



Bemerkungen 2012

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Bundes

– Weitere Prüfungsergebnisse –

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

Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2012 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes – Weitere Prüfungsergebnisse –

Inhaltsverzeichnis

	Seite Zusammen- fassung	Seite Volltext
Vorbemerkung		3
Zusammenfassungen	5	
Einzelplanbezogene Prüfungsergebnisse		
Bundesministerium des Innern		
1 Fragen zur Softwaresicherheit beim neuen elektronischen Personalausweis seit Jahren ungeklärt	5	9
Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz		
2 Landwirtschaftliche Sozialversicherung beschäftigt ehemalige Geschäftsführer als Regionalbeauftragte ohne eigenständige Aufgabe	5	10
Bundesministerium für Arbeit und Soziales		
3 Neubau eines Spitzenverbandes für 48,5 Mio. Euro ohne ausreichende Organisationsanalyse	5	12
Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung		
4 Zinsnachteile für den Bund bei der Auszahlung von Baukostenzuschüssen vermeiden	6	15
5 Verzicht auf geplanten Tunnel für eine Bundesstraße würde mindestens 12,7 Mio. Euro sparen	6	17

Vorbemerkung

*Der Bundesrechnungshof legt auch in diesem Jahr **weitere Prüfungsergebnisse** vor. Sie ergänzen seine Bemerkungen 2012 (Bundestagsdrucksache 17/11330). Die weiteren Prüfungsergebnisse behandeln Feststellungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, die der Bundesrechnungshof erst nach Abschluss des Bemerkungsverfahrens im vergangenen Jahr gewonnen hat. Sie schaffen eine aktuellere Grundlage für die anstehende Entlastung der Bundesregierung durch den Deutschen Bundestag und den Bundesrat für das Haushaltsjahr 2011.*

1 Gegenstand der Bemerkungen

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, soweit es für die Entlastung der Bundesregierung wegen der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung von Bedeutung sein kann, jährlich für den Deutschen Bundestag und den Bundesrat in Bemerkungen zusammen (§ 97 Absatz 1 BHO).

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 dazu führen, dass das Parlament über einzuleitende Maßnahmen beschließt (§ 114 Absatz 2 BHO) oder bestimmte Sachverhalte missbilligt (§ 114 Absatz 5 BHO).

Die Bemerkungen des Jahres 2012 mit den Feststellungen zur Jahresrechnung 2011 leitete der Bundesrechnungshof dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat am 12. November 2012 zu.¹ Am 13. November 2012 stellte sie der Präsident des Bundesrechnungshofes in einer Pressekonferenz der Öffentlichkeit vor. Im Internet sind sie auf der Homepage des Bundesrechnungshofes veröffentlicht.²

Den Umfang seiner Prüfungen, seine Prüfungsrechte und -schwerpunkte sowie seine Beurteilungsmaßstäbe hat der Bundesrechnungshof zuletzt in seinen jährlichen Bemerkungen 2012 ausführlich dargestellt.³

2 Aktualität im Bemerkungsverfahren

Die Aufstellung der Bemerkungen erfordert einen zeitlichen Vorlauf. Er ist insbesondere notwendig, um die

Stellungnahmen der geprüften Stellen zu den Bemerkungsentwürfen berücksichtigen zu können. Bemerkungsg geeignete Prüfungserkenntnisse, die erst nach dem Frühjahr gewonnen werden, können nicht mehr in den Jahresbericht aufgenommen werden, der dem Parlament im November zugeleitet wird.

Um eine aktuellere Grundlage für die Entlastung der Bundesregierung durch den Deutschen Bundestag und den Bundesrat zu schaffen, hat der Bundesrechnungshof in Absprache mit dem Rechnungsprüfungsausschuss mit den weiteren Prüfungsergebnissen ein zusätzliches Berichtsverfahren entwickelt, das die jährlichen Bemerkungen ergänzt. Bemerkungsrelevante Prüfungsergebnisse, die der Bundesrechnungshof nach Abschluss des Bemerkungsverfahrens gewonnen hat, leitet er dem Rechnungsprüfungsausschuss gesondert zur Beratung im Frühjahr des Folgejahres zu. Das Verfahren gewährleistet, dass die weiteren Prüfungserkenntnisse bei der für den Juni 2013 vorgesehenen Entscheidung des Parlaments über die Entlastung der Bundesregierung für das Haushaltsjahr 2011 noch berücksichtigt werden können.

3 Weitere Prüfungsergebnisse

Die vorliegenden Bemerkungsbeiträge behandeln bedeutende Prüfungsergebnisse, die der Bundesrechnungshof und seine Prüfungsämter in den einzelnen Ressorts gewonnen haben. Bei seiner Auswahl hat der Bundesrechnungshof – entsprechend der Zielsetzung dieses ergänzenden Verfahrens – die Aktualität der Ergebnisse in besonderer Weise berücksichtigt. Die Darstellung lässt keine Rückschlüsse auf die Häufigkeit von Fehlern und Beanstandungen bei den geprüften Stellen zu.

In gleicher Weise wie die jährlichen Bemerkungen hat der Bundesrechnungshof auch die weiteren Prüfungsergebnisse den geprüften Stellen als Entwurf zugesandt und ihnen Gelegenheit gegeben, Stellung zu nehmen. Dies dient insbesondere dazu, die Feststellungen 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, ist dies in den Bemerkungsbeiträgen erwähnt. Soweit die betroffenen Stellen abweichende Auffassungen zur Würdigung vorgebracht haben, sind diese ebenfalls berücksichtigt.

Die weiteren Prüfungsergebnisse unterscheiden ebenso wie die jährlichen Bemerkungen zwischen „übergreifenden und querschnittlichen Prüfungsergebnissen“ (entspricht Teil II der Bemerkungen) und den „einzelplanbezogenen Prüfungsergebnissen“ (entspricht Teil III).

Den Bemerkungsbeiträgen sind auf den blauen Seiten Zusammenfassungen vorangestellt.

¹ Bundestagsdrucksache 17/11330; Bundesratsdrucksache 686/12.

² URL: <http://www.bundesrechnungshof.de>

³ Vgl. hierzu die Vorbemerkung in Bundestagsdrucksache 17/11330; Bundesratsdrucksache 686/12.

Zusammenfassungen

Bundesministerium des Innern

1 Fragen zur Softwaresicherheit beim neuen elektronischen Personalausweis seit Jahren ungeklärt

Mehr als zwei Jahre nach der Einführung eines neuen Personalausweises mit elektronischem Identitätsnachweis lässt das Bundesamt für die Sicherheit in der Informationstechnik (Bundesamt) Ausweisinhaberinnen und Ausweisinhaber immer noch darüber im Unklaren, ob sie die hierfür benötigte Software ohne Risiken nutzen können.

Seit dem 1. November 2010 geben die Personalausweisbehörden den neuen Personalausweis mit einem elektronischen Identitätsnachweis aus. Mit diesem können sie sich im Internet gegenüber Behörden oder privaten Dritten identifizieren. Dazu müssen sie die für diesen Zweck entwickelte AusweisApp und weitere Software einsetzen, wie eine Verwaltungssoftware und Internet-Browser. Die Bürgerinnen und Bürger sollen sicherstellen, dass sie nur Software für den elektronischen Identitätsnachweis einsetzen, die das Bundesamt zertifiziert hat. Die weitere Software soll vom Bundesamt als für diesen Einsatzzweck sicher bewertet sein.

Das Bundesamt bietet ihnen nur nicht zertifizierte Software für den elektronischen Identitätsnachweis an. Auf die fehlende Zertifizierung weist es nicht hin. Auch eine Sicherheitsbewertung für die weitere Software hat das Bundesamt nicht veröffentlicht. Nutzen die Bürgerinnen und Bürger die AusweisApp ohne Zertifizierung und die weitere Software ohne Sicherheitsbewertung, können ihnen Haftungsrisiken entstehen.

Sie müssen darauf vertrauen können, dass vom Bund angebotene Software die gesetzlichen Vorgaben erfüllt und ohne Haftungsrisiken genutzt werden kann. Verzichtet das Bundesamt auf eine Zertifizierung, muss es dies deutlich machen.

Das Bundesinnenministerium hat die Auffassung vertreten, die in der Personalausweisverordnung vorgegebene Zertifizierung ließe es zu, dass „bei Vorliegen besonderer Umstände ausnahmsweise ein Abweichen von der gesetzlich angeordneten Regelung“ möglich sei. Eine Zertifizierung sei in diesem speziellen Fall nicht notwendig, weil das Bundesamt die Software eigenverantwortlich entwickle.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dass das Bundesamt die Software für den elektronischen Identitätsnachweis zertifiziert und die Sicherheit der weiteren Software bewertet.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

2 Landwirtschaftliche Sozialversicherung beschäftigt ehemalige Geschäftsführer als Regionalbeauftragte ohne eigenständige Aufgabe

Der Träger der landwirtschaftlichen Sozialversicherung beschäftigt ehemalige Geschäftsführer als Regionalbeauftragte weiter. Diese nehmen keine eigenen Aufgaben wahr. Der Bundesrechnungshof hält die Weiterbeschäftigung nicht für zulässig.

Zum 1. Januar 2013 hat der Gesetzgeber die zuvor selbstständigen Träger der landwirtschaftlichen Sozialversicherung zu einem Bundesträger zusammengeschlossen. Dieser setzt neun Mitglieder ehemaliger Geschäftsführungen an ihren früheren Standorten zu unveränderten Konditionen als sogenannte Regionalbeauftragte ein. Die Posten sind neu geschaffen. Für alle ihnen zugewiesenen Aufgaben sind bereits andere Organe zuständig. Der Bundesträger prüfte nicht, ob er den Mitgliedern der Geschäftsführungen stattdessen Aufgaben in der Hauptverwaltung übertragen könnte.

