



Bemerkungen 2013

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 2013 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes – Weitere Prüfungsergebnisse –

Inhaltsverzeichnis

	Seite Zusammen- fassung	Seite Volltext
Vorbemerkung		3
Zusammenfassungen	5	
Einzelplanbezogene Prüfungsergebnisse		
Bundesministerium des Innern (BMI)		
1 Rückabwicklung von Schutzräumen ohne schlüssiges Konzept	5	11
Bundesministerium der Finanzen (BMF)		
2 Arbeitszeitregelung im Fachbereich Finanzen der Fachhochschule des Bundes verringert die für die Lehre verfügbaren Personalkapazitäten	5	13
Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)		
3 Sehr aufwendige Einkommensermittlungen bei Waisenrenten	6	14
Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)		
4 Bundeseisenbahnvermögen zahlt eine unzulässige und zu hohe Pauschale zum Ausgleich von Personalkosten	6	16
5 Bund sollte keine krebserregenden Stoffe mehr in seine Straßen einbauen	6	17
6 Kostspielige Planungen für den Bau einer Brücke der Bundesautobahn A 20 über den Fluss Oste	7	19

	Seite Zusammen- fassung	Seite Volltext
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)		
7 Modellprojekte für umweltverträglichen Binnenschiffsverkehr weitgehend erfolglos	7	21
Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)		
8 Unnötige Ausgaben für privaten Dienstleister	7	24
9 Kostentransparenz beim EUROFIGHTER herstellen	8	26
Allgemeine Finanzverwaltung		
10 Elektronische Übermittlung notarieller Urkunden an Finanzämter überfällig	8	28
11 Ausländische Internetanbieter zutreffend besteuern	9	29
12 Sonderregelung für Landwirte bei der Umsatzsteuer – Bundes- ministerium der Finanzen muss den Deutschen Bundestag besser informieren	9	31

Vorbemerkung

*Der Bundesrechnungshof legt auch in diesem Jahr **weitere Prüfungsergebnisse** vor. Sie ergänzen seine Bemerkungen 2013 (Bundestagsdrucksache 18/111). 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 aktuelle Grundlage für die anstehende Entlastung der Bundesregierung durch den Deutschen Bundestag und den Bundesrat für das Haushaltsjahr 2012.*

1 Gegenstand der Bemerkungen

Der Bundesrechnungshof prüft die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes einschließlich seiner Sondervermögen und Betriebe (§ 88 Absatz 1 Bundeshaushaltsordnung – BHO). Soweit das Ergebnis seiner Prüfung für die Entlastung der Bundesregierung wegen der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung von Bedeutung sein kann, fasst er es 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 2013 mit den Feststellungen zur Jahresrechnung 2012 leitete der Bundesrechnungshof dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat am 9. Dezember 2013 zu.¹ Am 10. Dezember 2013 stellte sie der Präsident des Bundesrechnungshofes in einer Pressekonferenz der Öffentlichkeit vor. Im Internet sind sie auf der Homepage des Bundesrechnungshofes zu finden.² Den Umfang seiner Prüfungen, seine Prüfungsrechte und -schwerpunkte sowie seine Beurteilungsmaßstäbe hat der Bundesrechnungshof zuletzt in den Bemerkungen 2013 ausführlich dargestellt.³

2 Aktualität im Bemerkungsverfahren

Die Bemerkungen erfordern einen zeitlichen Vorlauf. Dieser ist insbesondere notwendig, um die Stellungnah-

men der geprüften Stellen zu den Bemerkungsentwürfen berücksichtigen zu können. Bemerkungsg geeignete Prüfungserkenntnisse, die erst nach dem Frühjahr gewonnen werden, können nicht mehr in die jährlichen Bemerkungen einfließen, die dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat am Ende des Jahres zugeleitet werden.

Um eine aktuelle 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 Deutschen Bundestag und dem Bundesrat gesondert zur Beratung im Frühjahr des Folgejahres zu. Das Verfahren gewährleistet, dass die weiteren Prüfungserkenntnisse bei der für den Juni 2014 vorgesehenen Entscheidung des Parlaments über die Entlastung der Bundesregierung für das Haushaltsjahr 2012 noch berücksichtigt werden können.

