.

39.1

Der Bundesrechnungshof prüfte in den Jahren 2008 und 2009 mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Magdeburg den Einsatz von Motorrädern bei der Bundespolizei. Er stellte fest, dass die Bundespolizei kein Einsatzkonzept hat, aus dem sich Art und Anzahl der beschafften Motorräder herleiten ließen. Die Bundespolizei verfügte zum Zeitpunkt der Prüfung über 166 Motorräder. Ihren zukünftigen Bedarf schätzte sie auf 112 Motorräder (88 Motorräder für Einsatz- und Streifenfahrten und 24 Motorräder für die Aus- und Fortbildung). Letztmalig beschaffte die Bundespolizei im Jahre 2005 insgesamt 81 Motorräder neu. Ein polizeitypisch ausgestattetes Motorrad kostete seinerzeit rund 28 000 Euro.

Die Bundespolizei hatte 68 Motorräder des Bestandes den Bundespolizeiabteilungen zugewiesen. Diese Motorräder nutzte sie in den vergangenen Jahren

- zu 9 % für polizeiliche Einsatz- und Streifenfahrten,
- zu 84 % für Aus- und Fortbildungsfahrten,
- zu 2 % für Fahrten zum Zwecke der Öffentlichkeitsarbeit und
- zu 5 % für sonstige Fahrten.

Mehr als 2 000 Beschäftigte der Bundespolizei besitzen eine Dienstfahrerlaubnis für Motorräder. Die Bundespolizei bildet jedes Jahr weitere Polizistinnen und Polizisten als Motorradfahrerinnen und Motorradfahrer aus. Dass

ihr jeweiliger Dienstposten eine Motorradfahrerlaubnis erfordert, konnte die Bundespolizei nicht immer belegen. Für das Jahr 2010 meldeten die Bundespolizeidirektionen einen Ausbildungsbedarf für 63 Motorradfahrerinnen und Motorradfahrer an.

Bis zum 1. März 2008 betrieb die Bundespolizei an elf Standorten eigene Fahrschulen. Mit der Neuorganisation der Bundespolizei werden diese Fahrschulen schrittweise in fünf neue Aus- und Fortbildungszentren eingegliedert.

Die Bundespolizei stattete die als Motorradfahrer eingesetzten Polizistinnen und Polizisten mit spezifischer Einsatzbekleidung und Ausrüstung aus. Diese Ausstattung durften sie bis zum Ausscheiden aus dem Dienst behalten, auch wenn sie nicht mehr als Motorradfahrerinnen und Motorradfahrer eingesetzt wurden. Die Bundespolizei beschaffte polizeispezifische Motorradbekleidung zentral. Neutrale Bekleidungsstücke beschaffte sie dezentral. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass hierbei sowohl die Anforderungskriterien als auch die Preise unterschiedlich waren. Im Lager hielt die Bundespolizei zusätzlich zu den genutzten Helmen weitere 142 Helme vor.

39.2

Der Bundesrechnungshof hat der Bundespolizei empfohlen, ein Konzept für den Einsatz von Motorrädern zu erstellen. Darin sollte die Bundespolizei auch die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit von Motorrädern als Einsatzmittel darstellen. Auf der Grundlage des Konzeptes kann die Bundespolizei dann den Bedarf an Motorrädern für den Einsatz auf der Straße oder im Gelände ermitteln. Bis dahin sollte sie keine neuen Motorräder beschaffen. Hierfür spricht auch, dass die 68 Motorräder in den Bundespolizeiabteilungen nur zu 9 % für polizeiliche Streifen- und Einsatzfahrten genutzt werden. Der Bundesrechnungshof hat deshalb die Erwartung geäußert, dass die Zahl der Motorräder verringert wird.

Außerdem hat der Bundesrechnungshof den Ausbildungsbedarf angesichts der Zahl der Polizistinnen und Polizisten mit Dienstfahrerlaubnis grundsätzlich als gedeckt angesehen. Zusätzlichen Bedarf an Motorradfahrerinnen und Motorradfahrern muss die Bundespolizei nachprüfbar darlegen. Dies kann sie nur auf der Grundlage eines Einsatzkonzeptes für Motorräder. Dabei muss die Bundespolizei die Aus- und Fortbildungskapazitäten an den dienstlichen Notwendigkeiten ausrichten. Der Bundesrechnungshof hat es für erforderlich gehalten, auch die Anzahl der vorgesehenen fünf Fahrschulstandorte auf der Grundlage der Einsatz- und Schulungskonzepte unter Wirtschaftlichkeitsaspekten zu überprüfen.

Der Bundesrechnungshof hat der Bundespolizei darüber hinaus empfohlen,

- den Personenkreis, der Motorradbekleidung erhält, nachprüfbar festzulegen,
- Art, Umfang und Güte (Mindestanforderung) der Motorradbekleidung und Ausrüstung zentral zu regeln,

- auch die neutrale Motorradbekleidung zentral zu beschaffen,
- die Rückgabe und Verwertung der Motorradbekleidung zu regeln, wenn Polizistinnen und Polizisten nicht mehr als Motorradfahrer eingesetzt werden und
- die im Lager vorzuhaltende Motorradbekleidung und -ausrüstung dem Bedarf anzupassen.

39.3

Die Bundespolizei hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Sie erarbeitet derzeit ein bedarfsorientiertes Einsatz- und Fortbildungskonzept und will die Anzahl der Motorräder verringern. Dabei will sie auf ein angemessenes Verhältnis zwischen Einsatz- und Ausbildungsfahrten achten. Die Bundespolizei plant, in den Jahren 2010 und 2011 keine Motorräder zu beschaffen. Den von den Bundespolizeidirektionen für das Jahr 2010 gemeldeten Ausbildungsbedarf will sie überprüfen und zunächst nur zu 25 % abdecken. In diesem Zusammenhang beabsichtigt sie, auch die Anzahl der vorgesehenen Fahrschulstandorte zu überprüfen.

Die Bundespolizei hat auch zugesagt, den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes hinsichtlich Ausstattung, Beschaffung und Lagerhaltung der spezifischen Motorradbekleidung und -ausrüstung zu folgen.

39.4

Mit den bereits eingeleiteten und noch vorgesehenen Maßnahmen wird die Bundespolizei Motorräder wirksamer und wirtschaftlicher einsetzen können. Der Bundesrechnungshof wird sich zu gegebener Zeit vom Erfolg der Maßnahmen überzeugen.

Bundesministerium der Finanzen (Einzelplan 08)

40 Bundesanstalt für Immobilienaufgaben wird Wohnungsmieten systematisch überprüfen und anpassen (Kapitel 0807 Titel 121 01)

40.0

Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben will die Mieten ihres Wohnungsbestandes systematisch überprüfen und soweit erforderlich an das ortsübliche Niveau anpassen. Sie folgt damit einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes, nach dessen Feststellungen jede zweite untersuchte Miete unter dem ortsüblichen Wert lag. Eine erste Bestandsaufnahme hat die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben bereits durchgeführt. Bei 22 000 Mietverhältnissen war die Miete seit mindestens drei Jahren unverändert.

40.1

Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt) verwaltet 49 000 Wohnungen. Hierbei handelt es sich weitestgehend um Bestände der ehemaligen Bundesvermögensverwaltung, u. a. aus der Wohnungsfürsorge für Bundesbedienstete. Die Bundesanstalt erzielte mit diesen Wohnungen im Jahre 2009 Mieteinnahmen von 200 Mio. Euro. Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung seiner Prüfungsämter in einer Stichprobe, ob die Mieten angemessen sind.

Bei über der Hälfte der betrachteten Mietverträge hatte die Bundesanstalt länger als drei Jahre nicht mehr kontrolliert, ob die Mieten angemessen sind. Jede zweite Miete lag unter dem ortsüblichen Wert. Grund hierfür ist auch die unzureichende Pflege der Daten zur Liegenschaftsverwaltung. Fehlen beispielsweise aktuelle Daten zur ortsüblichen Vergleichsmiete, so kann die Bundesanstalt nicht überwachen, in welchen Fällen Mietanpassungen möglich sind. Der Bundesanstalt entgehen dadurch zusätzliche Mieteinnahmen in Millionenhöhe.

40.2

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesanstalt aufgefordert, die Mieten systematisch zu kontrollieren und bei Bedarf anzupassen. Dabei sollte das ortsübliche Mietniveau vergleichbarer Objekte angestrebt werden.

40.3

Die Bundesanstalt hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. In einem ersten Schritt hat sie alle Mietverhältnisse untersucht. Dabei hat sie festgestellt, dass bei 22 000 Mietverhältnissen die Miete seit mindestens drei Jahren unverändert geblieben ist. Wenn die rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen gegeben sind, wird sie die Mieten anpassen.

Künftig will sie eine routinemäßige Mietzinsüberprüfung spätestens alle drei Jahre durch ein IT-gestütztes Controlling sicherstellen. Hierfür sollen die ortsüblichen Vergleichsmieten in das IT-System der Bundesanstalt eingepflegt und regelmäßig fortgeschrieben werden.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Einzelplan 09)

41 Bundesnetzagentur will Mängel bei der Auftragsvergabe beseitigen (Kapitel 0910)

41.0

Die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen hat bei der Vergabe von Aufträgen mehrfach gegen Vergabevorschriften verstoßen. Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat sie Maßnahmen eingeleitet, um ihre Vergabeorganisation und -prozesse zu verbessern.

41.1

Die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (Bundesnetzagentur) ist eine selbständige Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundeswirtschaftsministeriums. Durch Liberalisierung und Deregulierung soll sie für einen diskriminierungsfreien Zugang und „effiziente Nutzungsentgelte“ auf dem Elektrizitäts-, Gas-, Telekommunikations-, Post- und Eisenbahninfrastrukturmarkt sorgen.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Vergabe von Aufträgen für Lieferungen und Leistungen (mit Ausnahme der Bauleistungen). Er untersuchte dabei, ob die Bundesnetzagentur die einschlägigen Vergabevorschriften eingehalten und wirtschaftlich gehandelt hat. Die Prüfung erstreckte sich auch auf die Organisation des Vergabewesens. Dabei stellte der Bundesrechnungshof Folgendes fest:

- Die Bundesnetzagentur ließ sich bei ihren gesetzlichen Aufgaben dauerhaft von Externen unterstützen, ohne dass dies notwendig war.
- In einigen Fällen verzichtete sie darauf, die Leistungen – wie nach Haushalts- und Vergaberecht vorgesehen – ohne Einschränkung des Wettbewerbs aususchreiben. Sie begründete dies unzureichend. Bei mehreren Auftragsvergaben fehlte die Vergabedokumentation.
- Mehrfach zog die Bundesnetzagentur bei der Angebotsauswertung Kriterien heran, die in der Leistungsbeschreibung nicht genannt waren. Dies ist nach Vergaberecht nicht zulässig und benachteiligt Mitbewerber.
- Darüber hinaus rief die Bundesnetzagentur vielfach Leistungen aus Rahmenverträgen ab, die seit mehr als zehn Jahren bestanden.

41.2

Die Bundesnetzagentur hat bei der Vergabe von Aufträgen mehrfach gegen Vergabevorschriften verstoßen. Der Bundesrechnungshof hat der Bundesnetzagentur daher Vorschläge zur Verbesserung ihrer Vergabeorganisation und -prozesse unterbreitet:

- Die Bundesnetzagentur sollte sich nur in Ausnahmefällen bei ihren gesetzlichen Aufgaben von Externen unterstützen lassen. In jedem Einzelfall sollte sie prüfen, ob die Aufgaben von eigenen Beschäftigten wahrgenommen werden können.
- Die Bundesnetzagentur sollte den nach Vergaberecht geforderten Wettbewerb unter verschiedenen Anbietern ermöglichen und die Vergabe hinreichend dokumentieren.
- In die Angebotsauswertungen sollte sie nur solche Kriterien einbeziehen, die auch ausdrücklich in der Leistungsbeschreibung genannt sind.
- Die Laufzeit von Rahmenverträgen sollte sie auf vier Jahre begrenzen. Außerdem sollte die Bundesnetzagentur alle Rahmenverträge prüfen, ob sie noch dem tatsächlichen Bedarf entsprechen.

41.3

Die Bundesnetzagentur hat die Kritik des Bundesrechnungshofes anerkannt und zugesagt, seinen Empfehlungen zu folgen. So sieht sie die Unterstützung bei gesetzlichen Aufgaben durch Externe auch als Ausnahme an. Ebenso hat sie zugesagt, künftig den gebotenen Wettbewerb und eine ordnungsgemäße Dokumentation ihrer Vergaben sicherzustellen. Bei der Angebotsauswertung will die Bundesnetzagentur darauf achten, ausschließlich die vorgegebenen Zuschlagskriterien bei der Auswahlentscheidung zu berücksichtigen. Die Laufzeiten bestehender Rahmenverträge wird sie überprüfen und künftig auf 48 Monate befristen sowie diese Frist überwachen. Die Bundesnetzagentur will darüber hinaus ihr Vertragsmanagement mit Einführung einer neuen Einkaufssoftware verbessern.

Der Bundesrechnungshof hält die von der Bundesnetzagentur zugesagten Maßnahmen für geeignet, die bislang bestehenden Mängel in ihren Vergabeverfahren künftig zu vermeiden. Er wird Vergabeorganisation und -prozesse zu gegebener Zeit erneut prüfen.

42 **Jährlich 690 000 Euro für Zuschüsse an Telekommunikationsanbieter eingespart** (Kapitel 0910 Titel 682 01 und 891 01)

42.0

Die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen hat die Zahlung von Zuschüssen an Post- und Telekommunikationsanbieter für technisch überholte Krisenvorsorge eingestellt. Sie entspricht damit den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes und spart so seit dem Jahre 2009 jährlich 690 000 Euro ein.

42.1

Anbieter von Post- und Telekommunikationsleistungen sind gesetzlich verpflichtet, für ein Mindestangebot ihrer Dienstleistungen in Notfällen und Krisen zu sorgen. Die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (Bundesnetzagentur) überwacht, ob die Anbieter dieser Verpflichtung nachkommen. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um den Betrieb von Schutzräumen und Katastrophenschutzeinrichtungen. Für diese waren in den Bundeshaushalten der Jahre 2004 bis 2008 jeweils Zuschüsse in Höhe von 690 000 Euro veranschlagt. Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 2009 die Gewährung dieser Zuschüsse.