Das aufsichtführende Bundesversicherungsamt, das Bundeslandwirtschafts- und das Bundessozialministerium teilen die Einschätzung des Bundesrechnungshofes, dass eigene Aufgaben für Regionalbeauftragte fehlen. Die Stellen wurden daher befristet und entfallen spätestens im Juni 2017. Der Träger sei darauf hingewiesen worden, dass Stelleninhaber, für die es mangels Aufgaben keinen Bedarf gibt, entsprechend der gesetzlichen Regelung bis zum 30. Juni 2013 in den einstweiligen Ruhestand zu versetzen sind.

Der Bundesrechnungshof fordert daher, umgehend einen sachgerechten Einsatz der Mitglieder der ehemaligen Geschäftsführungen zu prüfen. Sie dürfen nur dann weiterbeschäftigt werden, wenn ihnen eigene Aufgaben übertragen werden können. Ansonsten sind sie entsprechend der gesetzlichen Regelung bis zum 30. Juni 2013 in den einstweiligen Ruhestand zu versetzen.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales

3 Neubau eines Spitzenverbandes für 48,5 Mio. Euro ohne ausreichende Organisationsanalyse

Die Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung (DGUV), Spitzenverband der gesetzlichen Unfallversicherung, erweitert ihren Sitz in Berlin für 48,5 Mio. Euro. In dem

neuen Verwaltungsgebäude hat sie über ihren Bedarf hinaus 2 700 qm Bürofläche vorgesehen, die sie nicht selbst nutzen, sondern vermieten will. Die DGUV sollte rasch prüfen, wie sie das neue Gebäude nutzen kann, um ihre räumlichen und personellen Kapazitäten an allen drei Standorten zu optimieren.

Die DGUV entschied im Mai 2011, im Berliner Regierungsviertel ein Grundstück zu erwerben und dort ein neues Verwaltungsgebäude zu errichten. Bei der Schätzung des Flächenbedarfs und der Größe der Büroräume überschritt sie die Werte der für Bundesbehörden anzuwendenden Regelungen (700 qm). Weiterhin plante sie Reserveflächen für spätere Aufgabenverlagerungen von ihren anderen Standorten ein (2 000 qm). Neben den Büroflächen ist im Neubau auch ein 1 500 qm großes Konferenzzentrum vorgesehen, dessen Notwendigkeit die DGUV bei der Planung nicht ausreichend nachgewiesen hat.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass dem Neubau keine aktuelle Organisationsuntersuchung aller Standorte vorausgegangen ist. Die DGUV schränkte zudem die Objektauswahl durch ihre großzügige Planung bei den Büroflächen und durch das große Konferenzzentrum stark ein. Nachdem der Neubau nun beschlossen ist und begonnen wurde, sollte die DGUV rasch ihre Organisation standortübergreifend untersuchen, die räumlichen und personellen Kapazitäten an den anderen Standorten in Sankt Augustin und in München optimieren und Einsparungspotenziale bei ihrem Neubau erschließen und nutzen.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

4 Zinsnachteile für den Bund bei der Auszahlung von Baukostenzuschüssen vermeiden

Das Bundesverkehrsministerium gewährt der Deutschen Bahn AG jährlich pauschal Zuwendungen von 2,5 Mrd. Euro für Ersatzinvestitionen im Schienenbau ohne sicherzustellen, dass es dabei nicht zu Zinsnachteilen für den Bund kommt.

Zuwendungen des Bundes über 500 000 Euro muss der Zuwendungsempfänger nach den Haushaltsvorschriften selbstständig bei der zuständigen Bundeskasse am Tag des Bedarfs und nur insoweit abrufen, als er sie für seine eigenen fälligen Zahlungsverpflichtungen benötigt (Abrufverfahren). Ausnahmen vom Abrufverfahren sind möglich, sofern besondere Gründe dies rechtfertigen oder Nachteile für den Bund entstehen können. Die Deutsche Bahn AG erhält auf Grundlage der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) mit dem Bund zum 15. eines jeden Monats Beträge zwischen 150 und 250 Mio. Euro, insgesamt 2,5 Mrd. Euro pro Jahr, als Pauschale ausgezahlt. Das Abrufverfahren findet hierbei keine Anwendung. Bei anderen Baumaßnahmen nutzt die Deut-

sche Bahn AG das Verfahren, um Fördermittel des Bundes abzurufen.

Weder das Bundesverkehrsministerium noch das Bundesfinanzministerium haben nach eigenen Angaben einen Überblick, wann die Deutsche Bahn AG diese Pauschalen tatsächlich für fällige Zahlungen an ihre Auftragnehmer verwendet. Die pauschale Zahlung birgt das Risiko, dass der Bundeshaushalt vorzeitig belastet wird. Dies ist dann der Fall, wenn die Deutsche Bahn AG am Auszahlungstag die Mittel in dieser Höhe nicht benötigt, um ihre eigenen Zahlungsverpflichtungen aus den Ersatzinvestitionen zu erfüllen. Die Auszahlung von Bundesmitteln vor dem eigentlichen Bedarf ist für den Bund mit unnötigen Zinsbelastungen verbunden, da er sich selbst am Kreditmarkt refinanzieren muss. Bei den Baukostenzuschüssen auf Grundlage der LuFV als größte Einzelzuwendung des Bundes erreichen die Zinsbelastungen zulasten des Bundes bereits bei einer um zehn Tage verspäteten Mittelverwendung Millionenhöhe.

Bundesverkehrsministerium und Deutsche Bahn AG haben das Abrufverfahren bei den Zuwendungen nach der LuFV abgelehnt. Nach Auffassung des Bundesverkehrsministeriums habe bislang das Risiko einer vorzeitigen Belastung des Bundeshaushalts nicht bestanden. Das bisherige Verfahren könne auch Vorteile für den Bund bieten.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes besteht keine ausreichende Informationsgrundlage, die ein Abweichen vom Abrufverfahren rechtfertigt. Deshalb sollte das Bundesverkehrsministerium bei den Nachfolgeverhandlungen zur LuFV auf einer Auszahlung im Abrufverfahren bestehen.

5 Verzicht auf geplanten Tunnel für eine Bundesstraße würde mindestens 12,7 Mio. Euro sparen

Der Bau eines Tunnels, mit dem die Bundesstraße B 304 eine Gemeindestraße bei Reitmehring unterqueren soll, ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes unnötig. Die Kreuzung der beiden Straßen kann verkehrssicher und leistungsfähig gestaltet werden, wenn der Kreuzungsbereich abgeflacht sowie mit Abbiegestreifen und einer Lichtsignalanlage ausgestattet wird. Der Bund spart bei dieser Variante mindestens 12,7 Mio. Euro.

Die B 304 verläuft parallel zur Bundesautobahn A 8 zwischen München und Salzburg und verbindet Mittelzentren wie Ebersberg, Wasserburg und Traunstein. Bei Reitmehring, einem Ortsteil von Wasserburg, kreuzt die B 304 eine Gemeindestraße. Die Straßenbauverwaltung des Freistaates Bayern plante im Jahr 2004, die Kreuzung sicherer und leistungsfähiger zu gestalten. Dazu sollte der Kreuzungsbereich abgeflacht und die Kreuzung mit Abbiegestreifen und einer Lichtsignalanlage ausgestattet werden. Die Planung sah außerdem vor, die B 304 mit einer Brücke über die nahe gelegene Bahnlinie zu führen.

Die Kosten für diese Maßnahmen sollten 8 Mio. Euro betragen.

Die Stadt Wasserburg wandte sich aus städtebaulichen Gründen gegen diese Planung. Daraufhin ließ die Straßenbauverwaltung diese Variante fallen und plante stattdessen, die B 304 im Kreuzungsbereich in einem 130 m langen Tunnel zu führen. Diese Variante würde nach Angaben des Bundesverkehrsministeriums 20,7 Mio. Euro kosten. Hinzu kämen jährlich 0,1 Mio. Euro für den Betrieb und die Erhaltung des Tunnels. Das Bundesverkehrsministerium genehmigte diese Planung im Jahr 2012, da die Kreuzung ein Unfallschwerpunkt sei. Zudem verbinde die B 304 die Metropole München mit dem Oberzentrum Salzburg und nehme Ausweichverkehr auf, solange die A 8 nicht sechsstreifig ausgebaut sei.

Der Bundesrechnungshof hält den Bau eines Tunnels für nicht erforderlich. Die Unfallstatistik weist die Kreuzung nicht als Unfallschwerpunkt aus. Die B 304 verbindet Mittelzentren und keine Metropolen oder Oberzentren. Der unterstellte Ausweichverkehr ist nicht belegt und spielt für den Ausbau der Straße keine Rolle. Noch im Jahr 2008 baute die Straßenbauverwaltung bei der Ortsumgehung Ebersberg auf der B 304 Kreuzungen mit Lichtsignalanlagen. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesverkehrsministerium daher aufgefordert, seine Zustimmung zum Bau des Tunnels zurückzuziehen. Damit spart der Bund mindestens 12,7 Mio. Euro. Falls die Stadt Wasserburg und der Freistaat Bayern aus städtebaulichen Gründen daran festhalten, müssten sie die Mehrkosten für Bau und Unterhaltung übernehmen.

Einzelplanbezogene Prüfungsergebnisse

Bundesministerium des Innern (Einzelplan 06)

1 Fragen zur Softwaresicherheit beim neuen elektronischen Personalausweis seit Jahren ungeklärt

1.0

Mehr als zwei Jahre nach der Einführung eines neuen Personalausweises mit elektronischem Identitätsnachweis lässt das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (Bundesamt) Ausweisinhaberinnen und Ausweisinhaber im Unklaren, ob sie die hierfür benötigte Software ohne Risiken nutzen können. Nach der Personalausweisverordnung sollen sie zertifizierte Software nutzen. Das Bundesamt stellt Software zur Verfügung. Diese ist jedoch nicht zertifiziert. Das Bundesamt sieht sich seit Jahren nicht in der Lage, diesen Zustand zu ändern. Zugleich verzichtet es darauf, den Nutzern das Abweichen von der rechtlichen Vorgabe, die Gründe hierfür und Schlussfolgerungen für die sichere Anwendung der Software zu vermitteln. Für das Vertrauen in den elektronischen Personalausweis wäre es von großer Bedeutung, dass das Bundesamt sein Vorgehen transparent macht. Es soll durch die Zertifizierung der Software Risiken für die Bürgerinnen und Bürger ausschließen.