3 Weitere Prüfungsergebnisse

Die vorliegenden Bemerkungsbeiträge behandeln bedeutende Prüfungsergebnisse, die der Bundesrechnungshof und seine Prüfungsämter 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.

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. Auch abweichende Auffassungen zur Würdigung sind 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 18/111; Bundesratsdrucksache 799/13.

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

³ Vgl. hierzu die Vorbemerkung in Bundestagsdrucksache 18/111; Bundesratsdrucksache 799/13.

Zusammenfassungen

Bundesministerium des Innern (BMI)

1 Rückabwicklung von Schutzräumen ohne schlüssiges Konzept

Das BMI lässt alle 1 300 öffentlichen Schutzräume ohne ein schlüssiges Gesamtkonzept stilllegen, zurückbauen oder verkaufen. Um die Maßnahmen nach Art, Umfang und Zeitpunkt wirtschaftlich durchführen zu können, muss es sich einen vollständigen Überblick über den Zustand, die Rechtsverhältnisse sowie die Kosten für den Unterhalt und den Rückbau aller öffentlichen Schutzräume verschaffen.

Der Bund unterhält öffentliche Schutzräume, um die Bevölkerung im Verteidigungs- oder Spannungsfall zu schützen. Für den Bau von öffentlichen Schutzräumen gab der Bund bis in die 1990er-Jahre 1,1 Mrd. Euro aus. Hinzu kommen 100 Mio. Euro für die Ausstattung und die technischen Anlagen sowie Unterhaltskosten von insgesamt mehr als 100 Mio. Euro. Im Jahr 2007 entschied das BMI, die öffentlichen Schutzräume rückabzuwickeln. Unter Rückabwicklung sind Maßnahmen wie z. B. der Rückbau oder der Verkauf der Schutzräume sowie die Stilllegung von Brunnen und technischen Anlagen zu verstehen. Das BMI begründete seine Entscheidung damit, dass die öffentlichen Schutzräume bei den heute anzunehmenden Schadensszenarien und Vorwarnzeiten im Verteidigungs- oder Spannungsfall keinen Schutz mehr bieten können. Das Parlament hat es bislang über die Folgen und Kosten seiner Entscheidung nicht informiert.

Für den Rückbau werden dem Bund nach Schätzungen aus dem Jahr 2008 Kosten von bis zu 60 Mio. Euro entstehen. Einen Überblick über den Zustand und die Rechtsverhältnisse der öffentlichen Schutzräume hat sich das BMI nicht verschafft. Ein Gesamtkonzept für die Rückabwicklung hat es nicht entwickelt. So fehlen z. B. Regelungen, welche Kosten der Bund beim Rückbau von Schutzräumen oder Brunnen trägt. In der Praxis hat dies bereits zu hohen Unterschieden bei den Rückbaukosten vergleichbarer Bauwerke geführt.

Der Bundesrechnungshof hat die fehlende Information des Parlaments beanstandet. Er hat das BMI aufgefordert, sich einen Gesamtüberblick über den Zustand und die Rechtsverhältnisse der Schutzräume zu verschaffen. Auf dieser Grundlage soll es die Rückabwicklungsmaßnahmen nach Art, Umfang und Zeitpunkt planen und die Ausgaben veranschlagen.

Das BMI hat angekündigt, dass Parlament bei den Haushaltsberatungen 2014 über die Rückabwicklung zu informieren. Es hat eine vollständige Bestandsaufnahme als Grundlage für die rechtssichere Planung und Veranschlagung der Rückabwicklungsmaßnahmen abgelehnt.

Im Hinblick auf die Einschätzung der geänderten Sicherheitslage, die für die Errichtung der Schutzräume aufgewendeten Haushaltsmittel und die erheblichen Kosten für deren Rückbau hält der Bundesrechnungshof eine Befassung des Parlaments für unerlässlich. Daneben wird das BMI darzulegen haben, wie die Schutzräume sachgerecht und wirtschaftlich rückabgewickelt werden sollen.