Die Bundesnetzagentur vergab seit der Privatisierung von Post und Telekommunikation die Zuschüsse stets an ein Telekommunikationsunternehmen. Sie wickelte die Vergabe in einem pauschalierten Antrags-, Genehmigungs- und Abrechnungsverfahren ab.

Das Bundeswirtschaftsministerium hatte bereits im Jahre 2004 erkannt, dass die Vorschriften nicht mehr zeitgemäß

waren. Grund dafür waren technische Entwicklungen auf dem Telekommunikationsmarkt und gewandelte Bedrohungsszenarien. Eine Novellierung des Gesetzes leitete es aber bis Ende 2009 nicht ein.

42.2

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen die rechtlichen Grundlagen dem aktuellen Bedarf an krisensicherer Versorgung mit Post- und Telekommunikationsdienstleistungen anzupassen. Er hat die Bundesnetzagentur aufgefordert, die Zahlung von Zuschüssen für die technisch überholte Krisenvorsorge einzustellen.

42.3

Das Bundeswirtschaftsministerium hat Anfang 2010 einen entsprechenden Gesetzentwurf vorgelegt. Dieser sieht keinen Anspruch auf Zuschüsse für Post- und Telekommunikationsunternehmen mehr vor. Die Bundesnetzagentur hat sich mit dem Unternehmen, das als Einziges Zuschüsse erhalten hatte, zwischenzeitlich geeinigt. Sie haben vereinbart, die überholte Krisenvorsorge aufzugeben. Die Bundesnetzagentur hat dem Unternehmen daher seit dem Jahre 2009 keine Zuschüsse mehr bewilligt. Hierdurch werden Ausgaben von 690 000 Euro jährlich vermieden.

43 **Deutsche Zentrale für Tourismus handelt unwirtschaftlich – Bundeswirtschaftsministerium fordert 353 500 Euro zurück und will verstärkt kontrollieren** (Kapitel 0902 Titel 686 13)

43.0

Das Bundeswirtschaftsministerium hat nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes von der Deutschen Zentrale für Tourismus e. V. zweckwidrig und unwirtschaftlich verwendete Mittel von 353 500 Euro zurückgefordert. Es will ihr klar formulierte und nachprüfbare Ziele vorgeben, sie verstärkt kontrollieren und sie anhalten, ihre Verwaltungsabläufe zu verbessern.

43.1

Die Deutsche Zentrale für Tourismus e. V. (DZT) hat die Aufgabe, Deutschland im Ausland als Reiseland zu fördern. Dafür zahlt ihr das Bundeswirtschaftsministerium eine jährliche Zuwendung von etwa 25 Mio. Euro. Weitere Einnahmen erzielt sie aus Beiträgen ihrer Mitglieder (Unternehmen und Verbände der Tourismuswirtschaft), Zuwendungen der Bundesländer und Dienstleistungen für Dritte. Das Gesamtbudget der DZT betrug für die Jahre 2006 bis 2009 jährlich zwischen 34 und 36 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof prüfte in den Jahren 2008 und 2009 Teile der Haushalts- und Wirtschaftsführung der

DZT. Außerdem prüfte er, wie das Bundeswirtschaftsministerium die DZT steuerte.

Er stellte fest, dass die DZT nicht ordnungsgemäß handelte. Sie erhielt von einigen Mitgliedern jährlich Sach- und Dienstleistungen – z. B. kostenfreie Mietwagennutzung, Hotelübernachtungen, Bahn- oder Flugreisen – im Wert von einer halben Million Euro. Die DZT erfasste den Wert der Leistungen nicht in ihrer Finanzbuchhaltung. Sie führte lediglich Listen, die nicht gegen Manipulationen gesichert waren.

Das Bundeswirtschaftsministerium gab der DZT seit längerem keine ausreichend klaren Ziele vor. Es stellte keinen Zusammenhang zwischen Mittelzuweisung und Zielsetzung her. Daher konnte es den wirtschaftlichen Einsatz der Bundesmittel nicht hinreichend planen und kontrollieren. Die DZT handelte insbesondere in den folgenden Fällen unwirtschaftlich:

- Bei der Eröffnung der „Internationalen Tourismusborse 2009“ verteilte sie als Werbegeschenke 3 500 hochwertige Datenspeicher, die touristische Informationen enthielten. Sie legte sich von vornherein auf Datenspeicher eines bestimmten Herstellers fest, ohne preiswertere Alternativen zu prüfen.
- Ihre Entscheidung über ein neues „Corporate Design“ führte zu unnötigen Ausgaben, weil ihre Projektsteuerung mangelhaft war.
- Sie beauftragte externe Sachverständige unmittelbar mit Aufgaben, ohne zu prüfen, ob sie diese auch selbst erledigen konnte. Die Sachverständigen entwarfen beispielsweise Schreiben an das Bundeswirtschaftsministerium oder bereiteten Ausschreibungen vor.
- Sie verwendete Bundesmittel, um Dritten über ihre Internetseite Hotelbuchungen zu ermöglichen. Damit trat sie in Konkurrenz zu kommerziellen Reservierungssystemen. Zugleich verstieß sie gegen die Zweckbindung der Mittel im Bundeshaushalt.
- Sie regulierte zwei Kfz-Schäden von Bediensteten. Stattdessen hätte sie die Schadensverursacher in Anspruch nehmen können.
- Sie verstieß bei ihren Beschaffungen häufig gegen das Vergaberecht.

43.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundeswirtschaftsministerium aufgefordert, die Mängel abzustellen. Er hat ihm außerdem empfohlen, Bundesmittel von der DZT zurückzufordern.

43.3

Das Bundeswirtschaftsministerium ist den Feststellungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gefolgt. Es hat insbesondere zugesagt,

- die DZT zu veranlassen, die Sach- und Dienstleistungen ihrer Mitglieder besser zu dokumentieren,

- das im Wirtschaftsplan der DZT vorhandene „Geschenkekonto“ zu sperren,
- die Mittel für externe Sachverständige nur noch freizugeben, wenn die DZT deren Notwendigkeit begründet und
- die DZT anzuweisen, ihr Hotelbuchungssystem im Internet einzustellen.

Wegen des unwirtschaftlichen Verhaltens und der Verstöße gegen das Vergaberecht wird das Bundeswirtschaftsministerium für die Jahre 2006 bis 2009 insgesamt 353 500 Euro an Bundesmitteln einbehalten oder von der DZT zurückfordern.

Das Bundeswirtschaftsministerium will die DZT verstärkt kontrollieren. Es hat zudem angekündigt, die Zuwendungen an die DZT an nachprüfbar Ziele zu knüpfen. Für das Jahr 2010 hat es eine „Ziel- und Aufgabenfestlegung“ für die DZT vorgelegt.

44 Bundeswirtschaftsministerium kündigt Consultant Trust Fund (Kapitel 0902 Titel 687 80)

44.0

Der zur Förderung ostdeutscher Beratungsunternehmen eingerichtete Consultant Trust Fund erfüllte die Erwartungen des Bundeswirtschaftsministeriums nicht. Es kamen nur wenige förderfähige Projekte zustande. Das Bundeswirtschaftsministerium hat den Consultant Trust Fund nach den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes gekündigt. Die nicht benötigten Einzahlungen von 1,2 Mio. Euro sind im Juni 2009 an den Bundeshaushalt zurückgeflossen.

44.1

Das Bundeswirtschaftsministerium unterstützt kleine und mittlere Unternehmen aus den neuen Ländern durch ein Vermarktungshilfeprogramm. Dazu richtete es u. a. im Jahre 2003 bei der International Finance Corporation (IFC) einen Consultant Trust Fund (Fonds) ein. Die IFC gehört zur Weltbankgruppe und fördert durch Kredite und Beteiligungen insbesondere Projekte in Entwicklungsländern. Mit der Einrichtung wollte das Bundeswirtschaftsministerium ostdeutschen Beratungsunternehmen Auslandsaufträge durch die IFC erschließen.

Der Bundesrechnungshof prüfte in den Jahren 2006 und 2007 dieses Vermarktungshilfeprogramm einschließlich des bei der IFC eingerichteten Fonds. Er stellte fest, dass das Bundeswirtschaftsministerium sich vertraglich verpflichtet hatte, den Fonds mit zunächst 1,5 Mio. Euro auszustatten. Die IFC sollte damit Projekte von kleinen und mittleren ostdeutschen Beratungsunternehmen fördern, insbesondere Machbarkeitsstudien und die Beratung bei Industrieprojekten. Sie bewilligte seit dem Jahre 2003 vier Projekte mit einer Fördersumme von nur 300 000 Euro. Grund war, dass die IFC in erster Linie das wirtschaftliche Interesse der unterstützten Länder und weniger die

Förderung ostdeutscher Beratungsunternehmen berücksichtigte. Verstärkte Anstrengungen des Bundeswirtschaftsministeriums, weitere geeignete Projekte im Ausland für kleine und mittlere ostdeutsche Unternehmen zu akquirieren, hatten keinen Erfolg.

44.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das Bundeswirtschaftsministerium nicht rechtzeitig gegengesteuert hat, als erkennbar wurde, dass die Förderziele nicht erreicht werden. Der Mittelabfluss zur Förderung ostdeutscher Beratungsunternehmen blieb weit unter dem vorgesehenen Volumen von 1,5 Mio. Euro. Durch die vielfältigen erfolglosen Versuche, doch noch weitere Projekte im Ausland zu akquirieren, entstanden dem Bund zusätzliche Kosten.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundeswirtschaftsministerium empfohlen, den Fonds beim IFC zu kündigen und die nicht benötigten Bundesmittel zurückzufordern.

44.3

Das Bundeswirtschaftsministerium ist der Empfehlung gefolgt. Die nicht benötigten Einzahlungen von 1,2 Mio. Euro sind im Juni 2009 an den Bundeshaushalt zurückgefloßen.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Einzelplan 11)

45 Bundesagentur für Arbeit verbessert die Aufgabenwahrnehmung der „Internen Revision SGB II“

45.0

Die Bundesagentur für Arbeit wird die Organisation der „Internen Revision SGB II“ umfassend überprüfen und dabei die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes berücksichtigen. Bei der Prüfungsplanung bezieht sie nunmehr die Einschätzungen des aufsichtführenden Bundesarbeitsministeriums zu möglichen Risiken ein. Ferner stimmt sie zukünftig alle Prüfungsvorhaben mit diesem ab.

45.1

Soweit die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende erbringt, führt das Bundesarbeitsministerium die Fachaufsicht. Es hat also umfassend zu überwachen, ob die Bundesagentur die Leistungen gesetzmäßig, zweckmäßig und wirtschaftlich erbringt.

Die Bundesagentur ist gesetzlich verpflichtet, mit einer Innenrevision selbst zu prüfen, ob ihre Leistungen diesen Maßstäben genügen. Sie hat dafür die „Interne Revision

SGB II“ eingerichtet. Um die Fachaufsicht zu unterstützen, muss die Bundesagentur die Prüfungsplanung der „Internen Revision SGB II“ mit dem Bundesarbeitsministerium abstimmen. Auch muss sie die Prüfberichte unverzüglich vorlegen. Die Kosten der „Internen Revision SGB II“ trägt der Bund. Die Prüfungen führen fünf sogenannte „Revisionsstützpunkte“ mit insgesamt 108 Prüferinnen und Prüfern durch.

Der Bundesrechnungshof untersuchte im Jahre 2009 die Organisation und die Aufgabenerledigung der „Internen Revision SGB II“. Er stellte fest, dass die Bundesagentur keine Kriterien entwickelt hatte, um den Personalbedarf der „Internen Revision SGB II“ zu ermitteln. Ferner hatten die Prüferinnen und Prüfer ihren Dienstort häufig nicht an den Stützpunkten der „Internen Revision SGB II“ und waren damit räumlich weit voneinander entfernt. Dies erschwerte die Personalführung und erzeugte einen erheblichen zusätzlichen Abstimmungs- und Reiseaufwand.

Die Bundesagentur bezog bei ihrer Risikoanalyse zur Prüfungsplanung der „Internen Revision SGB II“ Einschätzungen des Bundesarbeitsministeriums nicht ein. Sie hatte dies in einem Arbeitspapier ausdrücklich festgelegt. Zudem führte sie einzelne Prüfungen durch, ohne sie mit dem Bundesarbeitsministerium abzustimmen. Sie legte ihm die Prüfberichte hierzu nicht vor. Auch stellte die Bundesagentur nicht sicher, dass die bei Prüfungen festgestellten Mängel beseitigt wurden.

45.2

Der Bundesrechnungshof hat den Personalansatz für die „Interne Revision SGB II“ infrage gestellt. Auch hat er die Prüfungsplanung beanstandet. Er hat darauf hingewiesen, dass die bisherige Beteiligung des Bundesarbeitsministeriums nicht dem Zweck gerecht wird, mit der Arbeit der „Internen Revision SGB II“ die Fachaufsicht zu unterstützen.

Die Prüferinnen und Prüfer sollten zudem räumlich an den Stützpunkten der „Internen Revision SGB II“ zusammengeführt werden. Der Bundesrechnungshof hat gefordert, die Geschäftsprozesse der „Internen Revision SGB II“ wirtschaftlich und wirksam zu gestalten.

45.3

Die Bundesagentur hat zugesagt, die Organisation der „Internen Revision SGB II“ im Zusammenhang mit der Neuorganisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende umfassend zu überprüfen. Dabei wird sie die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes berücksichtigen. Sie hat für die Prüfungsplanung ein erweitertes Verfahren der Risikoanalyse eingeführt, das die Einschätzungen des Bundesarbeitsministeriums zu möglichen Risiken einbezieht. Das Bundesarbeitsministerium hat Weisungen erlassen, nach denen die Bundesagentur zukünftig alle Prüfungsvorhaben der „Internen Revision SGB II“ mit ihm abstimmt und es über die Ergebnisse unterrichtet.