1.1

Seit dem 1. November 2010 geben die Personalausweisbehörden den neuen Personalausweis aus. Er verfügt über einen elektronischen Identitätsnachweis. Mit diesem können sich Ausweisinhaber im Sinne der Personalausweisverordnung im Internet gegenüber Behörden oder privaten Dritten identifizieren. Das Bundesinnenministerium errechnete im Jahr 2008, dass insbesondere Unternehmen durch den elektronischen Identitätsnachweis insgesamt 130 Mio. Euro pro Jahr sparen können.

Um den elektronischen Identitätsnachweis nutzen zu können, müssen die Ausweisinhaber auf ihren Computern eine bestimmte Software einsetzen, die sogenannte AusweisApp. Neben dieser Software benötigen die Ausweisinhaber auch weitere Software, wie eine Verwaltungssoftware und kommerzielle Software, z. B. Internet-Browser. Nach der Personalausweisverordnung sollen die Ausweisinhaber sicherstellen, dass sie nur Software für den elektronischen Identitätsnachweis einsetzen, die das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (Bundesamt) zertifiziert hat. Tun sie das nicht, ist offen, ob und welche Haftungsrisiken ihnen entstehen. Mit dem Zertifikat erbringt das Bundesamt den Nachweis, dass die

Software die definierten Sicherheitsleistungen erfüllt. Behörden dürfen z. B. Informationen, die nur für den Dienstgebrauch bestimmt sind, nur mit zertifizierter Software übermitteln. Zudem soll nach dem Personalausweisgesetz die weitere Software vom Bundesamt als für diesen Einsatzzweck sicher bewertet sein.

Die von den Ausweisinhabern benötigte AusweisApp und die weitere Software stellt das Bundesamt kostenlos über seine Homepage bereit.

Teile der AusweisApp, nämlich die Software für den Identitätsnachweis, erstellte ein Unternehmen im Auftrag des Bundesinnenministeriums. Die Entwicklung verursachte Ausgaben von 4,2 Mio. Euro. Das Bundesinnenministerium regelte im Entwicklungsvertrag, dass das Unternehmen die Software für den elektronischen Identitätsnachweis zertifizieren lassen muss. Zertifizierende Stelle ist das Bundesamt. Um eine breite Anwendung zu ermöglichen, entwickelte das Unternehmen die AusweisApp für mehrere Internet-Browser. Für die in immer kürzerer Folge verfügbaren neuen Versionen der Internet-Browser musste es die AusweisApp anpassen und stellte die jeweils aktuelle Fassung über seine Homepage zur Verfügung.

Die Software für den elektronischen Identitätsnachweis war bis Ende 2012 nicht zertifiziert. Das Bundesamt informierte die Nutzer nicht darüber, dass die von ihm bereitgestellte Software diese Vorgaben nicht erfüllt und welche rechtlichen Folgen dies für sie haben kann. Sicherheitsbewertungen der weiteren vom Ausweisinhaber benötigten Software hatte das Bundesamt nicht veröffentlicht.

Die Deutsche Rentenversicherung bietet auf ihrer Homepage den Versicherten den Zugang zu ihren Versicherungsdaten bereits über den elektronischen Identitätsnachweis an und verweist dabei auf die vom Bundesamt „zertifizierte AusweisApp“.

1.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Bundesamt den Ausweisinhabern entgegen der Personalausweisverordnung keine zertifizierte Software für den elektronischen Identitätsnachweis zur Verfügung gestellt hat. Er hat auch bemängelt, dass es den Ausweisinhabern zur Sicherheit der ebenfalls eingesetzten weiteren Software keine Hinweise gegeben hat. Ausweisinhaber vertrauen darauf, dass sie vom Bund zur Verfügung gestellte Software ohne Risiko nutzen können. Die fehlende Zertifizierung kann jedoch zu Haftungsrisiken bei den Ausweisinhabern führen. Dies wäre dann der Fall, wenn Dritte ihre Identität nutzen würden und die Ausweisinhaber für die

Folgen haften müssten. Verzichtet das Bundesamt auf eine Zertifizierung, muss es dies deutlich machen. Aus Sicht der Nutzer müssen Haftungsrisiken durch den Einsatz der vom Bundesamt bereitgestellten Software und Restzweifel an ihrer Nutzbarkeit ausgeschlossen sein. Nur dann kann das gerade in der Einführungsphase wichtige Vertrauen in die neue Technik des elektronischen Personalausweises entstehen. Würde dieses Vertrauen beeinträchtigt, wären der Erfolg des Projekts sowie der Nutzen der bereits eingesetzten Haushaltsmittel gefährdet.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Zertifizierung der Software für den elektronischen Identitätsnachweis sowie die Sicherheitsbewertung für die weitere Software kurzfristig nachzuholen und den Ausweisinhaber umgehend hierüber zu informieren.

1.3

Das Bundesinnenministerium hat Mitte des Jahres 2012 zunächst mitgeteilt, die Zertifizierung werde nach Angaben des Auftragnehmers bis zum Jahresende 2012 abgeschlossen. Das Bundesamt habe die Anregung des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und beabsichtige, künftig im Internet über den Stand der Zertifizierung zu informieren. Die schnelle Abfolge von Versionswechseln bei den am meisten verbreiteten Internet-Browsern habe zu Verzögerungen bei der Zertifizierung geführt. Die fehlende Zertifizierung habe die Sicherheit der Software nicht beeinträchtigt. Das Bundesamt habe vor der Veröffentlichung neuer Software umfangreiche Test- und Analysemaßnahmen zur Qualitätssicherung und Sicherheitsbewertung durchgeführt. Dies habe auch eine Betrachtung der weiteren Software eingeschlossen. Neue Versionen der Software habe es erst nach positiver Bewertung der Tests freigegeben.

In einer weiteren Stellungnahme im Januar 2013 hat das Bundesinnenministerium die Auffassung vertreten, von der Pflicht zur Zertifizierung nach der Personalausweisverordnung könne bei Vorliegen besonderer atypischer Fälle abgewichen werden. Die AusweisApp sei ein solcher atypischer Fall. Eine Zertifizierung sei nicht mehr nötig, da das Bundesamt bereits bei der Entwicklung alle Kriterien für eine Zertifizierung berücksichtigt, überprüft und überwacht habe. Es ergebe keinen Sinn, wenn der Hersteller, in diesem Fall das Bundesamt, sein selbst erstelltes Produkt anschließend zertifiziere. Da das Bundesamt die Software verteile, bekräftige es damit die ausreichende Sicherheit des Produkts. Die fehlende Zertifizierung würde sich dadurch auch nicht auf die prognostizierten Einsparpotenziale bei der Nutzung der „Online-Ausweisfunktion“ auswirken. Das Bundesinnenministerium habe gemeinsam mit dem Bundesamt „erste Schritte unternommen, die Aufgabe der Fort- und Weiterentwicklung der AusweisApp neu zu ordnen.“ Es will „die zukünftige Zertifizierung dabei weiter berücksichtigen“.

Auf die fehlenden Sicherheitsbewertungen der weiteren Software im Internet ist das Bundesinnenministerium nicht eingegangen.

1.4

Der Bundesrechnungshof hält es weiterhin für nicht akzeptabel, dass die rechtlichen Anforderungen zur Software für den neuen Personalausweis und die vom Bundesinnenministerium hierfür geschaffenen Rahmenbedingungen auseinanderfallen. Nach seiner Stellungnahme ist davon auszugehen, dass es weder die ausstehenden Zertifizierungen und Sicherheitsbewertungen rasch nachholen noch die Nutzer über die Gründe und Schlussfolgerungen hieraus sachgerecht informieren will. Es hat zwar dargelegt, auch künftig die Zertifizierung „weiter berücksichtigen“ zu wollen. Welche dazu notwendigen „Neuordnungen“ es anstrebt, bleibt aber unklar.

Der Bundesrechnungshof hat weiterhin Zweifel, ob eine Zertifizierung entbehrlich ist. Die Darstellung des Bundesinnenministeriums, das Bundesamt habe die Software selbst entwickelt und müsse sie daher nicht zertifizieren, ist unzutreffend. Das Bundesinnenministerium hat in seiner ersten Stellungnahme ausgeführt, dass ein Unternehmen und nicht das Bundesamt sein Vertragspartner sei. Somit kann und muss das Bundesamt die vertraglich vereinbarte Zertifizierung durchführen.

Das Bundesamt muss die Ausweisinhaber über den Stand der Zertifizierung informieren. Sie ist eine wesentliche Grundlage für die angestrebte Akzeptanz des elektronischen Identitätsnachweises. Sie ist zudem Voraussetzung, um die prognostizierten Einsparpotenziale für die Unternehmen zu erreichen und den Ausgaben des Bundes einen adäquaten Nutzen gegenüberzustellen.

Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Forderung, dass das Bundesamt die Zertifizierung für den elektronischen Identitätsnachweis unverzüglich erstellt und die Sicherheit der weiteren Software bewertet.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

(Einzelplan 10)

2 Landwirtschaftliche Sozialversicherung beschäftigt ehemalige Geschäftsführer als Regionalbeauftragte ohne eigenständige Aufgabe

(Kapitel 1001 Titel 636 01 bis 636 06)

2.0

Die Selbstverwaltung der Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau setzt Geschäftsführer von aufgelösten Trägern der landwirtschaftlichen Sozialversicherung als Regionalbeauftragte ein. Diese nehmen keine eigenständigen Aufgaben wahr, da bereits alle für sie vorgesehenen Aufgaben anderen Stellen zugewiesen sind.