Bundesministerium der Finanzen (BMF)

2 Arbeitszeitregelung im Fachbereich Finanzen der Fachhochschule des Bundes verringert die für die Lehre verfügbaren Personalkapazitäten

Die Arbeitszeitregelung im Fachbereich Finanzen der Fachhochschule des Bundes ist unwirtschaftlich. Da von der Lehrverpflichtung zahlreiche andere Tätigkeiten abgezogen werden, stehen für die Lehre deutlich weniger Stunden zur Verfügung als es die Regellehrverpflichtung nach der Vereinbarung der Kultusministerkonferenz vorsieht. Der Bundesrechnungshof fordert daher, dass das BMF die Anrechnung von anderen Tätigkeiten stärker beschränkt. Damit stünden mehr Personalkapazitäten für die Lehre zur Verfügung.

Das Bildungs- und Wissenschaftszentrum bildet im Fachbereich Finanzen der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung (FB Finanzen) die Nachwuchsbeamten für den gehobenen Zolldienst aus. Für die Arbeitszeit der hauptamtlich Lehrenden hat das BMF eine Richtlinie erlassen. Darin wird auch die Regellehrverpflichtung festgelegt. Das ist die Anzahl der Stunden, die grundsätzlich für Lehrveranstaltungen sowie deren Vor- und Nachbereitung zu erbringen ist.

Die Richtlinie sieht vor, dass sich die Lehrverpflichtung reduziert, wenn die Lehrenden weitere Tätigkeiten wahrnehmen. Dazu gehören beispielsweise interne Besprechungen oder die Beaufsichtigung von Klausuren. Insgesamt umfasst der Anrechnungskatalog 25 Positionen. Dies reduzierte die Lehrverpflichtung der Lehrenden so stark, dass die Ausbildung im FB Finanzen nur durch Überstunden sowie zusätzlich bewilligte Lehrkräfte bewältigt werden konnte.

Der Bundesrechnungshof kritisierte, dass die Richtlinie des BMF deutlich mehr Ermäßigungstatbestände zulasse, als es eine Vereinbarung der Kultusministerkonferenz (KMK), vorsieht. Er empfahl eine Überarbeitung.

Das BMF hat daraufhin die Arbeitszeitregelung überarbeitet und den Katalog der auf die Regellehrverpflichtung anrechenbaren Tätigkeiten reduziert. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes reicht dies jedoch noch nicht aus. Für die Lehre stehen dann im FB Finanzen immer noch deutlich weniger Stunden zur Verfügung als es die Vereinbarung der KMK vorsieht. Der Bundesrechnungshof hat daher gefordert, dass das BMF die Anrechnung von anderen Tätigkeiten auf die Regellehrverpflichtung weiter beschränkt.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)

3 Sehr aufwendige Einkommensermittlungen bei Waisenrenten

Die Rentenversicherungsträger müssen das Einkommen volljähriger Waisenrentenbezieher jährlich ermitteln, da dieses Einkommen die Rente mindern kann. Der dafür betriebene Aufwand übersteigt aber die Gesamthöhe der gekürzten Beträge.

Volljährige Waisen haben bis zur Vollendung des 27. Lebensjahres Anspruch auf Waisenrente, wenn sie sich überwiegend in Schul- oder Berufsausbildung befinden. Erzielen sie eigenes Einkommen, kann dieses die Rentenhöhe mindern. Die Rechtsmaterie ist komplex und fordert umfassende rechtliche Kenntnisse. Sie führt auch zu hohem Aufwand bei den Rentenversicherungsträgern selbst, bei den Waisen, ihren Arbeitgebern und ihren Krankenversicherungen. Alleine bei den Rentenversicherungsträgern verursacht die Einkommensermittlung einen Aufwand von mindestens 12,5 Mio. Euro jährlich. Die Rentenversicherung schätzt die Gesamtkürzungen auf 8 Mio. Euro, der Bundesrechnungshof geht von noch weit niedrigeren Zahlen aus. Er empfahl, die Anrechnung zu streichen. Entsprechend einer Änderung beim Kindergeld würde sich die Prüfung der Träger damit auf die Frage beschränken, ob sich die volljährigen Waisen in Ausbildung befinden und die Ausbildung tatsächlich den überwiegenden Teil ihrer Zeit und Arbeitskraft beansprucht.