46 Bundesagentur für Arbeit regelt das Vorgehen ihrer Grundsicherungsstellen gegen Leistungsmissbrauch

46.0

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes hat die Bundesagentur für Arbeit das Vorgehen ihrer Grundsicherungsstellen gegen Leistungsmissbrauch neu geregelt. Sie erließ Mindeststandards für ein einheitliches, rechtmäßiges und wirtschaftliches Handeln und schuf ein bundesweites Berichtswesen zu den finanziellen Ergebnissen.

46.1

Der Gesetzgeber führte im Jahre 2005 die Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für erwerbsfähige Personen zu einer staatlichen Fürsorgeleistung – der Grundsicherung für Arbeitsuchende – zusammen. Träger der Leistungen sind die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) und die Kommunen.

Im Jahre 2006 entwickelte der Gesetzgeber die Grundsicherung für Arbeitsuchende fort. Um Leistungsmissbrauch erfolgreich zu bekämpfen, gab er den Trägern auf, bei den Grundsicherungsstellen einen Außendienst einzurichten, der Verdachtsfälle vor Ort überprüfen sollte. Er erwartete daraus jährliche Einsparungen an ungerechtfertigten Leistungen von bis zu 440 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof prüfte den Außendienst im Jahre 2008. Er stellte fest, dass die Bundesagentur, soweit sie Träger der Grundsicherungsleistungen ist, die Organisation und die Arbeitsabläufe des Außendienstes nicht verbindlich geregelt, sondern nur Empfehlungen ausgesprochen hatte.

In der Praxis verstießen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Außendienstes teilweise gegen Rechtsvorschriften. Sie befragten z. B. Minderjährige und Nachbarn oder observierten Leistungsempfänger, obwohl die Voraussetzungen dafür nicht vorlagen. Die Dokumentation der Außendienstaufträge ließ häufig nicht erkennen, ob die Hilfebedürftigen über ihre Rechte belehrt worden waren. Auch führte der Außendienst sachfremde Aufträge aus. Ein Außendienst stellte z. B. überwiegend lediglich Schriftstücke zu.

Zudem erfassten die Grundsicherungsstellen häufig nicht, in welchem finanziellen Umfang der Außendienst ungerechtfertigte Leistungen aufdeckte und welche Einsparungen sich daraus ergaben. So war auch nicht feststellbar, ob die vom Gesetzgeber erwarteten Einsparungen realisiert wurden.

46.2

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesagentur empfohlen, den Außendienst bei den von ihr getragenen Grundsicherungsstellen verbindlich zu regeln. Sie sollte Mindeststandards vorgeben, um den Außendienst einheitlich zu strukturieren und rechtmäßig und wirtschaftlich zu handeln.

Auch sollte sie die Grundsicherungsstellen verpflichten, die finanziellen Auswirkungen zu erfassen. Der Bundesrechnungshof hat das Aufsicht führende Bundesarbeitsministerium aufgefordert, auf eine entsprechende Regelung durch die Bundesagentur hinzuwirken.

46.3

Die Bundesagentur hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umgesetzt. Das Bundesarbeitsministerium hat dies unterstützt. Folge war auch die Einrichtung eines bundesweiten Berichtswesens zu den finanziellen Ergebnissen des Außendienstes. Danach ergaben sich für das zweite Halbjahr 2009 und das erste Halbjahr 2010 Einsparungen von insgesamt 57 Mio. Euro.

47 Neues Verfahren zur Nacherhebung von Sozialversicherungsbeiträgen entlastet Krankenkassen, Rentenversicherungsträger und Arbeitgeber (Kapitel 1113 Titel 636 81)

47.0

Die Spitzenorganisationen der Sozialversicherung haben die Empfehlung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen, das Verfahren bei der Nacherhebung von Sozialversicherungsbeiträgen zu ändern. So soll künftig pro Arbeitgeber nur eine Krankenkasse Sozialversicherungsbeiträge nacherheben. Dies entlastet die Krankenkassen insgesamt und erleichtert das Verfahren bei den Rentenversicherungsträgern und den betroffenen Arbeitgebern.

47.1

Arbeitgeber zahlen für ihre versicherungspflichtig Beschäftigten Sozialversicherungsbeiträge (Beiträge zur Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung und nach dem Recht der Arbeitsförderung). Diese Beiträge werden als Gesamtsozialversicherungsbeitrag an die vom Arbeitnehmer gewählte Krankenkasse als Einzugsstelle gezahlt. Die Krankenkassen überwachen die Zahlung der Beiträge und leiten sie an die zuständigen Sozialversicherungsträger weiter. Von diesen prüfen die Rentenversicherungsträger regelmäßig, ob der Arbeitgeber für jeden Beschäftigten die Beiträge für jedes Kalenderjahr vollständig abführt. Wenn er das nicht tut, weist der Rentenversicherungsträger die einziehende Krankenkasse auf nachzuerhebende Beiträge hin. Dadurch soll verhindert werden, dass sich Arbeitgeber ihrer Beitragspflicht entziehen.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 2007 mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Frankfurt am Main die Nacherhebung von Sozialversicherungsbeiträgen. Sie löst einen erheblichen Verwaltungsaufwand aus. Bei bestimmten Fallgruppen müssen die Rentenversicherungsträger nach eigenen Angaben in etwa 70 bis 80 % der Fälle die Beiträge nachfordern und den für die Arbeitnehmer zuständigen Krankenkassen zuordnen. Bei größeren Arbeitgebern sind oft mehr als 30 Krankenkassen zu

berücksichtigen. Darunter erhalten viele nur geringe Teilbeträge. Dennoch müssen sie für diese Teilbeträge ein Beitragseinzugsverfahren und, soweit notwendig, ein Mahn- und Vollstreckungsverfahren einleiten.

Auch für die Arbeitgeber ist das nachträgliche Abführen der Beiträge aufwendig, soweit sie die einzelnen Teilbeträge an verschiedene Krankenkassen zahlen müssen.

47.2

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundessozialministerium und den Spitzenorganisationen der Sozialversicherung empfohlen, die nachzufordernden Sozialversicherungsbeiträge je Arbeitgeber nur durch eine Krankenkasse einziehen zu lassen. Damit wäre das Verfahren gestrafft, und es wären weniger Verfahren zur Nacherhebung von Beiträgen bei den Rentenversicherungsträgern und den Krankenkassen notwendig. Stattdessen sollten die geschuldeten Beiträge je Arbeitgeber nur durch eine Krankenkasse nacherhoben werden. So würden nur bei dieser Verwaltungs- und Verfahrenskosten anfallen. Ihr entstünden dabei keine höheren Kosten als beim Einzug des nur auf sie entfallenden Beitrages. Dagegen würde bei den übrigen Krankenkassen der damit bisher verbundene Verwaltungsaufwand entfallen. Ein Ausgleich zwischen ihnen wäre nicht notwendig. Regelmäßige Veränderungen in den Zuständigkeiten könnten sicherstellen, dass alle Krankenkassen abwechselnd berücksichtigt werden.

47.3

Die Spitzenorganisationen der Sozialversicherung sind der Empfehlung des Bundesrechnungshofes gefolgt. Sie wollen ab dem 1. Januar 2011 nur noch eine Krankenkasse pro Arbeitgeber mit der Nacherhebung betrauen. Um dabei wechselnde Zuständigkeiten sicherzustellen, werden die Krankenkassen jährlich den Arbeitgebern neu zugeordnet.

Das neue Verfahren führt zu weniger Bürokratie. Es wird die Rentenversicherungsträger, die Krankenkassen und auch die Arbeitgeber deutlich entlasten.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

(Einzelplan 12)

48 Lärmschutzwände, Böschungssicherung und Instandhaltung falsch abgerechnet: Eisenbahninfrastrukturunternehmen zahlt 5,5 Mio. Euro an den Bund zurück (Kapitel 1222)

48.0

Ein Eisenbahninfrastrukturunternehmen hat nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes und Rückforderungen

durch das Eisenbahn-Bundesamt 5,5 Mio. Euro erstatten müssen. Es verwendete Bundesmittel für den Schienenwegebau unwirtschaftlich oder vereinbarungswidrig. So sollte der Bund den Aufbau von Lärmschutzwänden zweimal bezahlen und eine nutzlose Böschungssicherung finanzieren. Außerdem finanzierte das Unternehmen die Instandhaltung eines neuen Funksystems mit Bundesmitteln, obwohl es gesetzlich verpflichtet war, die Kosten selbst zu tragen.

48.1

Der Bund investiert jährlich über 1,3 Mrd. Euro in den Neu- und Ausbau der Schienenwege seiner Eisenbahnen. Einzelheiten hierzu regelt er mit Eisenbahninfrastrukturunternehmen (Unternehmen) in Finanzierungsvereinbarungen. Für Planungs- und Verwaltungskosten erhalten die Unternehmen einen pauschalen Aufschlag auf die Baukosten. Das Eisenbahn-Bundesamt (Bundesamt) überprüfte die Verwendung der Bundesmittel in den letzten Jahren mit einer Stichprobe von weniger als 25 % der Gesamtinvestition. Wenn das Bundesamt bei seinen Stichproben Verstöße feststellt, müssen die Unternehmen die Bundesmittel mit Zinsen zurückzahlen.

48.2

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Stuttgart die Verwendung von Bundesmitteln bei drei Vorhaben.

48.2.1 Aufbau von Lärmschutzwänden zweimal abgerechnet

Der Bund finanzierte beim Ausbau der Eisenbahnstrecke zwischen Augsburg und München gesetzlich vorgeschriebene Lärmschutzmaßnahmen. Der Bundesrechnungshof stellte in seiner Prüfung fest:

- Weil das Unternehmen schlecht geplant hatte, musste es bereits fertiggestellte Lärmschutzwände wieder abreißen und neu aufbauen. Für das erneute Aufbauen der Wände nahm es wiederum Bundesmittel in Anspruch, obwohl es die entstandenen Kosten hätte selbst tragen müssen.
- Das Unternehmen rechnete in die Preise für die Bauleistungen auch Planungsleistungen ein. Dabei waren diese bereits mit dem pauschalen Aufschlag auf die Baukosten abgegolten.
- Für bestimmte Bauleistungen hätte das Unternehmen einen Dritten zur Finanzierung heranziehen müssen. Stattdessen nahm es Bundesmittel in Anspruch.

Der Bundesrechnungshof hat u. a. beanstandet, dass das Unternehmen die auf seinem Planungsfehler beruhenden Mehrkosten dem Bund berechnete. Er hat das Bundesamt aufgefordert, den entstandenen Nachteil für den Bund zu ermitteln und die Erstattung der zu Unrecht verwendeten Mittel zu veranlassen.

48.2.2 Bund sollte nutzlose Böschungssicherung finanzieren

Der Bund finanziert die erste Baustufe der Strecke Saarbrücken–Ludwigshafen für den Hochgeschwindigkeitsverkehr mit über 180 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das Unternehmen auf einer Länge von 200 m sogenannte Gabionen in fast ebenem Gelände eingebaut hatte. Gabionen sind mit Steinen gefüllte Drahtflechkörbe, die das Unternehmen zur Böschungssicherung einsetzen wollte. Da sich in diesem Abschnitt keine Böschung anschließt, war der Einbau der Gabionen nicht nötig.



Gabionen ohne böschungssichernde Wirkung

Quelle: Bundesrechnungshof

Darüber hinaus finanzierte das Unternehmen weitere Leistungen zu Unrecht mit Bundesmitteln:

- Es rechnete sogenannte Behinderungskosten für eine Bauablaufstörung ab, die es selbst verursacht hatte.
- In mehreren Fällen verrechnete es Leistungen als Baukosten, die der Bund gar nicht finanzieren musste.
- Es rechnete Planungskosten als Baukosten zusätzlich ab, obwohl der Bund diese bereits mit einer Pauschale erstattet hatte.

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesamt darauf hingewiesen, dass das Unternehmen die entsprechenden Bundesmittel verzinst erstatten muss.

46.2.3 Instandhaltung eines Funksystems als Neubau abgerechnet

Der Bund finanziert den Neubau eines Kommunikationssystems auf digitaler Funkbasis für die Schienenwege (GSM-R). Für den Neubau des GSM-R schloss der Bund mit dem beauftragten Unternehmen bisher Finanzierungsvereinbarungen über 345 Mio. Euro ab. Die Kosten für die Instandhaltung des GSM-R sind vom Unternehmen aus Eigenmitteln zu tragen. Dies ergibt sich bereits aus

dem Bundesschienenwegeausbaugesetz, wurde aber auch in den Finanzierungsvereinbarungen festgelegt.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das Unternehmen in die Kosten für den Neubau von sieben Vermittlungsstellen auch eine dreijährige Instandhaltung eingerechnet hatte. Zusätzlich erwarb das Unternehmen mit Bundesmitteln Ersatzteile, die es für die spätere Instandhaltung benötigte. Es finanzierte so bereits beim Neubau mit insgesamt 1,8 Mio. Euro Bundesmitteln die Instandhaltung des Funksystems. Dafür hätte es die Gelder aber nicht verwenden dürfen.

Aufgrund der Prüfung des Bundesrechnungshofes erstattete das Unternehmen 0,4 Mio. Euro der zu Unrecht in Anspruch genommenen Bundesmittel. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesamt aufgefordert, den verbleibenden Betrag geltend zu machen und möglichen, weiteren Rückforderungen nachzugehen.

48.3

Das Bundesamt ist den Feststellungen des Bundesrechnungshofes nachgegangen und hat in allen drei Fällen die unzulässige Verwendung von Bundesmitteln bestätigt. Aufgrund der Prüfungen durch den Bundesrechnungshof und entsprechender Rückforderungen des Bundesamtes hat das Unternehmen insgesamt 5,5 Mio. Euro zurückerstattet. Das Bundesamt prüft zusätzliche Rückforderungen von 0,3 Mio. Euro.