2.1

Zum 1. Januar 2013 hat der Gesetzgeber – u. a. aufgrund von Empfehlungen des Bundesrechnungshofes – die landwirtschaftliche Sozialversicherung neu organisiert. Er schloss die 36 bis dahin selbstständigen Träger sowie den Spitzenverband zu einem Bundesträger zusammen. Die Träger hatten sich bereits zuvor an neun Standorten konzentriert, an denen jeweils Berufsgenossenschaft, Alterskasse, Krankenkasse und Pflegekasse eine Verwaltungseinheit bildeten. Jede Verwaltungseinheit beschäftigte eine hauptamtliche Geschäftsführung mit mehreren Mitgliedern. Ziel der Neuorganisation war es, Aufgaben nicht mehr räumlich, sondern funktional zu verteilen.

Seit dem 1. Januar 2013 gliedert sich der Bundesträger in eine Hauptverwaltung und neun Geschäftsstellen. Die Geschäftsstellen entsprechen den Verwaltungseinheiten der zuvor selbstständigen Träger. Sie sind organisatorisch und fachlich der Hauptverwaltung unterstellt. Eine eigene Geschäftsstellenleitung haben sie nicht. Vor Ort anfallende Verwaltungsaufgaben erledigt ein Standortbeauftragter. Ein Managementgremium, das sich aus Führungskräften der Geschäftsstelle zusammensetzt, soll die Hauptverwaltung über administrativen Handlungsbedarf an den Standorten unterrichten.

Der Bundesträger ist – wie zuvor die selbstständigen Träger – eine Selbstverwaltungskörperschaft. Organe der Selbstverwaltung sind ein ehrenamtlicher Vorstand und eine Vertreterversammlung. Für die laufenden Verwaltungsgeschäfte ist eine hauptamtliche Geschäftsführung zuständig. Um die Neuorganisation zu flankieren und um regionale Belange der Geschäftsstellen hinreichend zu berücksichtigen, bilden Mitglieder der Selbstverwaltung dort übergangsweise sogenannte Regionalbeiräte. Funktion, Aufgaben und Zeitraum ihrer Tätigkeit sind gesetzlich festgelegt. Regionalbeiräte sollen insbesondere die Verbindung zu den Sozialpartnern auf regionaler Ebene pflegen, regionale Maßnahmen zur Prävention begleiten und Stellungnahmen gegenüber Vorstand und Geschäftsführung abgeben. Ihre Tätigkeit ist befristet und endet mit Ablauf der Wahlperiode im Juni 2017.

Daneben setzt der Bundesträger seit dem 1. Januar 2013 neun Mitglieder der ehemaligen Geschäftsführungen als Regionalbeauftragte ein. Die Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer der aufgelösten Träger waren als Beamte und Dienstordnungsangestellte auf Lebenszeit gewählt. Mit der Neuorganisation entfiel ihre Leitungsfunktion. Nach der einschlägigen gesetzlichen Regelung kann der Träger Beamte und Dienstordnungsangestellte innerhalb eines halben Jahres nach der Neuorganisation – also bis einschließlich 30. Juni 2013 – in den vorzeitigen Ruhestand versetzen, wenn es für sie keine Verwendungsmöglichkeit gibt.

Die Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer berieten die mit der Errichtung des Bundesträgers beauftragte Selbstverwaltung. Bei ihrer Sitzung im Mai 2012 schlugen sie vor, bei jeder Geschäftsstelle sogenannte Regionalbeauftragte einzusetzen. Diese neu geschaffenen Stellen sollten außerhalb der Linienorganisation angesiedelt

sein. Sie seien notwendig, um einen „autorisierten Ansprechpartner“ und ein „Gesicht“ des bundeszentralen Trägers vor Ort zu haben. Die Selbstverwaltung folgte dem Vorschlag. Die Aufgaben der Regionalbeauftragten sollten die Geschäftsführerinnen und Geschäftsführer wahrnehmen. Regionalbeauftragte sollten insbesondere die Regionalbeiräte unterstützen. Zur Abgrenzung der Aufgaben zwischen Regionalbeauftragten und Regionalbeiräten führte die Selbstverwaltung u. a. aus: „Die Beiräte können sich bei ihrer Aufgabenerledigung durch die Regionalbeauftragten unterstützen lassen. Diese Unterstützung kann z. B. in Form von stellvertretenden Teilnahmen an Veranstaltungen oder der Vorbereitung, Durchführung und Moderation von Abstimmungen erfolgen.“ Als weitere Aufgabe sollte der Regionalbeauftragte Leiter und Moderator des örtlichen Geschäftsstellen-Managementgremiums sein. Die Besoldung der Regionalbeauftragten entspricht der Besoldung als Geschäftsführer.

Das aufsichtführende Bundesversicherungsamt wies den Bundesträger darauf hin, dass Regionalbeauftragte keine Außenvertretung wahrnehmen dürften. Hierfür fehle ihnen die Legitimation. Auch dürften sie keine Weisungsbefugnisse erhalten. Scheide ein Regionalbeauftragter aus, dürfe der Bundesträger die Stelle nicht neu besetzen.

Der Bundesträger prüfte nicht, ob er die ehemaligen Geschäftsführungen der Regionalträger in der Hauptverwaltung hätte einsetzen können.

2.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass der Einsatz von Regionalbeauftragten dem Grundgedanken der Neuorganisation – der zentralen Leitung und Steuerung der Geschäftsprozesse – zuwiderläuft und mögliche dezentrale Bestrebungen verstärkt. Dem Gesetzgeber war es zwar ein Anliegen, auch die regionalen Belange der Geschäftsstellen in besonderer Weise zu berücksichtigen; diesem Anliegen hat er jedoch durch die zeitlich begrenzte Schaffung von Regionalbeiräten abschließend Rechnung getragen. Die Einrichtung weiterer Stellen hierfür hat er nicht vorgesehen. Das Gesetz sieht auch nicht die Möglichkeit vor, dass der Regionalbeauftragte den Beirat in seinen gesetzlichen Aufgaben vertreten kann.

Der Bundesrechnungshof hat ferner beanstandet, dass die Regionalbeauftragten bereichsübergreifende Geschäftsstellen-Managementgremien leiten und moderieren sollen. Gerade um eine einheitliche fachliche Vorgehensweise in allen Bereichen sicherzustellen, sind allein die Weisungen der Hauptverwaltung zu beachten. Für örtlich zu regelnde organisatorische Fragen sind die Standortverantwortlichen zuständig, sodass es einer Leitungsfunktion der Regionalbeauftragten nicht bedarf.

Die Zuständigkeiten der Regionalbeauftragten werden somit bereits vollständig von den Standortverantwortlichen und den Regionalbeiräten abgedeckt. Die Einrichtung von Stellen für Regionalbeauftragte verstößt daher gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Die Selbstverwaltung sollte den Eindruck vermeiden, sie schaffe Regionalbeauftragte nur, um den ehemaligen Geschäftsführerinnen und Geschäftsführern zu ermöglichen, an deren bisherigen Standorten weiterhin zu den bisherigen Bedingungen tätig zu sein. Dieser Eindruck könnte auch deswegen entstehen, weil der Vorschlag, Regionalbeauftragte zu schaffen, von den Mitgliedern der Geschäftsführungen selbst eingebracht wurde, ohne dass eigenständige Aufgaben benannt werden konnten.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, keine Stellen für Regionalbeauftragte im Haushaltsplan für das Jahr 2013 auszubringen.

2.3

Der Bundesträger hat in seiner Stellungnahme ausgeführt, er habe die Aufgabenbeschreibung der Regionalträger aufgrund der Kritik des Bundesrechnungshofes neu konzipiert. Regionalbeauftragte dürften nunmehr keine Aufgaben der Linienorganisation, auch nicht ausnahmsweise oder auftragsweise, wahrnehmen. Im Geschäftsstellen-Managementgremium sollten Regionalbeauftragte lediglich eine Moderatorenrolle übernehmen. Für fachliche Belange sei die Linienorganisation zuständig. Regionalbeauftragte sollten insbesondere die Regionalbeiräte unterstützen. Verblieben nach Ausscheiden eines Regionalbeauftragten Aufgaben, gingen diese auf den jeweils zuständigen Mitarbeiter in der Linienorganisation über. Die Stellen für Regionalbeauftragte fielen dann weg.

Das Bundeslandwirtschaftsministerium hat im Einvernehmen mit dem Bundessozialministerium die Einschätzung des Bundesrechnungshofes geteilt, alle Aufgaben, mit denen Regionalbeauftragte betraut werden sollen, seien bereits bestehenden Organen zugewiesen. Der Bundesträger könne aber entsprechende Positionen im Haushaltsplan ausweisen, soweit diese der Erfüllung der eigenen Aufgaben dienen und die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit berücksichtigen. Das Bundesversicherungsamt habe den Haushaltsplan 2013 mit den Stellen für Regionalbeauftragte inzwischen genehmigt. Aufgrund der Kritik des Bundesrechnungshofes stehe die Genehmigung zum einen unter dem Vorbehalt, dass die Stellen für Regionalbeauftragte nach Ausscheiden der Stelleninhaber, spätestens aber mit Ablauf der laufenden Wahlperiode der Selbstverwaltung im Jahr 2017, wegfielen. Zum anderen seien Stelleninhaber, für die aufgrund fehlender Aufgaben kein Bedarf beim Bundesträger bestehe, nach den gesetzlichen Regelungen innerhalb von sechs Monaten in den einstweiligen Ruhestand zu versetzen. Auch habe das Bundesversicherungsamt den Bundesträger darauf hingewiesen, dass die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verletzt sein könnten, weil es an entsprechenden Aufgaben für Regionalbeauftragte fehle.

Das Bundeslandwirtschaftsministerium habe sich dennoch für die Genehmigung der Stellen ausgesprochen. Es sei nämlich damit zu rechnen gewesen, dass der Bundesträger gegen eine Versagung der Genehmigung geklagt hätte, zumal eine Versagung in das Selbstverwaltungsrecht eingegriffen hätte. Nach seiner Einschätzung hätte die

Selbstverwaltung die Schaffung eines Bundesträgers nicht in gleichem Maße akzeptiert, und eine Zusammenarbeit wäre schwerer gewesen.