Das BMAS hat eine entsprechende gesetzliche Neuregelung bereits erarbeitet. Diese werde es zusammen mit anderen Gesetzesänderungen noch in dieser Legislaturperiode umsetzen.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, den Gesetzentwurf von anderen, inhaltlich noch nicht abgestimmten Vorhaben zu entkoppeln und dem Gesetzgeber umgehend einen Gesetzentwurf vorzulegen.

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)

4 Bundeseisenbahnvermögen zahlt eine unzulässige und zu hohe Pauschale zum Ausgleich von Personalkosten

Durch eine Pauschalvereinbarung ist die Deutsche Bahn AG in den Genuss von insgesamt 278 Mio. Euro für den Ausgleich von Personalkosten gekommen. Ob die Voraussetzungen hierfür erfüllt waren, musste sie entgegen der gesetzlichen Vorgaben nicht darlegen.

Nach dem Gesetz entstehen Ansprüche, wenn die Deutsche Bahn AG übernommenes oder zugewiesenes Personal aufgrund von Rationalisierungsmaßnahmen nicht mehr beschäftigen kann. Die Deutsche Bahn AG muss dabei ihre Ansprüche im Einzelnen nachweisen. In der Vergangenheit war ihr das nicht gelungen. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (jetzt BMVI) und das Bundesministerium der Finanzen (BMF) schlossen mit der Deutschen Bahn AG eine Vereinbarung, um mögliche Ansprüche pauschal abzugelten. In Folge dessen berücksichtigten sie in erheblichem Umfang Personenkreise, für die das Gesetz keine Ansprüche vorsieht.

BMVI und BMF halten die gesetzlichen Bestimmungen für nicht praktikabel. Die Prüfung und Bewertung vorliegender Einzelsachverhalte sei wegen fehlender Einblicke in strategische Unternehmensdaten nicht möglich.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die vorgeschriebene Einzelabrechnung praktisch durchführbar und daher auch geboten ist. Die Deutsche Bahn AG hat die Anspruchsvoraussetzungen im Einzelnen nachzuweisen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt zudem eine Gesetzesänderung, die den Erstattungsanspruch nicht mehr vorsieht.

5 Bund sollte keine krebserregenden Stoffe mehr in seine Straßen einbauen

Straßen enthalten teilweise krebserregende teer- oder pechhaltige Bindemittel. Diese werden bei Straßenerneuerungen wiederverwendet. Das ist weder ökologisch noch wirtschaftlich sinnvoll. Stattdessen wäre es möglich, die krebserregenden Substanzen nahezu rückstandsfrei zu verbrennen (thermisches Verfahren).

Die Wiederverwertung führt nicht nur dazu, dass die als gefährlicher Abfall eingestuften Substanzen im Wirtschaftskreislauf erhalten bleiben. Schon jetzt liegt die Gesamtmenge bei etwa 1 000 Millionen Tonnen. Bei jeder Wiederverwertung vermehrt sich die kontaminierte Menge, wenn sich der alte Straßenaufbau mit bisher unbelasteten Schichten vermischt um über 30 %.

Hinzu kommt, dass einige Länder ihren krebserregenden Abfall in Bundesstraßen einbauten. Dies führt zu künftigen finanziellen Belastungen des Bundes, weil der Bund für die spätere Wiederaufbereitung oder Entsorgung zuständig ist. Schon jetzt liegen diese Lasten bei etwa 1,1 Mio. Euro. Das BMVI wirkte dem bisher nicht hinreichend entgegen. So ließ es sich Statistiken der Länder über Aus- und Einbaumengen des gefährlichen Abfalls (sog. Mengenbilanzen) nicht rechtzeitig und vollständig vorlegen.

Gegenwärtig droht, dass die kontaminierte Abfallmenge ständig steigt und den Bundeshaushalt in Zukunft immer höher belasten wird. Der Bundesrechnungshof hält es daher für sachgerecht, dass das BMVI künftig auf die Wiederverwertung des krebserregenden Abfalls verzichten will. Er hat das BMVI aufgefordert, seine Fachaufsicht über die Straßenbauverwaltungen der Länder mit dem gebotenen Nachdruck wahrzunehmen, um Lastenverschiebungen von den Ländern auf den Bund entgegenzuwirken oder diese auszugleichen.