48.4

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes verdeutlichen die Rückforderungen zu Unrecht in Anspruch genommener Bundesmittel, dass eine wirksame Finanzkontrolle der Bundesinvestitionen in den Schienenwegebau unverzichtbar ist. Durch das Verhalten des Unternehmens wäre dem Bund sonst ein beträchtlicher Schaden entstanden. Die Höhe der Rückforderungen veranschaulicht auch die wichtige Rolle des Bundesamtes. Es bleibt aufgefordert, eine Stichprobe von mindestens 25 % der Bundesmittel für Investitionen in den Neu- und Ausbau der Schienenwege sicherzustellen.

49 **Geänderte Planung für Autobahntunnel erhöht Verkehrssicherheit und kann 10,6 Mio. Euro Baukosten sparen** (Kapitel 1210)

49.0

Das Bundesverkehrsministerium und die Straßenbauverwaltung Baden-Württemberg werden auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes zwei notwendige Tunnelröhren gleichzeitig und nicht zeitlich versetzt bauen. Dadurch erhöhen sie die Verkehrssicherheit und können 10,6 Mio. Euro sparen.

49.1

Seit dem Jahre 1999 plant die Straßenbauverwaltung des Landes Baden-Württemberg (Straßenbauverwaltung) im Auftrag des Bundesverkehrsministeriums den Neubau des Herrschaftsbucktunnels auf der Bundesautobahn A 98 bei Rheinfelden (Baden). Vorgesehen war der Bau einer Tunnelröhre für beide Fahrtrichtungen (Gegenverkehrstunnel).

Bei ihrer Planung musste die Straßenbauverwaltung sich ständig verschärfende Anforderungen an die Verkehrssicherheit in Gegenverkehrstunneln berücksichtigen. So sah sie zusätzliche Rettungstollen vor und erweiterte den Querschnitt der Tunnelröhre, um Platz für eine Betonschutzwand zur Richtungstrennung zu schaffen. Die Baukosten für den Gegenverkehrstunnel einschließlich der Rettungstollen schätzte die Straßenbauverwaltung im Jahre 2008 auf 24,1 Mio. Euro.

Die Kosten für den gleichzeitigen Bau von jeweils einer Tunnelröhre für jede Fahrtrichtung schätzte die Straßenbauverwaltung auf 27,5 Mio. Euro. Die Rettungstollen und die Querschnittsaufweitung können bei dieser Variante entfallen. Der gleichzeitige Bau beider Tunnelröhren ist somit gegenüber dem einröhrigen Gegenverkehrstunnel 3,4 Mio. Euro teurer.

Das Bundesverkehrsministerium hielt an einem einröhrigen Gegenverkehrstunnel fest, da die zweite Röhre des Tunnels nicht im Vordringlichen Bedarf des Bedarfsplans für die Bundesfernstraßen enthalten ist.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Planung für den Herrschaftsbucktunnel. Er stellte fest, dass der einröhrige Gegenverkehrstunnel trotz des hohen Aufwands an Si-

cherheitsmaßnahmen die einschlägigen Vorgaben an die Verkehrssicherheit nicht vollständig erfüllt. Zudem sehen die Richtlinien für die hohe prognostizierte Verkehrsbelastung nach Fahrtrichtung getrennte Tunnelröhren vor. Demnach ist der Bau einer zweiten Tunnelröhre absehbar notwendig.

Der Bundesrechnungshof schätzt die Kosten des nachträglichen Baus der zweiten Röhre aufgrund allgemein anerkannter Kostenrichtwerte auf 14 Mio. Euro.

49.2

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesverkehrsministerium empfohlen, der weiteren Planung für den Herrschaftsbucktunnel den gleichzeitigen Bau von zwei Tunnelröhren zugrunde zu legen. Nach seiner Auffassung ist diese Lösung wegen der erhöhten Verkehrssicherheit und der Wirtschaftlichkeit vorteilhaft. Im Vergleich zu den Kosten eines nachträglichen Baus der zweiten Röhre sind die Mehrkosten von 3,4 Mio. Euro für einen gleichzeitigen Bau beider Tunnelröhren gering.

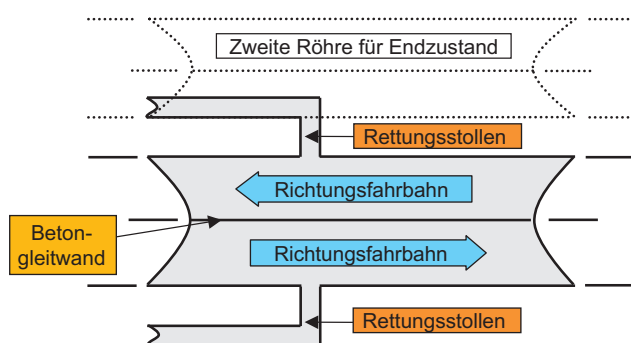
49.3

Das Bundesverkehrsministerium ist der Empfehlung des Bundesrechnungshofes gefolgt. Es beabsichtigt, bei der weiteren Planung für den Herrschaftsbucktunnel den gleichzeitigen Bau beider Tunnelröhren vorzusehen.

Der Bund kann gegenüber einem einröhrigen Gegenverkehrstunnel mit nachträglich gebauter zweiter Tunnelröhre 10,6 Mio. Euro einsparen und erfüllt mit seinem Bauwerk zudem alle Sicherheitsstandards.

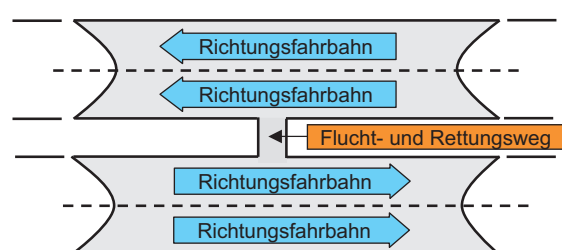
Zeitversetzter Bau der Tunnelröhren

Systemskizze



Gleichzeitiger Bau der Tunnelröhren

Systemskizze



50 Bundesverkehrsministerium will Wirtschaftlichkeit von Bauabläufen verbessern
(Kapitel 1210)

50.0

Das Bundesverkehrsministerium will auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes Bauabläufe im Bundesfernstraßenbau verbessern. Bisher führten unwirtschaftliche und bis auf 16 Jahre gestreckte Bauabläufe dazu, dass Straßenbauwerke nach ihrer Fertigstellung unnötig lang ungenutzt blieben. Dies bindet Haushaltsmittel ohne nutzbaren Gegenwert und verursacht Zinsverluste. Allein bei 18 geprüften Straßenbaumaßnahmen entstanden vermeidbare Mehrkosten von 12 Mio. Euro.

50.1

Bauprojekte im Bundesfernstraßenbau (Straßenbaumaßnahmen) haben meist einen erheblichen Investitionsumfang und mehrjährige Bauzeiten. Sie bestehen sehr oft aus Teilmaßnahmen wie Brücken oder Straßenabschnitten (Straßenbauwerke). Unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten ist anzustreben, mit den eingesetzten Haushaltsmitteln möglichst bald einen nutzbaren Gegenwert zu erzielen. Im Straßenbau entsteht ein solcher Gegenwert mit der Freigabe der gesamten Straßenbaumaßnahme oder zumindest einzelner Straßenbauwerke für den Verkehr. Bei gut abgestimmten und wirtschaftlichen Bauabläufen sind die Standzeiten der Straßenbauwerke, in denen sie noch nicht genutzt werden, nicht länger, als dies aus technologischen Gründen unvermeidbar ist. Technologisch unvermeidbar sind Standzeiten, die sich aus der bautechnisch erforderlichen Abfolge der Bauarbeiten und den Kapazitätsgrenzen eines üblichen Personal- und Maschineneinsatzes ergeben.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Stuttgart bei drei im Auftrag des Bundes tätigen Straßenbauverwaltungen der Länder (Straßenbauverwaltung) die Bauabläufe von 18 Straßenbaumaßnahmen. Dabei stellte er fest, dass die Straßenbauverwaltung die Bauzeiten von Straßenbaumaßnahmen über die technologisch erforderliche Zeit hinaus auf bis zu 16 Jahre streckte oder Straßenbauwerke früher als notwendig errichtete. So standen fertige Straßenbauwerke – teilweise mehrere Jahre – ohne Nutzen auf ruhenden Baufeldern.

Die unnötigen Standzeiten nicht genutzter Straßenbauwerke verursachten allein bei den 18 geprüften Straßenbaumaßnahmen Mehrkosten von 12 Mio. Euro. Im Wesentlichen sind dies Kapitalkosten (Zinsverluste) für die ohne nutzbaren Gegenwert gebundenen Haushaltsmittel.

In den geprüften Fällen waren die unwirtschaftlichen Bauabläufe teilweise Folge der Umstellung von Bauabläufen, teilweise auch bereits durch die Bauzeitplanung bedingt. So waren z. B. längere Bauzeiten geplant als not-

wendig oder kapitalintensive Straßenbauwerke sollten früher als erforderlich errichtet werden. Eine wesentliche Ursache dafür war die nicht planmäßige Zuweisung oder die Kürzung von Haushaltsmitteln durch das Bundesverkehrsministerium bzw. innerhalb der Straßenbauverwaltung. Zudem führten unzureichende oder rechtlich nicht abgesicherte Planungsstände zu Verzögerungen.

50.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesverkehrsministerium aufgefordert, durch bedarfsgerechte Zuweisungen von Haushaltsmitteln wirtschaftliche Bauabläufe zu ermöglichen. Vor allem sollte es die Kürzung von Haushaltsmitteln bei laufenden Straßenbaumaßnahmen vermeiden. Eher sollte der Beginn neuer Straßenbaumaßnahmen verschoben werden, als Verzögerungen bei den laufenden in Kauf zu nehmen. Auch sollten unwirtschaftliche Umstellungen von Bauabläufen vermieden und Straßenbaumaßnahmen erst nach Vorliegen der planerischen und rechtlichen Grundlagen begonnen werden. Reicht es nicht aus, neue Straßenbaumaßnahmen zu verschieben, um mögliche Mittelengpässe bei geplanten Mittelkürzungen auszugleichen, sollte das Bundesverkehrsministerium das Bundesfinanzministerium über nachteilige Auswirkungen informieren, damit diese bei der Haushaltsplanung berücksichtigt werden können.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesverkehrsministerium weiter empfohlen, fachaufsichtlich auf die Straßenbauverwaltung einzuwirken, um wirtschaftliche Bauabläufe zu gewährleisten.

50.3

Das Bundesverkehrsministerium hat die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen. Es will die Bauabläufe verbessern.

Für die Straßenbauverwaltung sieht es grundsätzlich die Möglichkeit, beim flexiblen Haushaltsvollzug die Abfolge der Straßenbaumaßnahmen ganzjährig zu optimieren. Zudem werde es zur gemeinsamen Haushalts- und Finanzierungsprogrammplanung von der Straßenbauverwaltung Erklärungen verlangen, dass die Straßenbaumaßnahmen wirtschaftlich eingeplant sind. Auf diese Weise will das Bundesverkehrsministerium zusammen mit der Straßenbauverwaltung Straßenbaumaßnahmen bedarfsgerecht und damit wirtschaftlich finanzieren. Dabei sollen – vor allem bei Mittelkürzungen – laufende Straßenbaumaßnahmen Vorrang vor dem Beginn weiterer Baumaßnahmen haben. Reiche auch das Verschieben neuer Baumaßnahmen nicht aus, um die Wirtschaftlichkeit laufender Straßenbaumaßnahmen sicherzustellen, werde das Bundesverkehrsministerium künftig das Bundesfinanzministerium informieren. Außerdem sollen neue Straßenbaumaßnahmen erst dann begonnen werden, wenn sämtliche planerischen und rechtlichen Grundlagen vorliegen.

50.4

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesverkehrsministerium gemeinsam mit der Straßenbauverwaltung alle von ihm angekündigten Maßnahmen umsetzt, um Bauabläufe wirtschaftlich zu gestalten. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes lassen sich dadurch bundesweit jährliche Zinsverluste in Millionenhöhe vermeiden. Der Bundesrechnungshof wird zu gegebener Zeit überprüfen, wie das Bundesverkehrsministerium die angekündigten Maßnahmen umgesetzt hat.

51 **Landesstraßen mit Bundesmitteln finanziert: Brandenburg zahlt über 7 Mio. Euro an den Bund zurück** (Kapitel 1210)

51.0

Die Straßenbauverwaltung des Landes Brandenburg wird nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes dem Bund mehr als 7 Mio. Euro zurückzahlen, die sie für Bauarbeiten an der Landesstraße L 200 dem Bund in den Jahren 2003 bis 2008 zu Unrecht anlastete.

51.1

Der Bund trägt als Straßenbaulastträger die Ausgaben für den Bau und die Unterhaltung der Bundesfernstraßen (Bundesautobahnen und Bundesstraßen). Die Länder tragen die Ausgaben für die Landesstraßen. Die Straßenbauverwaltungen der Länder verwalten die Bundesfernstraßen im Auftrag des Bundes. Dabei bewirtschaften sie die hierfür bereitgestellten Bundesmittel. Durch Umstufungen (Auf- und Abstufung) einer Straße wechseln alle mit dem Bau und der Unterhaltung zusammenhängenden Aufgaben auf den neuen Straßenbaulastträger. Bundesstraßen, die nicht mehr dem Fernverkehr dienen, sind unverzüglich in eine Straßenklasse nach Landesrecht abzustufen. Mit der Abstufung ist der Bund nicht länger Träger der Straßenbaulast. Bis zum Wechsel der Straßenbaulast muss er die Straße nur noch in dem durch die Verkehrsbedeutung gebotenen Umfang ordnungsgemäß unterhalten.