2.4

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Einschätzung fest. Wie die Aufsicht selbst ausgeführt hat, haben die Regionalbeauftragten keine Aufgaben, die nicht schon von anderen bereits vorhandenen Stellen ausgefüllt werden. Dies macht auch die unklare und widersprüchliche Aufgabenbeschreibung des Bundesträgers deutlich. Diese stellt vor allem dar, was Regionalbeauftragte nicht dürfen. So dürfen sie keine Funktionen in der Linienorganisation – auch nicht ausnahmsweise oder auftragsweise – wahrnehmen. Trotzdem gehen ihre Aufgaben bei ihrem Ausscheiden auf die Linienorganisation über. Es bleibt somit offen, um welche Aufgaben es sich hierbei handeln soll. Ebenfalls unklar bleibt, wie die Regionalbeauftragten die Regionalbeiräte unterstützen können, wenn sie die Beiräte nicht vertreten und generell keine Außenvertretung wahrnehmen dürfen. Es wäre in keinem Fall zulässig, dass der Bundesträger die ehemaligen Mitglieder der Geschäftsführung bloß deswegen an ihren bisherigen Standorten weiterbeschäftigt, um die Akzeptanz der Selbstverwaltung zu erhöhen.

Der Bundesträger hat bisher nicht geprüft, ob er die Mitglieder der Geschäftsführungen in der Hauptverwaltung sinnvoll einsetzen könnte. Auch wenn der Haushaltsplan 2013 inzwischen genehmigt ist, hält der Bundesrechnungshof an seiner Forderung fest, die Mitglieder der ehemaligen Geschäftsführungen nicht als Regionalbeauftragte zu beschäftigen. Sollte ein anderweitiger Einsatz in der Hauptverwaltung nicht möglich sein, sind sie entsprechend der gesetzlichen Regelung spätestens zum 30. Juni 2013 in den einstweiligen Ruhestand zu versetzen. Dies würde die Beitragszahler weniger belasten als eine Weiterbeschäftigung ohne Aufgabe.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Einzelplan 11)

3 Neubau eines Spitzenverbandes für 48,5 Mio. Euro ohne ausreichende Organisationsanalyse

(Kapitel 1113 Titel 636 01 und 681 02)

3.0

Die Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung (DGUV), Spitzenverband der gesetzlichen Unfallversicherung, erweitert ihren Sitz in Berlin. Sie errichtet im Regierungsviertel ein neues Verwaltungsgebäude mit Baukosten von 48,5 Mio. Euro. Bei der Planung ging sie von zu hohen Ansätzen bei den Raumgrößen und großzügigen Reserven aus. Das neue Gebäude wird 2 700 qm Bürofläche umfassen, die die DGUV nicht selbst nutzen, sondern vermieten will. Dies begründet die DGUV mit möglichen Aufgaben-

verlagerungen von ihren anderen Standorten Sankt Augustin und München. Sie sollte nunmehr rasch prüfen, wie sie die durch das neue Gebäude geschaffenen Raumkapazitäten zur Gesamtoptimierung ihrer Organisationsstruktur nutzen kann.

3.1

Die Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung (DGUV) ist der Spitzenverband der Träger der gesetzlichen Unfallversicherung. Sie nimmt die gemeinsamen Interessen ihrer Mitglieder wahr. So erlässt sie z. B. Richtlinien für die Erbringung von Leistungen zur medizinischen Rehabilitation oder schließt Verträge mit den Kassenärztlichen und Kassenzahnärztlichen Bundesvereinigungen ab. Die DGUV finanziert sich aus einer Umlage ihrer Mitglieder. Sie hat ihren Sitz in Berlin und Geschäftsstellen in Sankt Augustin und München.

Planungen für eine Immobilie in Berlin

Die DGUV hat in Berlin rund 2 500 qm Bürofläche an drei Standorten angemietet. Da sie Aufgaben von ihren Standorten in Sankt Augustin und München nach Berlin verlagert und demzufolge mehr Personal in Berlin beschäftigen will, reichen die Mietflächen in Berlin auf Dauer nicht mehr aus. Deshalb entschied die Mitgliederversammlung der DGUV im Mai 2011 auf Vorschlag des Vorstands und des Hauptgeschäftsführers, ein Grundstück im Regierungsviertel zu erwerben und dort einen Neubau zu errichten.

Die DGUV legte bei ihren Planungen und Entscheidungen über die Auswahl eines Objekts u. a. folgende Ziele zugrunde:

- Die DGUV behält ihre Standorte in Sankt Augustin und München bei und lässt die dortigen Räumlichkeiten unverändert.
- Die DGUV soll die neuen Räumlichkeiten weitgehend frei und flexibel gestalten und mit Reserveflächen künftigen Entwicklungen anpassen können.
- Das künftige Gebäude umfasst ein vom Bürobereich abgeschlossenes 1 500 qm großes Konferenzzentrum mit einem Saal für bis zu 170 Personen, zahlreichen Besprechungsräumen und einer Gastronomiefläche, die ein externer Caterer unabhängig bewirtschaften kann.

Bei der Suche und Auswahl eines geeigneten Objekts ging die DGUV von einem Nutzflächenbedarf von 8 000 qm aus:

- Bei der Schätzung des Flächenbedarfs und der Größe der Büroräume überschritt die DGUV die für Bundesbehörden anzuwendenden Regelungen (Grundsätze des Bundesversicherungsamtes und Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes). Sie plante für die Geschäftszimmer von Vorstand und Hauptgeschäftsführer Flächen ein, die denen von Bundesministern und Staatssekretären entsprechen. Für die Beschäftigten kalkulierte sie ebenfalls größere Raumflächen

als in den Regelungen vorgesehen. Insgesamt errechnete sie einen Eigenbedarf für Büroflächen von 4 500 qm.

- Die DGUV sah in ihrem Neubau ein 1 500 qm großes Konferenzzentrum vor. Sie hatte bei der Planung nicht nachgewiesen, dass hierfür ein entsprechender Bedarf besteht. So führte die DGUV in der Vergangenheit zahlreiche Sitzungen an verschiedenen anderen Orten durch. Erst im Jahr 2011 hatte sie die Tagungskapazitäten ihres Schulungs- und Ausbildungskomplexes in Dresden für 14 Mio. Euro erweitert. Dieser bietet Tagungsräume für bis zu 500 Personen, Workshop-Räume und Flächen für ein Catering.
- Weitere 2 000 qm Bürofläche plante die DGUV als Reserve ein, die sie bis zu einer möglichen Eigennutzung vermieten will.

Kauf und Neubau

Die DGUV schloss einen Kaufvertrag mit einem Festpreis für Grundstück und Neubau von 48,5 Mio. Euro. Seit November 2012 errichtet sie auf einem Grundstück im Regierungsviertel einen siebengeschossigen Neubau mit 8 000 qm Nutzfläche. Der Neubau umfasst Büros für ca. 130 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, einen Tagungsbereich von 1 500 qm mit Sitzungskapazitäten für bis zu 170 Personen und eigenem Gastronomiebereich sowie Raumreserven. Für den Neubau sind nach der aktuellen Planung Bürogrößen vorgesehen, die im Wesentlichen den Richtwerten der für Bundesbehörden anzuwendenden Regelungen entsprechen. Der Eigenbedarf an Büroräumen sinkt daher von 4 500 auf 3 800 qm. Im Gegenzug steigt der Anteil der Flächen, die die DGUV nicht selbst benötigt und daher vermieten will, von 2 000 qm auf 2 700 qm.

Zusammenhang zwischen Neubau und Organisation der DGUV

Die Kaufentscheidung war durch die standortbezogenen Zielvorgaben und Raumansprüche der DGUV bestimmt. Überlegungen, wie der Neubau sich in ein organisatorisches Gesamtkonzept einfügen und als Grundlage für Optimierungen genutzt werden könnte, fand der Bundesrechnungshof nicht vor. So zog die DGUV weder die Aufgabe eines ihrer beiden anderen Standorte noch eine über die bereits geplante Verlagerung von Aufgaben hinausgehende weitere räumliche Reduzierung an einem oder beiden Standorten in Betracht. Insgesamt werden daher die Büroflächen an allen drei Standorten mit dem neuen Verwaltungsgebäude in Berlin einschließlich der zu vermietenden Flächen um 29 % zunehmen, während die Anzahl der Beschäftigten lediglich um 7 % steigen wird.

3.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die DGUV durch ihre Zielvorgaben, insbesondere die Planungsfreiheit, die Raumgrößen, die Reserveflächen und das große Konferenzzentrum mit Gastronomiebereich, die Aus-

wahl geeigneter Objekte stark eingeschränkt hat. Insbesondere hat sie einen zu hohen Büroraumbedarf kalkuliert und die Notwendigkeit eines 1 500 qm großen Konferenzentrums nicht nachgewiesen. Durch diese Vorgaben sind möglicherweise kostengünstigere, ebenso geeignete Alternativen nicht in die engere Auswahl gelangt.

Schon vor ihrer Planung hätte die DGUV nach Ansicht des Bundesrechnungshofes ein schlüssiges Organisationskonzept entwickeln müssen. Durch organisatorische Veränderungen hätte sie Einsparungen erzielen können. Sie hätte dann vor allem eine Grundlage für die Kalkulation der Größe der Reserveflächen gehabt. Stattdessen wird sie nun 2 700 qm Bürofläche – also mehr als ihre ursprüngliche Gesamtfläche in Berlin – übrig haben, die sie vermieten will. Die Vermietung von Büroflächen gehört nicht zu den gesetzlichen Aufgaben eines Verbandes der gesetzlichen Sozialversicherung. Die DGUV hat die zunächst überzähligen Flächen jedoch ausdrücklich als „Reserve“ bezeichnet, die künftige Aufgabenverlagerungen ermöglichen soll. Sie sollte daher rasch prüfen, wie sie ihre Organisationsstruktur optimieren kann – beispielsweise durch die Ansiedlung weiterer Aufgaben in dem neuen Gebäude und durch Einsparungen an anderen Standorten. Sie sollte dazu auch prüfen, inwieweit sie bei dem Neubauvorhaben noch Einsparpotenziale – beispielsweise durch eine Verringerung der für Konferenzen vorgesehenen Flächen – erzielen kann.