6 Kostspielige Planungen für den Bau einer Brücke der Bundesautobahn A 20 über den Fluss Oste

Das BMVI will bei Bremervörde eine unnötig hohe Brücke bauen, um die Bundesautobahn A 20 über den Fluss Oste zu führen. Eine um knapp einen Meter niedrigere Brücke würde ausreichen.

Die geplante Brücke liegt im 6. Bauabschnitt der A 20 und ist knapp 280 m lang. Die Verwaltung schätzt die Baukosten auf 11,4 Mio. Euro, der Bundesrechnungshof geht von mindestens 13,9 Mio. Euro aus. Die geplante Brückendurchfahrtshöhe beträgt 5,45 m über dem mittleren Hochwasserspiegel. Die Straßenbauverwaltung hält die geplante Brückenhöhe für nötig, um Arbeitsschiffen zur Gewässer- und Deichunterhaltung die Durchfahrt zu ermöglichen und die ökologische Durchlässigkeit unter dem Brückenbauwerk aufrechtzuerhalten.

Der Bundesrechnungshof hält eine Höhe von 4,50 m für ausreichend. Die genügt, um die Unterhaltungsarbeiten mit den üblichen schwimmenden Arbeitsgeräten durchzuführen, zumal der Wasserspiegel bei Ebbe um 1,30 m sinkt. Die im maßgeblichen „Merkblatt für die Anlage von Querungshilfen für Tiere und zur Vernetzung von Lebensräumen an Straßen“ aufgestellten Anforderungen würden vollständig erfüllt. Schließlich wäre dies auch für den Schiffsverkehr ausreichend. An diesem Abschnitt der Oste können keine Güterschiffe, sondern lediglich Sport- und Freizeitschiffe fahren.

Der Bundesrechnungshof hat das BMVI aufgefordert, die Brücke über die Oste entsprechend niedriger zu planen. Er erwartet Einsparungen von etwa 1 Mio. Euro. Zudem würden etwa 900 m² weniger Fläche verbraucht. Die Planungsänderung würde den Eingriff in das Landschaftsbild und in die ökologisch sensible Flussaue der Oste mildern.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)

7 Modellprojekte für umweltverträglichen Binnenschiffsverkehr weitgehend erfolglos

Das BMUB hat zwei Schiffsbauprojekte gefördert, die wesentlichen Ziele der Förderung hat es aber nicht erreicht. Ein wesentlicher Grund hierfür ist, dass es Risiken für den Projekterfolg nicht erkannt oder falsch bewertet hat. So hat es wichtige Gelegenheiten zur Steuerung der Projekte ungenutzt verstreichen lassen.

Trotz erheblicher fachlicher Warnungen förderte das BMUB den Einsatz einer noch nicht fertig entwickelten kombinierten Abgastechnik. Diese arbeitete dann nur unzureichend und versagte mehrfach. Messungen, mit denen überprüft werden sollte, ob die geförderte Technik praxistauglich ist, konnte das BMUB nicht wie geplant durchführen, weil es hierzu nicht die erforderlichen Voraussetzungen geschaffen hatte. Obwohl Ziel der Förderung war, die Umweltverträglichkeit auf Binnengewässern zu verbessern, fuhr eines der Schiffe nahezu ausschließlich als See- und Küstenschiff im Mittelmeerraum. Anstatt dies zu unterbinden, förderte das BMUB sogar noch die dafür erforderliche Umrüstung des Schiffes.

Das BMUB hat Veränderungen angekündigt, um die Projektsteuerung zu verbessern. Diese sieht der Bundesrechnungshof als erste geeignete Schritte an. Darüber hinaus erwartet er, dass das BMUB seine Projekte konsequent am Förderziel ausrichtet und bei Fehlentwicklungen auch steuernd eingreift. Zeichnet sich ab, dass ein Förderziel nicht erreichbar ist, muss das BMUB die Förderung beenden oder die Fördermittel auf die erreichbaren Teilziele hin reduzieren.

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)

8 Unnötige Ausgaben für privaten Dienstleister

Die Bundeswehr hat allein für die Jahre 2011 bis 2013 mehr als 2 Mio. Euro für eine nicht notwendige Dienstleistung ausgegeben. Sie beauftragte einen privaten Dienstleister, Geräte und Material für die beiden Universitäten der Bundeswehr zu beschaffen. Der Dienstleister konnte die Beschaffungen ohne größeren Aufwand durchführen, da die Gegenstände in der Regel detailliert vorgegeben waren. Der Bundesrechnungshof hat mehrfach empfohlen, dass die Bundeswehr die Beschaffungen selbst durchführt.