Der Bund und die Straßenbauverwaltung des Landes Brandenburg (Straßenbauverwaltung) legten im Jahre 2002 in einem Umstufungskonzept fest, etwa 64 km Bundesstraßen zu Landesstraßen abzustufen und etwa 60 km Landesstraßen zu Bundesstraßen aufzustufen. Die parallel zur Bundesautobahn A 11 verlaufende Bundesstraße B 2 war Bestandteil des Umstufungskonzeptes. Sie sollte auf einer Länge von 53,2 km zur Landesstraße L 200 abgestuft werden. Etwa 44,8 km davon stufte die Straßenbauverwaltung zum 1. April 2003 zur L 200 ab.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Berlin die Baumaßnahmen zulasten des Bundes an der zur L 200 abgestuften B 2. Er stellte fest, dass die Straßenbauverwaltung auf dem 44,8 km langen Abschnitt in den Jahren 2003 bis 2008 mehrere Baumaßnahmen zulasten des Bundes abgerech-

net hatte, obwohl dieser Abschnitt bereits zur Landesstraße abgestuft war. Nach Hinweisen des Bundesrechnungshofes ermittelte sie, dass 5,3 Mio. Euro dem Bund zu erstatten sind. Darüber hinaus stellte der Bundesrechnungshof fest, dass sie dem Bund überschlägig 2 Mio. Euro für die Unterhaltung und den Betrieb dieses Abschnittes der Landesstraße angelastet hatte.

Das Bundesverkehrsministerium bemerkte den Fehler des Landes nicht. Es hatte darauf vertraut, dass sich das Land an das einvernehmlich abgestimmte Umstufungskonzept hielt und die Straßenbauverwaltung auf den abgestuften Streckenabschnitten keine Bau- und Unterhaltungsmaßnahmen mehr zulasten des Bundes durchführte. Der Bund hatte die B 2 bis zur Abstufung im Jahre 2003 ordnungsgemäß unterhalten.

51.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Straßenbauverwaltung noch Jahre nach der rechtsverbindlichen Abstufung dem Bund Ausgaben für Bauarbeiten sowie Unterhaltung und Betrieb in Rechnung stellte.

Er hat die Straßenbauverwaltung aufgefordert, den unbestrittenen Betrag von 5,3 Mio. Euro unverzüglich dem Bund zu erstatten. Darüber hinaus hat er gebeten, den genauen Betrag zu ermitteln, den sie dem Bund für die Unterhaltung und den Betrieb des seit April 2003 abgestuften Abschnittes angelastet hatte, und diesen dem Bund ebenfalls zu erstatten.

51.3

Die Straßenbauverwaltung ist der Aufforderung des Bundesrechnungshofes gefolgt und hat Anfang 2010 dem Bund 5,3 Mio. Euro erstattet. Sie hat zudem zugesichert, den zu Unrecht abgerechneten Unterhaltungsaufwand auf der L 200 von etwa 2 Mio. Euro dem Bund zum Jahresende 2010 zu erstatten.

Nach der Prüfung des Bundesrechnungshofes hat die Straßenbauverwaltung von weiteren geplanten Maßnahmen auf der L 200 zulasten des Bundes abgesehen.

52 **Verbesserte Verfahrensregeln für verlässliche Kostenobergrenzen bei Großen Hochbaumaßnahmen des Bundes**

52.0

Das Bundesbauministerium hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes eine „Qualitätsoffensive für bessere und vollständige haushaltsbegründende Bauunterlagen“ veranlasst. Es wird die Verfahrensregeln verbessern, nach denen Haushaltsmittel für Große Hochbaumaßnahmen des Bundes zu veranschlagen sind. Dies soll dazu beitragen, diese Baumaßnahmen künftig effizienter im vorgegebenen Zeit- und Kostenrahmen zu realisieren.

52.1

Haushaltsmittel für „Große Baumaßnahmen“ des Bundes, also Baumaßnahmen mit Kosten über 1 Mio. Euro, dürfen nur veranschlagt werden, wenn haushaltsbegründende Bauunterlagen vorliegen (§ 24 Bundeshaushaltsordnung). Form und Inhalt dieser Bauunterlagen werden durch die „Richtlinien für die Durchführung der Bauaufgaben des Bundes“ (Richtlinien) bestimmt.

Das Bundesbauministerium hatte im Jahre 2001 die Richtlinien neu gefasst. Ziel war es, die Großen Baumaßnahmen deutlich schneller und einfacher baufachlich genehmigen und haushaltsrechtlich anerkennen zu können. Danach sollte der Nutzer seinen Bedarf im Vorfeld der Bauplanung auf das für seine Aufgaben erforderliche Maß beschränken und in einer „Entscheidungsunterlage – Bau“ abschließend festlegen. Ferner sollte er darin Unterbringungsvarianten untersuchen und die wirtschaftliche Form der Unterbringung nachweisen. Beim Vergleich von Planungsalternativen empfahl das Bundesbauministerium, für den Bau und den Betrieb von Gebäuden Kostenvergleichsrechnungen zu erstellen. Bei Hochbaumaßnahmen des Bundes sollte die Bauverwaltung in der „Entscheidungsunterlage – Bau“ im Vorfeld aufwendiger Planungen eine verlässliche Kostenobergrenze mit Hilfe von Kostenkennwerten oder Referenzobjekten ermitteln. Durch das aktive Ausrichten der späteren Planung an diesem Kostenbudget („kostenorientierte Planung“) erwartete das Bundesbauministerium höhere Kostensicherheit im Haushaltsvollzug.

In den Jahren 2007 und 2008 prüfte der Bundesrechnungshof mit den Prüfungsämtern des Bundes Berlin, Hannover, Köln, München und Stuttgart die Auswirkungen des veränderten Verfahrens bei 103 Hochbaumaßnahmen im bundesweiten Querschnitt.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das Bundesbauministerium die angestrebten Ziele mit den neu gefassten Richtlinien in wesentlichen Teilen nicht vollständig erreicht hat. So ermittelten die Nutzer ihren Raumbedarf überwiegend nicht vor der Planung, sondern erst planungsbegleitend. Sie passten ihn außerdem an bestimmte architektonische Konzepte oder Bestandssituationen an. Daher war ein Vergleich der für die Aufgaben des Nutzers erforderlichen Flächen mit den in der Baumaßnahme geplanten Flächen (Soll-Ist-Vergleich) in über 70 % der geprüften Fälle nicht möglich. Die Bauverwaltung konnte sich zudem kaum in die Bedarfsplanung des Nutzers einbringen, da es nach den Richtlinien im Ermessen des Nutzers lag, sie zu beteiligen. Die Möglichkeit, durch baufachlichen Sachverstand bereits bei der Bedarfsplanung die Wirtschaftlichkeit einer Unterbringung zu erhöhen, blieb daher in vielen Fällen ungenutzt. Der Bundesrechnungshof sah nachträgliche Bedarfsänderungen durch den Nutzer als Hauptursache für das Überschreiten der haushaltsmäßig anerkannten Kostenobergrenze.

Ferner stellte der Bundesrechnungshof fest, dass die Nutzer in mehr als 60 % der geprüften „Entscheidungsunterlagen – Bau“ keine Variantenuntersuchung zur wirtschaftlichen Form der Unterbringung durchgeführt hatten. In

rund 20 % der Fälle beschränkte sich die Untersuchung darauf, verschiedene bauliche Konzepte darzustellen. Das Bundesbauministerium hatte diese Baumaßnahmen dennoch baufachlich genehmigt. Nur in 17 % der Fälle hatten die Nutzer Alternativen zu einer bundeseigenen Hochbaumaßnahme betrachtet. Die angewandten Methoden, die Betrachtungszeiträume und die Dokumentationen der Variantenuntersuchungen folgten keinem einheitlichen Muster.

Darüber hinaus leistete die Bauverwaltung in der Regel einen höheren Planungsaufwand, als es die Richtlinien vorsahen. Insbesondere bei komplexen Bauaufgaben, wie an innerstädtischen Standorten oder bei Sanierungen, war eine höhere Planungstiefe erforderlich, um die finanziellen Auswirkungen umfassend und zuverlässig beurteilen zu können. Zudem wendete die Bauverwaltung nicht durchgängig Kostenkennwerte an, weil die in der bundeseigenen Datenbank verfügbaren Werte veraltet oder unzureichend waren.

52.2

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die im Jahre 2001 neu gefassten Richtlinien gründlich zu überarbeiten. Die Wirtschaftlichkeit einer Baumaßnahme lässt sich zu Beginn der Planung am stärksten beeinflussen. Daher muss im Verfahren sichergestellt werden, dass der Nutzer seine Bedarfsanforderungen künftig planungsneutral vor den ersten konzeptionellen Überlegungen ermittelt und als „Soll“ dokumentiert. Andernfalls ist nicht gesichert, dass die Bedarfsanforderungen auf den haushaltsrechtlich notwendigen Umfang beschränkt bleiben. Sofern sich das ursprüngliche „Soll“ nicht mehr nachvollziehen lässt, ist zudem die Wirtschaftlichkeit der Unterbringung nicht prüfbar. Die Bauverwaltung sollte den Nutzer künftig bereits bei seiner Bedarfsplanung baufachlich beraten. Nur auf Grundlage einer vollständigen Bedarfsplanung des Nutzers kann die Bauverwaltung eine verlässliche Kostenobergrenze ermitteln. Die Verlässlichkeit der Kostenobergrenze über den gesamten Zeitraum des Planens und Durchführens einer Bundeshochbaumaßnahme sollte Vorrang haben vor der zeitlichen Verkürzung des Verfahrens.

Auch sollte das Bundesbauministerium dafür Sorge tragen, dass es eine Bundeshochbaumaßnahme künftig nur baufachlich genehmigt, wenn sie aus einer Variantenuntersuchung als wirtschaftliche Unterbringung hervorging. Dies setzt voraus, dass Unterbringungsvarianten offen über ihren gesamten Lebenszyklus nach vorgegebenen Methoden untersucht und nach einheitlichen Vorgaben dokumentiert werden.

Der Bundesrechnungshof hat sich außerdem dafür ausgesprochen, den Aufbau der bundeseigenen Datenbank für Planungs- und Kostenkennwerte mit Nachdruck voranzutreiben. Nur mit einer belastbaren Datenbank sieht der Bundesrechnungshof die Möglichkeit, das Veranschlagungsverfahren für Große Baumaßnahmen hinsichtlich des Planungsumfangs zu differenzieren und in geeigneten Fällen zeitlich entsprechend zu verkürzen.

52.3

Das Bundesbauministerium hat die Verfahrenskritik anerkannt und eine „Qualitätsoffensive für bessere und vollständige haushaltsbegründende Bauunterlagen“ veranlasst. In einer unter seiner Leitung tätigen Bund-Länder-Arbeitsgruppe hat es bereits begonnen, die im Jahre 2001 neu gefassten Richtlinien zu überarbeiten. Es will

- das Verfahren durch frühzeitiges Veranschlagen Großer Baumaßnahmen beschleunigen,
- einen kontinuierlichen Planungs- und Ausführungsprozess gewährleisten,
- die Verantwortung der operativen Ebenen der Bauverwaltung stärken und
- die Kostensicherheit bei Bundeshochbaumaßnahmen durch das Prinzip der „kostenorientierten Planung“ erhöhen.

Um die Qualitätsansprüche des Bundes an seine Hochbaumaßnahmen effizient umzusetzen, beabsichtigt das Bundesbauministerium,

- die Bedarfsplanung der Nutzer zu stärken, indem diese ihren Bedarf künftig vollständig in enger Zusammenarbeit mit der Bauverwaltung ermitteln,
- baufachliche Leistungen künftig verstärkt als Eigenleistung der Bauverwaltung zu erbringen,
- die Kosten- und Terminalsicherheit durch ein verbessertes Risikomanagement der Bauverwaltung in Verbindung mit einem Qualitätsmanagement zu erhöhen und
- die späteren Betriebs- und Nutzungskosten künftig noch stärker zu berücksichtigen, indem es die ökonomischen Auswirkungen eines Projekts über seinen Lebenszyklus betrachtet.

52.4

Der Bundesrechnungshof stimmt mit dem Bundesbauministerium darin überein, dass die Ziele des veränderten Veranschlagungsverfahrens künftig weiter verfolgt und die Verfahrensregeln und Instrumente der Bauverwaltung verbessert werden müssen. Besondere Bedeutung misst der Bundesrechnungshof einer vollständigen und auf die Aufgabenerledigung des Nutzers begrenzten Bedarfsplanung, einer ergebnisoffenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sowie verlässlich ermittelten Kostenobergrenzen und Folgekosten bei.

Der Bundesrechnungshof unterstützt das Vorgehen des Bundesbauministeriums, die Richtlinien zu überarbeiten.

53 Bessere Bedarfsermittlung und Teilnehmerauswahl bei dienstlichen Fortbildungen

53.0

Eine Wasser- und Schifffahrtsdirektion hat die Bedarfsermittlung und Teilnehmerauswahl bei dienstlichen Fortbil-

dungen auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes verbessert. Sie stellt damit sicher, dass die Beschäftigten das bei den Fortbildungen vermittelte Wissen in der Berufspraxis besser nutzen können.

Der Bundesrechnungshof hat seine Prüfungsergebnisse einer ressortübergreifenden Arbeitsgruppe zur Aus- und Fortbildung übermittelt. Er unterstützt damit das Ziel, Qualität, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der dienstlichen Fortbildung in der gesamten Bundesverwaltung zu verbessern.

53.1

Der Bundesrechnungshof prüfte die Bedarfsermittlung und die Teilnehmerauswahl bei dienstlichen Fortbildungen. Eine Wasser- und Schifffahrtsdirektion (Direktion) hatte für ihre Beschäftigten und die der nachgeordneten Wasser- und Schifffahrtsämter eine zentrale Fortbildungsstelle (Fortbildungsstelle) eingerichtet. Diese sollte den dienstlichen Fortbildungsbedarf der Beschäftigten ermitteln und ihnen hierauf zugeschnittene Qualifizierungen anbieten.

Die Fortbildungsstelle hatte einen Katalog mit Fortbildungsangeboten zusammengestellt. Daraus konnten die Beschäftigten Fortbildungen auswählen. Sie konnten außerdem auf Antrag an Fortbildungen teilnehmen, die nicht im Katalog aufgeführt waren. Die Fortbildungsstelle überprüfte nicht, ob die von den Beschäftigten ausgewählte Fortbildung dienstlich notwendig war. Sie untersuchte auch nicht, wie die Fortbildung möglichst bedarfsgerecht, wirksam und wirtschaftlich realisiert werden konnte. Bei Anmeldungen zu Fortbildungen außerhalb des Katalogs verzichtete sie darauf zu klären, ob Bildungseinrichtungen des Bundes inhaltlich vergleichbare Veranstaltungen anboten. Stattdessen übernahm sie individuell ausgewählte Fortbildungen ohne weitere Überprüfung in ihren Katalog.