3.3

Das Bundessozialministerium hat von einer Äußerung abgesehen.

Die DGUV hat in ihrer Stellungnahme ausgeführt, sie habe vor der Objektauswahl einen breit angelegten Auswahlprozess und eine umfassende Marktrecherche unter Einbeziehung der Miet- wie der Kaufoption durchgeführt. Sie habe für alle eingeholten Angebote die ihrer Bewertung zugrundeliegenden jeweiligen Vor- und Nachteile aufgelistet. Daher könne nicht die Rede davon sein, dass kostengünstigere Alternativen zwangsläufig ausgeschieden seien.

Sie habe sich von vornherein bei den Raumgrößen an die rechtlichen Vorgaben gehalten. Die Kritik des Bundesrechnungshofes an den Planungsansätzen zum Flächenbedarf sei durch die konkrete Planung überholt. Bei der anfänglichen Planung habe es sich um eine Schätzung gehandelt. Diese sei abstrakt gewesen, weil sie nicht an realen baulichen Gegebenheiten festgemacht werden konnte. Sie habe zudem „bewusst großzügig gedachte Reserven“ enthalten. Denn die Planung für den Standort Berlin sei langfristig angelegt und trage auch künftigen Entwicklungen Rechnung. So arbeite die DGUV eng mit dem Bundessozial- und dem Bundesgesundheitsministerium zusammen und müsse auf mögliche Verlagerungen von Arbeitseinheiten der Ministerien von Bonn nach Berlin reagieren können. Bei den Raumgrößen sei die DGUV nicht mit Sozialversicherungsträgern, sondern mit Bundesministerien gleichzusetzen; wegen ihrer Stellung im Gefüge der Sozialversicherung/Sozialstaatlichkeit sei sie

einer obersten Bundesbehörde vergleichbar. Das Konferenzzentrum im Verwaltungsgebäude in Berlin halte die DGUV für erforderlich und angemessen. Halb- oder eintägige Gremiensitzungen in Dresden durchzuführen, sei in der Gesamtbetrachtung unwirtschaftlich. Die Nachfrage für Sitzungen in Berlin sei erheblich und habe sich in den letzten beiden Jahren verdoppelt.

Die DGUV verfüge nach ihrer Ansicht über ein schlüssiges Organisationskonzept. Die Organisation sei eingehend untersucht worden, bevor der Bundesverband der Unfallkassen und der Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften im Jahr 2007 zur DGUV fusionierten. Eine Überprüfung und ggf. Anpassung der räumlichen Kapazitäten an den Standorten München und Sankt Augustin sei Konsequenz, aber keine Voraussetzung des Vollzugs des im Jahr 2007 beschlossenen Organisations- und Standortkonzepts. Bei der Verlagerung von Aufgaben nach Berlin habe sich die DGUV an den konkreten Aufgabenprofilen orientiert. Dadurch würden Abstimmungsprozesse erleichtert, Entscheidungswege verkürzt und Dienstreisen reduziert. Für die Standortfrage seien auch äußere Anforderungen, wie die Forderung der Bund-Länder-AG zur Reform der gesetzlichen Unfallversicherung im Jahr 2006 zum Erhalt der Verwaltungsstandorte München und Sankt Augustin, maßgebend.

3.4

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest.

Zwar führte die DGUV vor ihrer Kaufentscheidung eine Marktrecherche durch. Jedoch ging sie hierbei von einem zu hohen Raumbedarf aus. Dass sie später – also nach dem Kauf – die Planungen an den maßgeblichen Regelungen ausgerichtet hat, konnte sich auf ihre bereits getroffene Entscheidung nicht mehr auswirken. Vielmehr zeigt sich, dass die nicht selbst benötigte und nun zur Vermietung vorgesehene Fläche 700 qm größer ist als ursprünglich geplant.

Weder vor noch nach ihrer Investitionsentscheidung hat die DGUV ein schlüssiges Organisationskonzept vorgelegt. Der Verweis auf die letzte umfassende Organisationsuntersuchung im Jahr 2007 ändert daran nichts, da diese der Vorbereitung der Fusion der beiden Vorgängerorganisationen der DGUV galt; der Neubau stand damals noch nicht zur Diskussion, sodass sich die Situation inzwischen maßgeblich geändert hat. Die DGUV hat ihre Planung vielmehr wesentlich auf die vage und nicht belegte Perspektive künftiger Aufgabenverlagerungen gestützt.

Auch hat sie bisher nicht belegt, ob sie ein Konferenzzentrum in Berlin in der vorgesehenen Größe von 1 500 qm benötigt. Es besteht auch deswegen Anlass, den Bedarf hierfür näher zu untersuchen, weil sie erst im Jahr 2011 und damit in unmittelbarem zeitlichen Zusammenhang ein Konferenzzentrum in Dresden erworben und ausgebaut hat.

Der Bundesrechnungshof hält es für wesentlich, dass die DGUV nunmehr nach dem beschlossenen und begonnenen Neubau rasch alle danach verbleibenden Optimierungsmöglichkeiten nutzt. Er bekräftigt daher seine Empfehlungen, dass die DGUV

- ihre Organisation an allen Standorten auch mit Blick auf mögliche Aufgabenverlagerungen untersucht,
- darauf aufbauend ihre Organisation einschließlich der räumlichen und personellen Kapazitäten an den Standorten in Sankt Augustin und in München optimiert und
- Einsparpotenziale bei ihrem Neubau ermittelt und nutzt, beispielsweise durch eine Anpassung der Planung für das Kongresszentrum.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

(Einzelplan 12)

4 Zinsnachteile für den Bund bei der Auszahlung von Baukostenzuschüssen vermeiden

4.0

Das Bundesverkehrsministerium fördert Ersatzinvestitionen der Eisenbahninfrastrukturunternehmen der Deutschen Bahn AG mit jährlich 2,5 Mrd. Euro. Es handelt sich um die größte Einzelzuwendung aus dem Bundeshaushalt. Die Mittel zahlt es in monatlichen Pauschalen zwischen 150 und 250 Mio. Euro und nicht nach Tagesbedarf aus. Dies birgt das Risiko, dass der Bund zu früh zahlt und ihm hierdurch beträchtliche Zinsnachteile entstehen. Um solche Zinsnachteile für den Bund zu vermeiden, hat das Bundesfinanzministerium generell vorgesehen, dass Zuwendungsempfänger die benötigten Mittel bedarfsgerecht von der Bundeskasse abrufen sollen. Bundesverkehrsministerium und Deutsche Bahn AG lehnen die Anwendung dieses Abrufverfahrens auf die Mittel für Ersatzinvestitionen ab.

4.1

Der Bund fördert die Erhaltung der Schienenwege seiner Eisenbahnen mit Zuwendungen (Baukostenzuschüssen) im Sinne der §§ 23, 44 BHO. Seit dem Jahr 2009 geschieht dies auf der Grundlage der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) durch Zahlung eines Festbetrages von jährlich 2,5 Mrd. Euro. Bei der LuFV handelt es sich um einen öffentlich-rechtlichen Zuwendungsvertrag, den der Bund, vertreten durch das Bundesverkehrsministerium, mit der Deutschen Bahn AG und deren Eisenbahninfrastrukturunternehmen geschlossen hat. Die Vereinbarung läuft bis zum Jahr 2014; über eine Anschlussregelung haben Bund und Deutsche Bahn AG noch nicht entschieden.

Der Bund zahlt die Baukostenzuschüsse aufgrund einer Festlegung in der LuFV zum 15. eines jeden Monats als Pauschale aus. Sie betragen 150 Mio. Euro in den Monaten Januar bis April, 200 Mio. Euro in den Monaten Mai und Juni sowie 250 Mio. Euro in den Monaten Juli bis Dezember. Mit diesen Zuwendungen begleichen die Eisenbahninfrastrukturunternehmen die Rechnungen ihrer Auftragnehmer.

Das Bundesfinanzministerium hat mit Wirkung zum 1. Januar 2013 die Verwaltungsvorschriften für den selbstständigen Abruf von Zuwendungen (Abrufrichtlinien) geändert. Danach ist einem Zuwendungsempfänger bei einem jährlichen Förderbetrag von mehr als 500 000 Euro grundsätzlich aufzugeben, die Bundesmittel selbstständig bei der zuständigen Bundeskasse am Tag des Bedarfs und nur insoweit abzurufen, als sie für fällige Zahlungen benötigt werden (sogenanntes Abrufverfahren). Der bedarfsgerechte Mittelabruf verhindert vorzeitige Belastungen des Bundeshaushalts und damit verbundenen Finanzierungsaufwand am Kreditmarkt. Im Einzelfall kann das zuständige Bundesministerium Zuwendungsempfänger vom Abrufverfahren ausnehmen, sofern besondere Gründe dies rechtfertigen oder Nachteile für den Bund entstehen könnten.

Die Deutsche Bahn AG nutzt in Absprache mit dem Bundesverkehrsministerium das Abrufverfahren grundsätzlich bei allen Zuwendungen, die sie vom Bund erhält. Lediglich die Förderung nach der LuFV mit den vereinbarten monatlichen Pauschalzahlungen ist hiervon ausgenommen.

Weder das Bundesverkehrsministerium noch das Bundesfinanzministerium haben nach eigenen Angaben einen Überblick, wann die Deutsche Bahn AG diese Pauschalen für fällige Zahlungen verwendet. Die Deutsche Bahn AG hat auch dem Bundesrechnungshof bisher weder ihre Zahlungen dargelegt noch hat sie ihm ermöglicht, sich durch eigene Erhebungen über ihre Zahlungen zu informieren.