Die beiden Universitäten der Bundeswehr haben eigene Beschaffungsstellen, die ihren Geräte- und Materialbedarf teilweise decken. Daneben beauftragt die Bundes-

wehr seit mehr als 30 Jahren einen privaten Dienstleister, der ebenfalls Gegenstände für die Universitäten beschafft. Allein für die Jahre 2011 bis 2013 zahlte die Bundeswehr dem Dienstleister eine Vergütung von insgesamt 2,1 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes München Beschaffungen des Dienstleisters für eine Universität. Er stellte fest, dass der Dienstleister neben Standardgegenständen wie Tablet-computern und Digitalkameras auch technische Geräte zur Ausstattung der Labore beschaffte. Die Universität beschrieb die zu beschaffenden Gegenstände in der Regel so detailliert, dass der Dienstleister auf dieser Grundlage direkt bestellen konnte. Die Bundeswehr zahlte dem Dienstleister beispielsweise für folgende Beschaffung eine Vergütung von 2 400 Euro: Die Universität legte dem Dienstleister das bereits verhandelte fünfseitige Angebot eines Unternehmens für ein Robotersystem mit allen gewünschten Bestandteilen und technischen Spezifikationen vor. Auf dieser Grundlage kaufte der Dienstleister bei dem Unternehmen das Robotersystem.

Der Bundesrechnungshof hatte das BMVg bereits in den Jahren 1988, 2001 und 2003 darauf hingewiesen, dass der dauerhafte Einsatz eines privaten Dienstleisters für die Beschaffungen der Universitäten nicht notwendig ist.

Das BMVg hat erklärt, der Dienstleister habe neben den vom Bundesrechnungshof aufgeführten Beispielen weitaus schwierigere Leistungen erbracht. Mit Hilfe seiner technischen Kompetenz hätten die Universitäten in den letzten Jahren sehr komplexe Anlagen und Labore eingerichtet. Beschaffungen mit „geringer Komplexität“ werde die Bundeswehr künftig jedoch ohne Dienstleister durchführen.

Der Bundesrechnungshof hält dies nicht für ausreichend. Bei allen vom Bundesrechnungshof eingesehenen Beschaffungsvorgängen hat die Universität dem Dienstleister detaillierte Vorgaben gemacht, technische Spezifikationen benannt oder sogar das Ergebnis von Preisverhandlungen mit Lieferanten vorgelegt. Der Dienstleister hatte daher im Wesentlichen nur den Aufwand, auf dieser Grundlage Bestellungen vorzunehmen und den Eingang der Lieferung zu überwachen. Beispiele für weitaus schwierigere Leistungen des Dienstleisters haben weder das BMVg noch die Universität benannt. Dies zeigt, dass die Universität die technische Kompetenz des Dienstleisters nicht benötigt. Die Ausgaben in Millionenhöhe für diese Dienstleistung waren deshalb nicht notwendig.

Das BMVg hat es seit mehreren Jahren versäumt, dafür zu sorgen, dass die Bundeswehr die Beschaffungen mit eigenem Personal durchführt. Hierfür stehen insbesondere die Beschaffungsstellen der Universitäten und das für Beschaffungen der Bundeswehr zuständige Bundesamt zur Verfügung. Das BMVg sollte dafür Sorge tragen, dass die Bundeswehr keinen Dienstleister mehr dauerhaft mit Beschaffungen für die Universitäten der Bundeswehr beauftragt.

9 Kostentransparenz beim EUROFIGHTER herstellen

Dem BMVg fehlt es an Transparenz über die aufgelaufenen und noch anfallenden Ausgaben beim EUROFIGHTER. Mit dem EUROFIGHTER verfolgt die Bundeswehr das teuerste deutsche Rüstungsvorhaben. Es zeichnet sich ab, dass die hierfür vormals geplanten Ausgaben erheblich überschritten werden. Dies verringert die verfügbaren Mittel für andere Systeme. Die fehlende Transparenz erschwert es zu erkennen, welcher Gestaltungsspielraum für andere Rüstungsvorhaben bleibt.