Einen Nachweis, ob die Beschäftigten tatsächlich an der Fortbildung teilgenommen hatten, gab es nicht. Die Erfahrungen und den Nutzen der Fortbildung für ihre Berufspraxis mussten die Beschäftigten nicht bewerten. Konzepte des Bundesverkehrsministeriums für die Steuerung der dienstlichen Fortbildung setzte die Direktion nicht um.

Das Bundesverkehrsministerium führt ein elektronisches Personalverwaltungssystem, das auch dazu dienen soll, den ressortweiten Bedarf für allgemeine Fortbildungen zu ermitteln. Die Direktion hatte die Daten zu den Anforderungs- und Qualifikationsprofilen der Beschäftigten in diesem System weder vollständig noch aktuell erfasst.

Bei Prüfungen anderer Fortbildungsstellen in der Bundesverwaltung kam der Bundesrechnungshof zu ähnlichen Feststellungen zur Bedarfsermittlung und Teilnehmerauswahl.

53.2

Der Bundesrechnungshof hat das Vorgehen der Direktion für nicht geeignet gehalten, den Fortbildungsbedarf der Be-

schäftigten verlässlich zu ermitteln, hierauf zugeschnittene Fortbildungen in der erforderlichen Qualität anzubieten und deren Erfolg zu messen.

Nach seiner Auffassung ist die Notwendigkeit dienstlicher Fortbildungen zwingend zu prüfen. Dies ist auch eine Voraussetzung dafür, dass die Beschäftigten die Fortbildungsangebote bedarfsgerecht auswählen. Von den Beschäftigten außerhalb des Fortbildungsangebotes ausgewählte Veranstaltungen sollte die Fortbildungsstelle nicht ohne Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitsprüfung übernehmen. Der Bundesrechnungshof hat ihr empfohlen, die Qualifikationen der Beschäftigten mit den Anforderungen ihrer Arbeitsplätze abzugleichen und daraus den individuellen Fortbildungsbedarf abzuleiten.

Ferner hat der Bundesrechnungshof bemängelt, dass die Fortbildungsstelle die Erfahrungen der Beschäftigten mit den Fortbildungen nicht systematisch erfasste und auswertete. Dies ist jedoch erforderlich, um eine hinreichende Qualität des Fortbildungsangebotes und der eigenen Fortbildungsplanung zu gewährleisten. Nur dann ist sichergestellt, dass die Beschäftigten die erworbenen Kenntnisse in ihrer Berufspraxis nutzen können.

Die unvollständigen und nicht aktuellen Daten der Direktion im elektronischen Personalverwaltungssystem waren ungeeignet, den Fortbildungsbedarf zu ermitteln und Fortbildungen zu planen.

53.3

Die Direktion hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes bestätigt. Sie hat zugesagt, seine Empfehlungen aufzugreifen und die Arbeit der Fortbildungsstelle zu verbessern. Dazu habe sie festgelegt, dass der individuelle und der dienstpostenbezogene Bildungsbedarf künftig als fester Bestandteil eines Mitarbeitergesprächs ermittelt und dokumentiert werde. Daneben wolle die Direktion einheitliche Anforderungsprofile für die verschiedenen Beschäftigtengruppen entwickeln. Die Fortbildungsstelle werde dokumentieren, warum eine Fortbildung dienstlich notwendig gewesen sei, was sie gekostet habe und welche Gründe für die Wahl der Bildungseinrichtung ausschlaggebend gewesen seien. Bundeseigene Bildungseinrichtungen wolle sie vorrangig berücksichtigen.

Die Direktion habe zudem die Rückmeldung zu den Fortbildungen geregelt. Nach Abschluss der Fortbildung sei von allen Beschäftigten ein standardisierter Erfahrungsbericht abzugeben. Nach einiger Zeit solle die Fortbildungsstelle in Einzelgesprächen mit den Beschäftigten erörtern, wie sie die in der Fortbildung vermittelten Kenntnisse in ihrer Berufspraxis nutzen. Sie werte die Berichte und Gespräche aus. So könne sie die Fortbildung besser steuern.

Die Direktion hat zugesichert, ihre Daten im elektronischen Personalverwaltungssystem des Bundesverkehrs-

ministeriums vollständig zu erfassen und laufend zu aktualisieren.

53.4

Der Bundesrechnungshof hält die neuen Verfahren der Direktion für geeignet, die Fortbildung der Beschäftigten wirksam und wirtschaftlich zu steuern.

Er geht davon aus, dass auch andere zentrale Fortbildungsstellen in der Bundesverwaltung die Qualität, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit ihrer Arbeit noch verbessern können. Mit diesem Thema befasst sich auch eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe. Um deren Bemühungen zu unterstützen, Fortbildungen besser zu planen und zu steuern, hat ihr der Bundesrechnungshof seine Prüfungsergebnisse übermittelt. Er wird weiterhin prüfen, wie die Bundesverwaltung Fortbildungsinhalte in die berufliche Praxis umsetzt und ob sie die Mittel für dienstliche Fortbildungen wirtschaftlich einsetzt.

54 **Deutscher Wetterdienst darf die Regelungen zur Altersteilzeit nicht mehr unterlaufen** (Kapitel 1214 Titel 422)

54.0

Der Deutsche Wetterdienst will auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes mit Beamtinnen und Beamten in der Freistellungsphase ihrer Altersteilzeit keine Werkverträge mehr schließen. Mit diesen Verträgen hatte der Deutsche Wetterdienst das Ziel der Altersteilzeit unterlaufen, Personal abzubauen.

54.1

Der Deutsche Wetterdienst ist eine Anstalt des öffentlichen Rechts im Geschäftsbereich des Bundesverkehrsministeriums. Er stellt Wetter- und Klimainformationen bereit, beispielsweise zur meteorologischen Sicherung der Luft- und Seeschifffahrt. Parlament und Bundesregierung haben festgelegt, dass der Deutsche Wetterdienst Personal abbauen muss. Diesem Ziel dient auch die Altersteilzeit im Blockmodell. Dabei wird die Altersteilzeit in zwei gleich lange Phasen unterteilt. In der ersten, sogenannten Arbeitsphase bleibt die wöchentliche Arbeitszeit ungekürzt. In der zweiten Phase, der Freistellungsphase, wird der Arbeitnehmer von seiner Arbeitsleistung freigestellt. Während der gesamten Altersteilzeit erhalten die Beamtinnen und Beamten rund 83 % des für eine Vollzeitstätigkeit zustehenden Nettoentgelts.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Frankfurt am Main die Nebentätigkeiten der Beamtinnen und Beamten beim Deutschen Wetterdienst. Dieser genehmigte Beschäftigten Altersteilzeit im Blockmodell. Während der Freistellungsphase beantragten einige von ihnen eine Genehmigung von Ne-

bentätigkeiten für Aufgaben, die sie bislang im Hauptamt wahrgenommen hatten. Der Deutsche Wetterdienst genehmigte die Nebentätigkeiten und schloss mit diesen Beamten Werkverträge. Die Beschäftigten konnten mit den Werkverträgen ihre durch die Altersteilzeit bedingten Einkommensverluste zumindest teilweise auffangen.

54.2

Mit den Werkverträgen hat der Deutsche Wetterdienst das Ziel der Altersteilzeit unterlaufen, Personal abzubauen.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesverkehrsministerium und dem Deutschen Wetterdienst empfohlen, keine Werkverträge mit Beamtinnen und Beamten in der Altersteilzeit zu schließen.

54.3

Das Bundesverkehrsministerium hat sich der Empfehlung des Bundesrechnungshofes angeschlossen. Es hat den Deutschen Wetterdienst ausdrücklich angewiesen, diese Praxis ab sofort einzustellen. Bestehende Werkverträge, die dieser Anordnung widersprechen, hat er „aufzulösen bzw. auslaufen“ zu lassen.

Bundesministerium der Verteidigung (Einzelplan 14)

55 Standby-Einstellungen bei Arbeitsplatzcomputern der Bundeswehr sparen 1 Mio. Euro Energieausgaben (Kapitel 1401 und 1412)

55.0

Das Bundesverteidigungsministerium will nach einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes Arbeitsplatzcomputer und Notebooks in der Bundeswehr energiesparen einsetzen. Damit kann es jährlich 1 Mio. Euro Energieausgaben sparen.

55.1

Die Bundeswehr wird Ende 2010 voraussichtlich 185 000 Arbeitsplatzcomputer und Notebooks für ihre Bürokommunikation einsetzen.

Der Bundesrechnungshof prüfte, ob das Bundesverteidigungsministerium den Energieverbrauch seiner Informationstechnik (IT) senken kann. Anlass war, dass der Rat der IT-Beauftragten der Bundesministerien beschlossen hat, die Bundesverwaltung solle den Energieverbrauch für den Betrieb ihrer IT bis zum Jahre 2013 um 40 % senken.

Die Arbeitsplatzcomputer und Notebooks der Bundeswehr werden innerhalb ihrer Betriebszeiten nicht ständig genutzt. Das Betriebssystem bietet Einstellungen, mit de-

nen der Energieverbrauch in dieser Zeit gesenkt werden kann (Energieoptionen). Die Bundeswehr nutzte ausschließlich die Energieoption „Monitor aus“, bei der nur der Bildschirm in den Ruhezustand versetzt wird. Einen geringeren Energieverbrauch könnte sie mit der Energieoption „Standby“ erzielen. Damit werden sowohl der Bildschirm als auch der Computer in einen Ruhezustand versetzt. Die Bundeswehr gab nicht vor, diese Energieoptionen zu nutzen und wie sie einzustellen sind.

55.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Bundeswehr die Energieoptionen bei den Arbeitsplatzcomputern und Notebooks unzureichend nutzt. Er hat empfohlen, die Energieoptionen „Monitor aus“ und „Standby“ bei neu zu installierenden Arbeitsplatzcomputern und Notebooks kombiniert voreinzustellen. Bei bereits installierten Geräten soll den Nutzern vorgegeben werden, diese Energieoptionen einzustellen.

Die Bundeswehr könnte hierdurch jährlich 1 Mio. Euro Energieausgaben sparen. Dieser Betrag ergibt sich, wenn man ein durchschnittliches Nutzerverhalten zugrundelegt.

55.3

Das Bundesverteidigungsministerium hat den Feststellungen und Berechnungen des Bundesrechnungshofes zugestimmt. Es hat zugesagt, den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zu folgen. Künftig will es bei neu zu installierenden Arbeitsplatzcomputern und Notebooks die Energieoptionen kombiniert voreinstellen. Für die bereits installierten Geräte wird es den Nutzern vorgeben, die Energieoptionen entsprechend einzustellen.

55.4

Indem das Bundesverteidigungsministerium die Energieoptionen besser nutzt, unterstützt es das Ziel der Bundesregierung, den Energieverbrauch zu senken und die Kohlendioxid-Emission zu verringern. Das Bundesverteidigungsministerium kann damit jährlich 1 Mio. Euro Energieausgaben sparen. Der Bundesrechnungshof sieht hierin ein Beispiel dafür, dass Bundesbehörden schon mit einfachen Maßnahmen ihren Energieverbrauch reduzieren können.

56 Marineschulen kommen mit weniger Dienstsegelbooten aus (Kapitel 1404 und 1409)

56.0

Die Marine verbesserte auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes den Einsatz ihrer Dienstsegelboote. Sie sonderte sechs Boote aus und erzielte Verkaufserlöse von 170 000 Euro. Außerdem spart sie dadurch jährlich mindestens 175 000 Euro Personalausgaben.



Dienstsegelboot „Flibustier“ Klasse 910

Quelle: Prüfungsamt des Bundes Hannover

56.1

Die Marineschule Mürwik führt die Segel- und Kraftbootausbildung für alle Offiziere und Offizieranwärter der Marine durch. Die Marinetechnikschule in Parow bildet Bootsmannanwärter im Segeln aus. Für die praktische Ausbildung hält die Marine Dienstsegelboote unterschiedlicher Größe vor.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Hannover im Jahre 2007 die Nutzung der Dienstsegelboote und die Wirtschaftlichkeit des Betriebes. Er stellte fest, dass die Marineschulen die Dienstsegelboote weit weniger nutzten als im Ausbildungskonzept vorgesehen. Sie überließen die Dienstsegelboote auf Antrag auch anderen Personen unentgeltlich. Dieser Personenkreis umfasste mehr als 50 % der Nutzer. So erhielt zum Beispiel ein Kapitän zur See außer Dienst in den Jahren 2003 bis 2005 für jeweils vier Tage ein Dienstsegelboot. Ihn begleiteten neun Mitsegler, darunter weitere Soldaten außer Dienst. Als Begründung war in den Anträgen „nautische und seemännische Ausbildung“ angegeben.

56.2

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, dass für die Ausbildung an den Marineschulen zu viele Segelboote vorgehalten wurden. Außerdem hat er beanstandet, dass eine bestimmungsgemäße Nutzung der Dienstsegelboote nicht sichergestellt war.

Er hat empfohlen,

- die Marinedienstvorschrift zu überarbeiten, um sicherzustellen, dass die Boote für die Ausbildung genutzt werden,
- den Ausbildungsbedarf zu ermitteln,
- die Anzahl der für die Ausbildung notwendigen Dienstsegelboote festzulegen und
- überzählige Dienstsegelboote zu verwerten.

56.3

Im Jahre 2009 hat der Bundesrechnungshof eine Kontrollprüfung durchgeführt. Dabei hat er festgestellt, dass die Marine seine Empfehlungen umgesetzt hat. Sie hatte die Marinedienstvorschrift überarbeitet und ein neues Nutzungskonzept für Dienstsegelboote herausgegeben. Die Marine hatte die Anzahl der für die Ausbildung notwendigen Dienstsegelboote ermittelt und sechs der Boote verwertet. Hierfür erzielte die Bundeswehr Verkaufserlöse von 170 000 Euro. Die Marine konnte außerdem das Personal an der Marineschule Mürwik reduzieren. Sie wird dadurch jährlich Personalausgaben von mindestens 175 000 Euro sparen.