4.2

Die pauschale Zahlung birgt das Risiko, dass der Bundeshaushalt vorzeitig belastet wird. Dies ist dann der Fall, wenn die Deutsche Bahn AG am Auszahlungstag die Mittel in dieser Höhe nicht benötigt, um ihre Verpflichtungen aus den Ersatzinvestitionen zu erfüllen. Eine Auszahlung von Bundesmitteln vor dem eigentlichen Bedarf ist für den Bund mit unnötigen Zinsbelastungen verbunden, da er sich selbst am Kreditmarkt refinanzieren muss. Bei den Baukostenzuschüssen für Ersatzinvestitionen für Schienenwege, die mit 2,5 Mrd. Euro die größte Einzelzuwendung des Bundes darstellen, erreichen die möglichen Zinsbelastungen bereits ab einer im Durchschnitt um zehn Tage späteren Mittelverwendung Millionenhöhe.

Um solche Zinsverluste zu vermeiden, hat das Bundesfinanzministerium alle Ressorts grundsätzlich verpflichtet, bei Zuwendungen von mehr als 500 000 Euro für

Zahlungen das Abrufverfahren zu nutzen. Ein Abweichen von diesem Verfahren birgt immer das Risiko von Zinsverlusten. Dies gilt gerade bei der Förderung von Baumaßnahmen. Insbesondere dort bietet sich der am täglichen Liquiditätsbedarf ausgerichtete Zugriff auf Fördermittel im Abrufverfahren an. Denn die Zahlungsreife von Rechnungen ist wegen der Bauabnahmeverfahren häufig unwägbar. Zahlungstermine sind deshalb nicht immer zuverlässig planbar. Dies spricht für eine Auszahlung im Abrufverfahren.

Besondere Gründe oder Nachteile für den Bund, die ein Abweichen vom Abrufverfahren rechtfertigen könnten, sind ebenso wenig erkennbar wie Nachteile für die Deutsche Bahn AG. Die Deutsche Bahn AG ruft bei anderen Baumaßnahmen Fördermittel des Bundesverkehrsministeriums unmittelbar bei der zuständigen Bundeskasse ab. Das Bundesverkehrsministerium und die Deutsche Bahn AG sind mit den Abläufen vertraut. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesverkehrsministerium daher empfohlen, bei den Verhandlungen zur Nachfolgevereinbarung der LuFV darauf hinzuwirken, dass auch seine Baukostenzuschüsse für Ersatzinvestitionen an die Deutsche Bahn AG künftig im Wege des Abrufverfahrens gezahlt werden.

4.3

Das Bundesverkehrsministerium bestätigt den Sachverhalt, sieht aber keinen Änderungsbedarf, da das Vertragswerk LuFV auch Vorteile für den Bund biete. Es geht auf der Grundlage von Unterlagen, die der Infrastrukturwirtschaftsprüfer des Bundes eingesehen habe, davon aus, dass in den Jahren 2009 bis 2011 kein Risiko einer vorzeitigen Belastung des Bundeshaushalts bestanden habe. Es stützt sich dabei auf eine Tabelle der für das Jahr 2009 gebuchten Werte von Investitionen. Es hält die Annahme für realistisch, dass 70 % der in der Tabelle für Sachanlagen ausgewiesenen Beträge eines Monats auch tatsächlich in diesem Monat zu Zahlungen der Eisenbahninfrastrukturunternehmen an ihre Auftragnehmer geführt haben. Es schätzt, dass 30 % der dargestellten Monatsbeträge erst im Folgemonat ausgezahlt worden seien.

Das Bundesfinanzministerium hält sich für nicht zuständig, die Frage der Nutzung des Abrufverfahrens im Rahmen der LuFV durch die Deutsche Bahn AG zu beurteilen. Dies obliege dem Bundesverkehrsministerium. Auch habe es keine eigenen Erkenntnisse über das tägliche Buchungsverhalten der Deutschen Bahn AG, sodass es die Wirtschaftlichkeit der Zahlungsmethoden nicht bewerten könne. Es sei denkbar, dass die Regelung für den Bund günstig sei, wenn die Deutsche Bahn AG Ausgaben vorfinanziere.

Die Deutsche Bahn AG lehnt eine Umstellung auf das Abrufverfahren ab, weil sie dies weder für sachgerecht noch für praktikabel hält. Die Auszahlung von Bundesmitteln nach dem täglichen Finanzierungsbedarf stehe im Widerspruch zur Systematik der LuFV. Diese basiere auf einer Output-Kontrolle anhand von Qualitätskennzahlen

und dem Nachweis des vertraglich vereinbarten Instandhaltungs- und Ersatzinvestitionsvolumens ohne das klassische Verfahren der Verwendungsnachweise. Der Haushaltsgesetzgeber habe seine Entscheidung für das neue Finanzierungsinstrument bewusst getroffen. Dies habe der Bundesrechnungshof bei seiner Bewertung des Auszahlungsverfahrens nicht berücksichtigt. Schon die geltenden Fälligkeitsvorschriften und die nicht lineare Mittelbereitstellung würden dafür sorgen, dass es nicht zu Vorschussleistungen des Bundes komme.

Die Deutsche Bahn AG ist der Meinung, dem Bund entstünden keine Zinsnachteile. Dies habe sie im Rahmen der Verhandlungen zur Nachfolgevereinbarung zur LuFV exemplarisch dargelegt, indem sie den einzelnen Monaten ihre Auszahlungen an Auftragnehmer den Zahlungen des Bundes gegenübergestellt habe. Das Bundesfinanzministerium habe daraufhin erklärt, dass die Auszahlungsregelung nicht zu beanstanden sei.

Eine Umstellung auf das Abrufverfahren setze eine vollständige Änderung der Finanzierungssystematik voraus. Dem würde aus Sicht der Deutschen Bahn AG kein Vorteil gegenüberstehen. Stattdessen sehe das Unternehmen zusätzlichen Verwaltungsaufwand bei sich und beim Bund, der die Abrufe im Einzelnen prüfen müsse.

4.4

Der Bundesrechnungshof setzt sich seit vielen Jahren für tragfähige Erfolgskontrollen bei Fördermaßnahmen des Bundes ein. Er unterstützt daher auch die Bemühungen des Bundesverkehrsministeriums um Output-Kontrollen bei der LuFV. Davon unabhängig ist jedoch die Umsetzung geänderter Haushaltsvorschriften des Bundes. Das Bundesfinanzministerium hat mit der Neuregelung des Abrufverfahrens zum 1. Januar 2013 eine von allen Ressorts zu beachtende Geschäftsgrundlage für die Auszahlung von Bundeszuwendungen geschaffen. Um Zinsnachteile für den Bund zu vermeiden, ist der Bundeshaushalt grundsätzlich erst am Tage des Zahlungsbedarfs zu belasten. Das Abrufverfahren hat sich als leicht anwendbar, flexibel und unbürokratisch erwiesen.

Weder das Bundesverkehrsministerium noch das Bundesfinanzministerium haben einen Überblick über die LuFV-finanzierten Zahlungen der Deutschen Bahn AG. Sie können daher die wirtschaftlichen Wirkungen der pauschalen Auszahlung von LuFV-Mitteln nicht beurteilen. Auch dem Bundesrechnungshof hat die Deutsche Bahn AG bisher nicht ermöglicht, sich durch eigene Erhebungen ein Bild hiervon zu verschaffen. Es muss davon ausgegangen werden, dass ein wesentlicher Teil der Rechnungen den Auftragnehmern erst deutlich nach der Realisierung der Investitionsmaßnahmen bezahlt wurde. So werden nach den Schätzungen des Bundesverkehrsministeriums 30 % der in einem Monat gebuchten Rechnungen erst im Folgemonat beglichen. Bei den vom Bund gezahlten Pauschalen in dreistelliger Millionenhöhe führt bereits ein Zeitraum von wenigen Tagen, in denen die bereitgestell-

ten Mittel nicht benötigt werden, zu einem erheblichen Zinsschaden für den Bund.

Es ist zudem nicht nachvollziehbar, dass sich das Bundesverkehrsministerium und die Deutsche Bahn AG für die Zeit nach 2014 der Einführung des Abrufverfahrens bei den Ersatzinvestitionen für die Schienenwege des Bundes widersetzen, obwohl beide dieses Verfahren in anderen Bereichen praktizieren.

Die Nutzung des Abrufverfahrens ist vereinbar mit dem System einer auf Kennzahlen gestützten Output-Kontrolle und würde nicht zwangsläufig eine Verwendungsnachweisprüfung nach sich ziehen. Vielmehr könnte der Wirtschaftsprüfer des Bundes beauftragt werden, den bedarfsgerechten Abruf der Bundesmittel stichprobenweise zu untersuchen. Verfrühte Mittelabrufe könnten vertraglich sanktioniert werden. Der mit dem Abrufverfahren einhergehende Verwaltungsmehraufwand ist eher gering und angesichts des Umfangs der Bundeszuschüsse vertretbar.

Bedarfsgerecht abgerufene Mittel sind weder für den Bund noch für die Deutsche Bahn AG nachteilig. Das Bundesverkehrsministerium sollte daher bei den Nachfolgevereinbarungen zur LuFV auf einer Auszahlung im Abrufverfahren bestehen.

5 Verzicht auf geplanten Tunnel für eine Bundesstraße würde mindestens 12,7 Mio. Euro sparen

(Kapitel 1210)

5.0

Der Bau eines 130 m langen Tunnels, mit dem die Bundesstraße B 304 eine Gemeindestraße bei Reitmehring unterqueren soll, ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes unnötig. Die Straßenbauverwaltung des Freistaates Bayern beabsichtigt mit dem Tunnelbau, die Verkehrssicherheit und Leistungsfähigkeit der Kreuzung der B 304 mit der Gemeindestraße zu verbessern. Dies kann nach Auffassung des Bundesrechnungshofes auch gewährleistet werden, wenn der Kreuzungsbereich abgeflacht und die Kreuzung mit Abbiegestreifen sowie einer Lichtsignalanlage ausgestattet wird. Dies entspricht auch der ursprünglichen Planung der Straßenbauverwaltung. Gegenüber dem Bau eines Tunnels spart der Bund bei dieser Variante mindestens 12,7 Mio. Euro.