57 Bundeswehr nimmt 5,9 Mio. Euro für Übungsplatznutzung ein (Kapitel 1403 Titel 521 21)

57.0

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes lässt sich die Bundeswehr die Nutzung ihres Gefechtsübungsentrums durch ausländische Streitkräfte rechtzeitig und kostendeckend entgelten. Sie hat bereits nachträgliche Einnahmen von 5,9 Mio. Euro erzielt.

57.1

Die Bundeswehr betreibt auf dem Truppenübungsplatz Altmärk das Gefechtsübungszentrum des Heeres. Dort bereiten sich Einsatzverbände unter realistischen Bedingungen zum Beispiel auf ihre Auslandseinsätze vor. In der Leitungszentrale des Gefechtsübungsentrums wird das taktische und operative Verhalten der übenden Truppe umfassend analysiert. Das Gefechtsübungszentrum gehört weltweit zu den modernsten Ausbildungseinrichtungen dieser Art. Gegen Kostenerstattung ermöglicht die Bundeswehr auch ausländischen Streitkräften, das Gefechtsübungszentrum zu nutzen.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Abrechnungspraxis der Bundeswehr gegenüber ausländischen Streitkräften. Er stellte fest, dass die Bundeswehr die Nutzungsentgelte nicht vollständig und häufig mit erheblicher Verspätung erhoben hat. In einzelnen Fällen hatte sie Übungen nach mehr als zwei Jahren nicht abgerechnet. Soweit die Bundeswehr überhaupt Abschlagszahlungen verlangte, orientierten sich diese nicht an den zu erwartenden Kosten. Sie waren daher zu niedrig bemessen.

57.2

Der Bundesrechnungshof hat das Bundesverteidigungsministerium aufgefordert,

- den ausländischen Streitkräften nachträglich die vollen Kosten in Rechnung zu stellen,
- die Höhe der Abschlagszahlungen nach den zu erwartenden Kosten zu bemessen und
- nach Abschluss der Übungen rasch abzurechnen.

57.3

Das Bundesverteidigungsministerium hat das Abrechnungsverfahren entsprechend den Vorschlägen des Bundesrechnungshofes überarbeitet und die Bundeswehr erhebt jetzt kostendeckende Entgelte. Für die Jahre 2004 bis 2007 hat die Bundeswehr 5,9 Mio. Euro geltend gemacht, die von den ausländischen Streitkräften inzwischen bezahlt wurden.

Allgemeine Finanzverwaltung (Einzelplan 60)

58 Urlaub auf dem Bauernhof wird künftig zutreffend besteuert (Kapitel 6001 Titel 015 01)

58.0

Die Finanzverwaltung wird künftig die Umsätze der Land- und Forstwirte aus der Beherbergung von Urlaubern zutreffend besteuern. Sie folgt damit einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes. Hierdurch werden Steuerausfälle und Wettbewerbsverzerrungen vermieden. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Finanzämter diese Beherbergungsumsätze nur lückenhaft der Umsatzsteuer unterworfen hatten.

58.1

In Deutschland bieten schätzungsweise 25 000 land- und forstwirtschaftliche Betriebe „Urlaub auf dem Bauernhof“ in Ferienunterkünften (Gästezimmer und Ferienwohnungen) an. Land- und Forstwirte mussten bis zum Jahre 2006 für Umsätze aus nicht gewerblicher Beherbergung von Urlaubern (Beherbergungsumsätze) keine Umsatzsteuer zahlen. Ab dem Jahre 2007 waren die Land- und Forstwirte verpflichtet, für ihre Beherbergungsumsätze 19 % Umsatzsteuer an ihr zuständiges Finanzamt abzuführen. Das Bundesfinanzministerium hatte die Land- und Forstwirte frühzeitig auf diese Rechtsänderung hingewiesen. Seit dem Jahre 2010 gilt für Beherbergungsumsätze der ermäßigte Umsatzsteuersatz von 7 %.

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahre 2009 die Beherbergungsumsätze der Land- und Forstwirte in rund 300 Fällen. In 16 % der von ihm geprüften Fälle hatten die Finanzämter die Umsätze zu Unrecht nicht der Umsatzsteuer unterworfen. Sie mussten im Durchschnitt nachträglich 1 000 Euro Umsatzsteuer pro Beanstandung festsetzen und nacherheben. Der Bundesrechnungshof führte die unterlassene Besteuerung hauptsächlich darauf zurück, dass die Finanzämter die genannte Rechtsänderung zum Jahre 2007 nicht beachtet hatten.

In weiteren 19 % der geprüften Fälle hatten die Land- und Forstwirte ihre Ferienunterkünfte im Jahre 2007 nicht selbst an die Urlauber vermietet. Stattdessen überließen sie die Vermietung ihren Ehepartnern oder Gesellschaften des bürgerlichen Rechts, an denen sie selbst beteiligt waren. Die Land- und Forstwirte stellten ihnen die Räume entweder gegen Miete, unentgeltlich oder gegen Gesell-

schaftsanteile zur Verfügung. Die Ehepartner und Gesellschaften führten für die Beherbergungsumsätze keine Umsatzsteuer ab, da sie gesetzliche Umsatzgrenzen nicht überschritten (Kleinunternehmerregelung). Wären die Beherbergungsumsätze den Land- und Forstwirten zuzurechnen gewesen, hätten diese hierfür im Durchschnitt 1 200 Euro Umsatzsteuer zahlen müssen. Die Kleinunternehmerregelung hätten sie wegen ihrer weiteren land- und forstwirtschaftlichen Umsätze nicht anwenden können.

Die Finanzämter erkannten die steuerlichen Gestaltungen an, ohne pflichtgemäß zu prüfen, ob sie richtig und angemessen waren. Sie forderten weder die Mietverträge zwischen den Ehepartnern noch Nachweise über die Zahlung der Mieten an. Sie gingen auch den Fällen nicht nach, in denen Land- und Forstwirte Räume unentgeltlich bereitstellten. Sie prüften u. a. nicht, wer als Unternehmer nach außen auftrat und die Mietverträge für die Ferienunterkünfte mit den Urlaubern schloss und abwickelte.

58.2

Die Prüfung des Bundesrechnungshofes hat gezeigt, dass die Finanzämter die Beherbergungsumsätze der Land- und Forstwirte nur lückenhaft besteuert hatten. Zwar ist die nicht erhobene Umsatzsteuer im Einzelfall eher gering. Insgesamt können wegen der vielen Betriebe, die „Urlaub auf dem Bauernhof“ anbieten, Steuern von mehreren Millionen Euro jährlich ausfallen. Außerdem beeinträchtigt die ungleiche steuerliche Behandlung den Wettbewerb. Sie benachteiligt diejenigen Land- und Forstwirte sowie andere Anbieter von Ferienunterkünften, die für ihre Einnahmen Umsatzsteuer zahlen müssen.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesfinanzministerium empfohlen sicherzustellen, dass Beherbergungsumsätze gleichmäßig besteuert werden. Zudem sollte das Bundesfinanzministerium darauf hinwirken, dass die Finanzämter die Einzelfälle prüfen, in denen die Beherbergungstätigkeit auf die Ehepartner oder Gesellschaften ausgelagert wurden.

58.3

Aufgrund der Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes haben die Länder die Finanzämter nochmals auf die Regelungen zur Besteuerung der Beherbergungsumsätze hingewiesen. Den beanstandeten Fällen sind die Finanzämter nachgegangen, um die Umsätze nachträglich zu besteuern. Ein Land hat verstärkt die Fälle geprüft, in denen entweder eine dem Land- und Forstwirt nahestehende Person oder eine Gesellschaft die Ferienunterkünfte vermietete. Es hat seine Finanzämter darauf hingewiesen, dass sie diese Gestaltungen im Einzelfall auf mögliche Scheingeschäfte oder Gestaltungsmissbrauch prüfen müssen.

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass die Finanzämter nun die Beherbergungsumsätze ab dem Jahre 2007 zutreffend besteuern, die Steuern nacherheben und missbräuchliche Gestaltungen verhindern.

59 Die Zusammenarbeit zwischen Steuer- und Zollbehörden wird verbessert (Kapitel 6001)

59.0

Das Bundesfinanzministerium will die Zusammenarbeit von Steuer- und Zollbehörden verbessern. Ziel ist es, Steuerausfälle zu vermeiden. Entsprechende Anregungen des Bundesrechnungshofes beabsichtigt das Bundesfinanzministerium aufzugreifen und die Zusammenarbeit zwischen den Dienststellen Steuer und Zoll neu zu regeln.

59.1

Die Steuerverwaltung hat den gesetzlichen Auftrag, eine gleichmäßige Besteuerung sicherzustellen. Dabei haben die Steuerbehörden alle ihnen zur Verfügung stehenden Erkenntnisquellen zu nutzen. Hierzu gehört auch eine enge Zusammenarbeit mit den Zollbehörden.

Damit dies gelingt, hat das Bundesfinanzministerium im Jahre 2004 ein Merkblatt mit Hinweisen erarbeitet. Darin ist geregelt:

- Die Prüfungsdienste der Steuer- und Zollbehörden sollen sich gegenseitig unterrichten, welche Unternehmen sie prüfen wollen; dazu gehört auch der Austausch von Prüfungsplänen.
- Die Finanzämter sollen in geeigneten Fällen Kontakt mit der Zollbehörde aufnehmen und die Berichte übermitteln, wenn sie die wirtschaftliche Lage von Unternehmen prüfen (Liquiditätsprüfungen).
- An Prüferbesprechungen sollen Vertreter der jeweils anderen Behörde teilnehmen, wenn die Themen für beide Behörden wichtig sind.
- Auch die Fahndungsstellen (Steuer- und Zollfahndung) sollen sich gegenseitig über alle für den jeweils anderen Fahndungsdienst wichtigen Erkenntnisse unterrichten.
- Die Vollstreckungsstellen haben sich gegenseitig auf Ersuchen Auskunft zu erteilen. Diese Auskünfte betreffen zum Beispiel Vollstreckungsmöglichkeiten oder Fälle von Anträgen auf Steuererlasse und Steuererstattungen.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Berlin in den Jahren 2008 und 2009 die Zusammenarbeit der Steuer- und Zollbehörden. Er prüfte, ob die Behörden die Hinweise des Merkblattes (Hinweise) umgesetzt hatten. Die Hinweise waren zwar allen Zuständigen in den Finanzämtern zugänglich, aber nicht in allen Sachbereichen gleichmäßig bekannt. Besonders wichtig sind diese Hinweise bei intensiven Bezügen zwischen Steuer- und Zollrecht, zum Beispiel im Umsatzsteuerbereich.

Die Länder setzten die Hinweise unterschiedlich um. Drei Länder hatten den Informationsaustausch verbessert: Dort erörterten Vertreter beider Behörden den Abgleich der

Prüfungspläne der Betriebsprüfungsstellen, die gegenseitige Unterrichtung über IT-Verfahren und Datenbanken sowie deren möglichen Nutzen für die jeweils andere Behörde. Sie stellten Überlegungen zu gemeinsamen Projekten an und diskutierten übergreifende Schulungen sowie Ansätze für den Erfahrungsaustausch. Die anderen Länder tauschten keine Prüfungspläne der Prüfungsdienste aus.

Die Vollstreckungsstellen der Finanzämter beachteten die Hinweise kaum. So blieben die Hinweise z. B. bei Liquiditätsprüfungen oder bei Stundungs-, Zahlungsaufschub- und Erlassanträgen ungenutzt. Die Fahndungsstellen arbeiteten nur anlassbezogen und nicht systematisch zusammen.

59.2

Der Bund und einzelne Länder haben in den vergangenen Jahren zwar vermehrt Anstrengungen zur Zusammenarbeit unternommen. Die Zusammenarbeit kann aber noch verbessert werden.

Dazu sollten beispielsweise die Steuer- und Zollbehörden die Prüfungspläne ihrer Prüfungsdienste austauschen und abgleichen. Die Prüfungsplanungen der Zollprüfungsdienste könnten Grundlage für einen jährlichen Abgleich mit den Planungen der Außenprüfungsdienste der Finanzbehörden bilden. Hierzu wäre eine technische Unterstützung zur Informationsverarbeitung hilfreich. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesfinanzministerium deshalb gebeten, Möglichkeiten eines direkten Online-Datenzugriffs der Steuerprüfungsdienste auf eine Datenbank des Zollprüfungsdienstes zu prüfen.

Viele Unternehmen, z. B. Import-/Exportunternehmen, sind sowohl von Steuerbehörden erfasst als auch durch Zollbehörden überwacht. Auch hier arbeiteten die Behörden zu wenig zusammen. Der Bundesrechnungshof hat angeregt, die Zuständigen in den Steuerbehörden nochmals auf die Möglichkeiten der Informationsbeschaffung und der Zusammenarbeit mit den Zollbehörden hinzuweisen.

Für die Vollstreckungsstellen der Steuerbehörden hat der Bundesrechnungshof empfohlen, die Anregungen des Merkblattes zu nutzen. So sollten diese Stellen zielgerichtet die für die Vollstreckung notwendigen Informationen bei den Zollbehörden abfragen.

Er hat dem Bundesfinanzministerium geraten, eine zielgenauere Fortbildung, verstärkte gegenseitige Hospitationen der Bediensteten beider Behörden und einen intensiven Erfahrungsaustausch zu erörtern. Damit könnten den Zuständigen der Steuerbehörden notwendige Kenntnisse zur Organisation und der konkreten Arbeitsweise der Zollverwaltung vermittelt werden, damit künftig hilfreiche Informationen nicht ungenutzt bleiben.

Die in einzelnen Ländern vorhandenen guten Ansätze und Erfahrungen zur Zusammenarbeit der Steuer- und Zollbehörden sollte das Bundesfinanzministerium auswerten,

verallgemeinern und den Bediensteten der Steuerverwaltung bekannt machen.