5.1

Die B 304 verläuft parallel zur Bundesautobahn A 8 zwischen München und Salzburg. Auf dieser Strecke verbindet sie als überregionale Straße Mittelzentren wie Ebersberg, Wasserburg und Traunstein. Als Verbindung zwischen Mittelzentren ist sie nach den Kriterien der einschlägigen technischen Regelwerke, nach Angaben der Straßenbauverwaltung des Freistaates Bayern und nach einer Studie

des Bundesverkehrsministeriums den Straßen der Verbindungsfunktionsstufe II zuzurechnen. Verbindungen zwischen Oberzentren oder zwischen Metropolregionen und Oberzentren, wie die A 8, werden demgegenüber der Verbindungsfunktionsstufe I zugeordnet.

Bei Reitmehring, einem Stadtteil von Wasserburg, kreuzt die B 304 auf einer Anhöhe eine Gemeindestraße, die den Ort mit einem Gewerbegebiet verbindet. Die Kreuzung ist im Steigungsbereich schlecht einsehbar und hat keine Abbiegestreifen. In der Vergangenheit ereigneten sich hier mehrere Unfälle. Die Unfallstatistik weist die Kreuzung jedoch nicht als Unfallschwerpunkt aus.

Die Straßenbauverwaltung des Freistaates Bayern plante im Jahr 2004, die Kreuzung mit der Gemeindestraße umzubauen, um sie sicherer und leistungsfähiger zu gestalten. Die Planung sah dazu drei Maßnahmen vor:

- Abflachung der Steigung im Kreuzungsbereich,
- Anlage von Abbiegestreifen und
- Bau einer Lichtsignalanlage.

Die Planung sah außerdem vor, die B 304 mit einer Brücke über die nahe gelegene Bahnlinie zu führen.

Die Leistungsberechnung der Straßenbauverwaltung ergab, dass der künftige Verkehr durch den Umbau der Kreuzung und den Bau der Brücke über die Bahnlinie ausreichend und richtliniengemäß bewältigt werden kann. Die Kosten für die Bahnüberführung und den Umbau der Kreuzung sollten 8 Mio. Euro betragen.

Im Jahr 2005 forderten die Stadt Wasserburg und betroffene Anlieger mit städtebaulichen Argumenten, die B 304 im Kreuzungsbereich in einem Tunnel zu führen. Die Gemeindestraße sollte oberirdisch bleiben und über Rampen an die tiefergelegte B 304 angeschlossen werden (s. Abbildung 5.1).

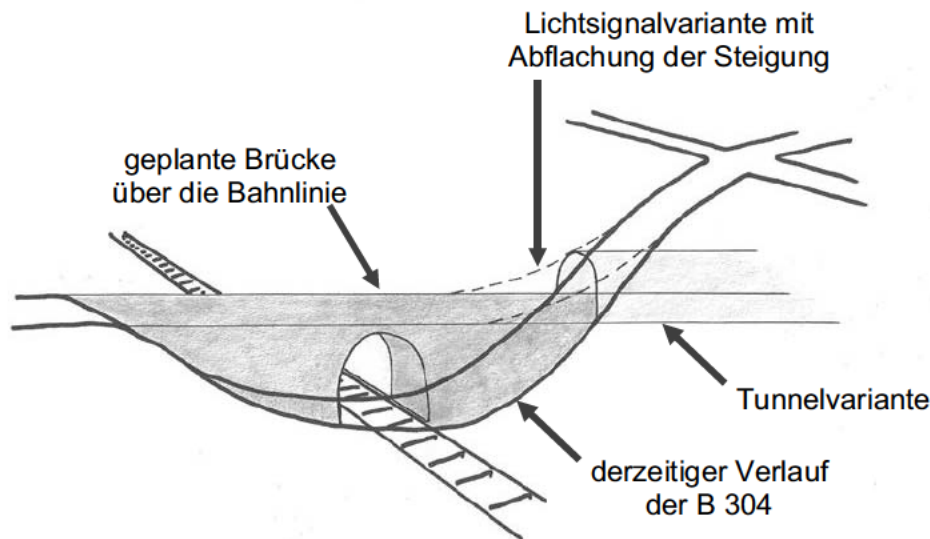
Die Straßenbauverwaltung griff diese Forderung auf und legte dem Bundesverkehrsministerium im Jahr 2010 den Vorentwurf für die Baumaßnahme zur Genehmigung vor. Der Umbau der Kreuzung einschließlich eines 130 m langen Tunnels und der Bau der Bahnüberführung sollten 18,1 Mio. Euro kosten. Das Bundesverkehrsministerium genehmigte diese Planung am 13. Juni 2012.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Baumaßnahme und verglich die Variante „Tunnel“ mit der ursprünglich geplanten Variante „Lichtsignalanlage“. Er stellte dabei fest, dass die Variante „Lichtsignalanlage“ ausreicht, um die Kreuzung den Richtlinien entsprechend verkehrssicher und leistungsfähig umzubauen.

Der Bundesrechnungshof wies außerdem darauf hin, dass die Kosten für den Bau der Variante „Tunnel“ nicht vollständig erfasst waren. Nach seiner Einschätzung würden die Baukosten mindestens 21,2 Mio. Euro betragen. Hinzu kämen jährlich 0,1 Mio. Euro für den Betrieb und die Erhaltung des Tunnels.

Abbildung 5.1

Schematische Skizze des geplanten Streckenverlaufs der B 304 bei Reitmehring



Quelle: Bundesrechnungshof.

5.2

Der Bundesrechnungshof teilt die Auffassung des Bundesverkehrsministeriums, dass aus Gründen der Verkehrssicherheit und der Leistungsfähigkeit die Kreuzung der B 304 mit der Gemeindestraße umgestaltet und der höhengleiche Bahnübergang in Reitmehring beseitigt werden sollte. Er hält jedoch den Bau eines Tunnels für nicht erforderlich.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Kreuzung verkehrssicher und leistungsfähig gestaltet werden kann, wenn der ursprünglichen Planung entsprechend die Steigung abgeflacht, Abbiegespuren eingerichtet und eine Lichtsignalanlage errichtet werden. Durch die Brücke über die Bahnlinie wird die Kreuzung besser einsehbar. Nach den Berechnungen des Bundesrechnungshofes könnte der Bund bei der Variante „Lichtsignalanlage“ Baukosten von 13,2 Mio. Euro und einen großen Teil der Betriebs- und Erhaltungskosten sparen. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesverkehrsministerium daher aufgefordert, seine Zustimmung zum Umbau der Kreuzung in der Tunnelvariante zurückzuziehen.

5.3

In seiner Stellungnahme hat das Bundesverkehrsministerium angegeben, dass die Tunnelvariante nach aktuellen Schätzungen 20,7 Mio. Euro kosten wird. Mit der Variante „Tunnel“ werde jedoch die Verkehrssicherheit und die Leistungsfähigkeit der B 304 dauerhaft verbessert. Diese Variante beseitige eine Gefahrenstelle im Bundesfernstraßennetz. Eine Kreuzung mit Lichtsignalanlage lehne es aus netzkonzeptionellen Gründen ab. Die B 304 verbinde die Metropole München mit dem Oberzentrum Salzburg. Solange die Bundesautobahn A 8 nicht sechsstreifig ausgebaut sei, weise die B 304 die Verbindungs-

funktionsstufe I auf, da sie Ausweichverkehr von der A 8 aufnehme. Daher seien die Kreuzungen der B 304 höhenfrei auszubauen, d. h. in der Variante mit Tunnel.

5.4

Zweifelloos würde die Variante „Tunnel“ zu einer sehr hohen Leistungsfähigkeit und Verkehrssicherheit der B 304 im Kreuzungsbereich mit der Gemeindestraße führen. Ein derart aufwendiger Umbau ginge jedoch weit über das erforderliche Maß hinaus.

Der Hinweis des Bundesverkehrsministeriums, bei der Kreuzung handele es sich um eine Gefahrenstelle, trifft zwar zu. Dies gilt jedoch für jede Kreuzung. Entscheidend ist, dass die Kreuzung nicht als Unfallschwerpunkt ausgewiesen ist. Auch die vom Bundesverkehrsministerium angeführten netzkonzeptionellen Gründe treffen nicht zu. Der unterstellte Ausweichverkehr wurde nicht belegt. Er spielt zudem für die Einstufung der Straße und damit für ihren Ausbaustandard keine Rolle. Die B 304 verbindet Mittelzentren miteinander und ist daher der Verbindungsfunktionsstufe II zuzurechnen, bei der Kreuzungen in der Regel höhengleich zu bauen sind. Ein höherer Ausbaustandard kommt nur dann in Frage, wenn er aufgrund einer Leistungsberechnung erforderlich ist. Dies ist hier nicht der Fall. Für die Auffassung des Bundesrechnungshofes spricht zudem, dass die Straßenbauverwaltung noch im Jahr 2008 bei der neuen Ortsumgehung Ebersberg auf der B 304 höhengleiche Kreuzungen mit Lichtsignalanlagen baute.

Der Bundesrechnungshof hält daher an seiner Auffassung fest, dass die Variante „Lichtsignalanlage“ die Verkehrssicherheit und Leistungsfähigkeit der Kreuzung richtliniengemäß und ausreichend auch für den künftigen Verkehr

verbessert. Legt man die Angaben des Bundesverkehrsministeriums zugrunde, beträgt das Einsparpotenzial für den Bund einmalig 12,7 Mio. Euro, nach den Berechnungen des Bundesrechnungshofes sogar 13,2 Mio. Euro. Zudem spart der Bund bei dieser Variante Betriebs- und Erhaltungskosten.

Das Bundesverkehrsministerium sollte seine Zustimmung zum Bau der Variante „Tunnel“ zurückziehen. Falls die Stadt Wasserburg und der Freistaat Bayern aus städtebaulichen Gründen am Bau des Tunnels festhalten, müssten sie die Mehrkosten für dessen Bau und die Unterhaltung übernehmen.

Die Bemerkungen sind am 20. März 2013 vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes beschlossen worden.

Bonn, den 16. April 2013

Bundesrechnungshof

Prof. Dr. Dieter Engels