59.3

Das Bundesfinanzministerium hat mitgeteilt, dass es die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zu einer besseren Zusammenarbeit zwischen Steuer- und Zollbehörden aufgegriffen habe. Diese würden bei der Erarbeitung eines neuen Merkblattes berücksichtigt. Mehrere Länder hätten die Feststellungen zum Anlass genommen, ihre Bediensteten nochmals auf das Merkblatt aufmerksam zu machen.

Das Bundesfinanzministerium unterstützt die empfohlene Einrichtung von Online-Zugriffen der Prüfungsdienste der Steuerbehörden auf die Datenbanken des Zollprüfungsdienstes. Es hat darüber hinaus vorgeschlagen, die Grunddatenbestände der Steuerbehörden um „entsprechende zollrechtlich relevante Daten“ zu erweitern. Mit den Zollbehörden will es abstimmen, wie eine Zusammenarbeit im Erhebungsverfahren verbessert werden kann.

Das Bundesfinanzministerium hat mitgeteilt, dass aufgrund der Feststellungen des Bundesrechnungshofes Schulungen zur Zusammenarbeit mit den Zollbehörden in das Fortbildungskonzept eines Landes aufgenommen wurden, mehrere Länder vermehrt Hospitationen durchführen wollen und Vertreter der Zollbehörden zu Fachbesprechungen der Steuerprüfung eingeladen werden. Mit den zuständigen Bundesfinanzdirektionen sollen Möglichkeiten einer verbesserten Zusammenarbeit erörtert werden.

59.4

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass das Bundesfinanzministerium seine Vorhaben so rasch wie möglich umsetzen wird. Die vom Bundesfinanzministerium selbst vorgeschlagene Ergänzung der Grunddatenbestände der Steuerbehörden sieht der Bundesrechnungshof als richtigen und wichtigen Schritt zur besseren Zusammenarbeit an.

Bundesagentur für Arbeit

60 Bundesagentur für Arbeit verbessert die Qualitätsprüfung von Bildungs- und Trainingsmaßnahmen

60.0

Die Bundesagentur für Arbeit hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes grundlegende Defizite bei der Qualitätsprüfung von berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen und von Trainingsmaßnahmen beseitigt. Dazu ergänzte sie die Kriterien und Verfahrensregeln zur Qualitätsprüfung. Sie wirkt so Qualitätsmängeln bei Durchführung der Maßnahmen und dem unwirtschaftlichen Einsatz von Ressourcen entgegen.

60.1

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) fördert die Teilnahme an berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen und an Trainingsmaßnahmen (Maßnahmen). Sie will damit die Ausbildungsreife Jugendlicher und die Beschäftigungsfähigkeit Arbeitsloser verbessern. Die regionalen Einkaufszentren der Bundesagentur (Zentren) schreiben die Maßnahmen aus und schließen dann mit den Bildungsträgern eine Vereinbarung über die Durchführung der jeweiligen Maßnahme. Darin legen sie die erforderliche Ausstattung, Inhalt und Dauer der Fördermaßnahmen sowie die Anzahl der Teilnehmerplätze fest. Den regionalen Bedarf an Teilnehmerplätzen ermitteln die örtlichen Agenturen für Arbeit (Agenturen). Die Bundesagentur gab im Jahre 2007 554,1 Mio. Euro für diese Maßnahmen aus.

Die Qualitätsprüfung der Maßnahmen obliegt insbesondere den Agenturen. Sie stützen sich dazu auf Informationen der für die Maßnahmen zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (Maßnahmebetreuer). Darüber hinaus prüfen die Zentren in Stichproben, ob die Bildungsträger (Träger) die vertraglichen Vereinbarungen einhalten. Der im Jahre 2007 geschaffene „Prüfdienst für Arbeitsmarktdienstleistungen“ (Prüfdienst) prüfte ebenfalls – wenn auch in geringem Umfang – die Durchführung der berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen.

Der Bundesrechnungshof untersuchte im Jahre 2007 gemeinsam mit dem Prüfungsamt des Bundes Hannover, wie die Bundesagentur die Qualitätsprüfung dieser Maßnahmen sicherstellte und wie die Agenturen diese Aufgabe wahrnahmen. Er stellte im Wesentlichen fest:

- Nach dem Ergebnis der Erhebungen prüften die Agenturen im Durchschnitt nur bei 17 % der Maßnahmen vor Ort, ob sie den Qualitätsansprüchen genügten.
- 50 % der von den Agenturen geprüften Maßnahmen wiesen Mängel auf. So waren vorgesehene berufsspezifische Schulungsbereiche nicht eingerichtet, aber abgerechnet worden. Häufig fehlten Qualifikationsnachweise der Lehrkräfte oder die technische Ausstattung der Lehrstätten war unzulänglich.
- Die Bundesagentur hatte nicht eindeutig geregelt, wie die Aufgaben der Maßnahmebetreuer, der Zentren und des Prüfdienstes bei der Qualitätsprüfung verteilt sein sollten. Einzelne Agenturen führten nach Einrichtung des Prüfdienstes keine eigenen Qualitätsprüfungen durch. Sie waren der Auffassung, diese Aufgabe übernehme der Prüfdienst.
- Die Bundesagentur hatte keine umfassenden Kriterien, Bewertungs- und Verfahrensregeln für die Betreuung der Maßnahmen und die Qualitätsprüfung vorgegeben.
- Die Agenturen hatten keine eigenen Kriterien für die Qualitätsprüfung durch die Maßnahmebetreuer festgelegt und deren Aufgaben nicht beschrieben. Die Inhalte der Vereinbarungen mit den Trägern waren den Maßnahmebetreuern unbekannt. Nur bei der Hälfte der Trainingsmaßnahmen nahmen sie Kontakt zu den

Trägern vor Ort auf. Häufig sahen sie die Qualitätsprüfung gar nicht als ihre Aufgabe an.

- Die Bundesagentur überwachte nicht, wie die Agenturen die Qualität der Maßnahmen prüften. Sie überließ die Qualitätskontrolle damit weitgehend der Initiative der einzelnen Agenturen.
- Die Bundesagentur erfasste die bei ihren Prüfungen festgestellten Mängel nicht in einer Gesamtschau.

60.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Bundesagentur die Qualität der Maßnahmen bisher nur unzureichend geprüft hat. Weil auch die Agenturen die ihnen auferlegte Qualitätssicherung weitgehend vernachlässigt haben, hatte die Bundesagentur keinen verlässlichen Überblick über die Qualität der Maßnahmen. Sie war nur eingeschränkt in der Lage, Mängel bei den Maßnahmen zu erkennen und frühzeitig auf deren Beseitigung hinzuwirken. Damit gefährdete sie den wirtschaftlichen Einsatz ihrer Ressourcen. Denn die Qualität der Maßnahmen hat wesentlichen Einfluss darauf, ob die Eingliederung der Teilnehmer ins Berufsleben gelingt.

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesagentur aufgefordert, ihre Vorgaben zur Qualitätsprüfung zu ergänzen. Sie muss sicherstellen, dass die Agenturen den Auftrag zur Qualitätsprüfung auch tatsächlich wahrnehmen. Die den Agenturen vorgesetzten Regionaldirektionen sollten dies überwachen. Der Bundesrechnungshof hat zudem angeregt, Kriterien und Verfahren festzulegen, die die Zusammenarbeit der Dienststellen in der Qualitätsprüfung verbessern und die Ergebnisse der Prüfung bundesweit vergleichbar machen. Der Bundesrechnungshof hat der Bundesagentur außerdem empfohlen, die Aufgaben für Maßnahmebetreuer einheitlich zu beschreiben, die Maßnahmebetreuer zu schulen und sie über die Vertragsinhalte umfassend zu unterrichten. Sie sollte schließlich alle festgestellten Mängel in einem IT-Verfahren erfassen und damit Auswertungen zu Maßnahmezielen und Bildungsträgern ermöglichen.

60.3

Die Bundesagentur hatte zunächst mitgeteilt, sie habe die Aufgaben der Agenturen, der Zentren und des Prüfdienstes bei den Qualitätsprüfungen in Weisungen ausreichend geregelt. Schließlich hat sie die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zum Anlass genommen, ergänzende Regelungen zur Qualitätsprüfung zu erlassen:

- Die Agenturen sind jetzt verpflichtet, bei ihrer Maßnahmebetreuung auch die Qualität der Maßnahmen zu überprüfen.
- Die Regionaldirektionen müssen sicherstellen, dass die Agenturen ihrer Verpflichtung zur Maßnahmebetreuung nachkommen und Qualitätsdefiziten konsequent nachgehen.
- Aufgaben und Art der Zusammenarbeit der Dienststellen bei Qualitätsprüfungen sind nun vorgegeben. Die

Agenturen haben zudem Hinweise für die Aufgabenstellung der Maßnahmebetreuer erhalten.

- Es werden bundeseinheitliche Bewertungen auf Basis abgestimmter Qualitätsmerkmale entwickelt.
- Künftig sollen in einem IT-Verfahren Daten zur Qualität der Maßnahmen und über die Träger für Auswertungszwecke erfasst werden.

Der Bundesrechnungshof hält die von der Bundesagentur getroffenen Maßnahmen für geeignet, die Qualitätsprüfung zu verbessern. Der Bundesrechnungshof wird sich davon überzeugen, ob die von der Bundesagentur ergriffenen Maßnahmen wirken.

61 Bundesagentur für Arbeit will das Verfahren bei der Ausgabe von Eingliederungsgutscheinen für ältere Arbeitslose verbessern

61.0

Die Bundesagentur für Arbeit will auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes das Verfahren bei der Ausgabe von Gutscheinen für die Eingliederung älterer Arbeitnehmer ins Berufsleben verbessern. Die Agenturen für Arbeit sollen künftig dokumentieren, weshalb sie einen Eingliederungsgutschein ausgeben und Zuschüsse in einer bestimmten Höhe leisten. Hierdurch werden sie zu einer sparsamen Mittelverwendung angehalten. Die Agenturen für Arbeit sollen die Ausgabe von Eingliederungsgutscheinen immer in der Eingliederungsvereinbarung festhalten. Dies hilft den Agenturen für Arbeit zu überwachen, ob sich der Arbeitslose um ein neues Beschäftigungsverhältnis bemüht.

61.1

Mit dem Eingliederungsgutschein (Gutschein) verpflichtet sich die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur), einen Eingliederungszuschuss an den Arbeitgeber zu leisten, wenn er ältere Arbeitslose einstellt. Der Gutschein soll Arbeitslose, die das 50. Lebensjahr vollendet haben, bei ihren Bemühungen um einen Arbeitsplatz unterstützen. Er kann an Arbeitslose ausgegeben werden, wenn diese einen Anspruch auf Arbeitslosengeld von mindestens zwölf Monaten haben. Die Agenturen für Arbeit (Agenturen) entscheiden, ob und in welcher Höhe ein Gutschein ausgegeben wird. Sie sollen die Ausgabe des Gutscheins in der Eingliederungsvereinbarung (Vereinbarung) mit dem Arbeitslosen festhalten. In dieser Vereinbarung wird beschrieben, was die Arbeitslosen unternehmen müssen, um wieder Arbeit zu finden, und wie die Agenturen sie dabei unterstützen. Im Jahre 2009 gab die Bundesagentur 39,2 Mio. Euro für diese Förderung aus.

Der Bundesrechnungshof stellte im Jahre 2009 fest, dass die Agenturen in einem Drittel der 229 geprüften Fälle nicht dokumentierten, aus welchen Gründen sie den Gutschein ausgegeben hatten. Ferner begründeten sie in knapp einem Fünftel der Fälle nicht, weshalb sie eine be-

stimmte Höhe der Förderung gewählt hatten. Außerdem war in mehr als einem Drittel der Fälle der Gutschein nicht Gegenstand der Vereinbarung oder die Agenturen hatten es versäumt, eine Vereinbarung abzuschließen.

61.2

Wenn die Agenturen nicht dokumentieren, weshalb sie einen Gutschein ausgeben, bleibt offen, ob sie ihr Ermessen recht- und zweckmäßig ausgeübt haben. Gleiches gilt für die Entscheidung, in welcher Höhe sie die Eingliederungszuschüsse leisten. Der Bundesrechnungshof hat deshalb der Bundesagentur empfohlen sicherzustellen, dass die Agenturen die Gründe für ihre Entscheidungen darlegen. Die Dokumentationspflicht trägt dazu bei, dass sich die Vermittlungsfachkräfte im Einzelfall kritisch mit der Notwendigkeit der Förderung befassen. Verfügbare Mittel können so zielgerichtet und wirtschaftlich verwendet werden.

Nur wenn die Agenturen den Gutschein in die Vereinbarung aufnehmen, ist verbindlich dokumentiert, zu welchen Bemühungen die Arbeitslosen verpflichtet sind. An-

derenfalls fehlt es an einer Grundlage für Sanktionen, wenn diese ihren Pflichten nicht nachkommen. Der Bundesrechnungshof hat deshalb die Bundesagentur gebeten, die Agenturen auf das Erfordernis hinzuweisen, den Gutschein zum Gegenstand der Vereinbarung zu machen.

61.3

Die Bundesagentur hat ihre „Arbeitshilfe zur fachlichen Führung“ ergänzt, um die vom Bundesrechnungshof festgestellten Mängel zu beseitigen. Sie hat darin Kriterien benannt, mit denen die Vorgesetzten die Qualität der Bearbeitung durch die Vermittlungsfachkräfte bewerten können. Weiterhin will sie mittels Fachaufsicht in den Agenturen sicherstellen, dass der Gutschein immer zum Gegenstand der Vereinbarung gemacht wird.

Der Bundesrechnungshof hält die Maßnahmen für geeignet, um das Verfahren bei der Ausgabe von Eingliederungsgutscheinen zu verbessern. Er wird sich von der Umsetzung und der Wirksamkeit der zugesagten Maßnahmen überzeugen.

Die Bemerkungen sind am 23. September 2010 vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes beschlossen worden.

Bonn, den 15. November 2010

Bundesrechnungshof

Prof. Dr. Dieter Engels