Im Jahr 1997 plante die Bundeswehr, 180 EUROFIGHTER für rund 11,8 Mrd. Euro zu beschaffen. Dieser Betrag wird mit der Beschaffung von 140 EUROFIGHTER nahezu vollständig ausgeschöpft sein. Das BMVg rechnete mit Lebenswegkosten von mindestens 30 Mrd. Euro.

Die Bundeswehr verwendet den Begriff „Lebenswegkosten“ für die Ausgaben, die über den gesamten Lebensweg eines Waffensystems entstehen und dem einsatzfähigen System zugerechnet werden können. Mit Kenntnis der Lebenswegkosten sollen die zu erwartenden Ausgaben langfristig planbar sein.

Obwohl die Flotte von 180 EUROFIGHTER auf 140 EUROFIGHTER verringert werden soll, sind die Lebenswegkosten nach den Berechnungen des Bundesrechnungshofes etwa doppelt so hoch wie bei Beschaffungsbeginn. Besonders stark gestiegen sind die Betriebsausgaben, insbesondere die Ausgaben für die Materialerhaltung.

Darüber hinaus zeichnet sich ein erheblicher Bedarf an ergänzenden Entwicklungen und Beschaffungen ab, der erst zu einem kleinen Teil in Haushalt und Finanzplan abgebildet ist.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das BMVg trotz veränderter Rahmenbedingungen die Lebenswegkosten nicht fortgeschrieben hat und keine Übersicht über alle getätigten und erwarteten Ausgaben für den EUROFIGHTER führt. Der Bundesrechnungshof hat das BMVg aufgefordert, für mehr Transparenz bei den Ausgaben zu sorgen und diese zu überwachen. Das BMVg sollte hierzu die Lebenswegkosten neu ermitteln, den Ursachen für Kostensteigerungen nachgehen und auf Kostenreduzierungen hinwirken. Der Bundesrechnungshof hält es für dringend erforderlich, dass das BMVg in den jährlichen Sachstandsberichten an das Parlament zum EUROFIGHTER die aufgelaufenen Ausgaben den neu ermittelten Lebenswegkosten in Soll-Ist-Vergleichen gegenüberstellt.

Allgemeine Finanzverwaltung

10 Elektronische Übermittlung notarieller Urkunden an Finanzämter überfällig

Bis heute haben Notare Urkunden über Rechtsvorgänge bei Kapitalgesellschaften in Papierform und nicht elektronisch an die Finanzämter zu senden. Das erschwert

den notwendigen Informationsaustausch. Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich und machbar, die elektronische Übermittlung dieser Urkunden zügig einzuführen. Entsprechende Vorschläge hatte die Bundesnotarkammer bereits im Jahr 2007 vorgelegt, sie wurden jedoch bislang nicht umgesetzt. Das BMF sollte in den zuständigen Bund-Länder-Gremien dafür eintreten.

Bereits im Jahr 2007 hatte die Bundesnotarkammer dem BMF vorgeschlagen, Urkunden über Gründungen und bestimmte weitere Rechtsvorgänge im Zusammenhang mit Kapitalgesellschaften den Finanzämtern nicht mehr in Papierform, sondern elektronisch zu übersenden. Das BMF stellte damals fest, dass der Vorschlag grundsätzlich bundesweit in dem bestehenden elektronischen Datenverarbeitungssystem umgesetzt werden könne. Dies ist bisher nicht geschehen.

Das heute immer noch praktizierte papierbasierte Verfahren erschwert den notwendigen Informationsaustausch. Der Bundesrechnungshof hat deshalb im Jahr 2011 empfohlen, die elektronische Übermittlung dieser Urkunden zügig einzuführen. Das BMF hat mitgeteilt, bevor es den Vorschlag umsetze, wolle es erst noch Erfahrungen bei der technischen Umsetzung eines anderen Mitteilungsverfahrens abwarten. Ziel sei nicht nur, die Mitteilungen elektronisch zu übersenden, sondern auch maschinell weiterzuverarbeiten. Ein Ende dieser Vorbereitungsphase ist nicht in Sicht.

Die Notare übermitteln den Handelsregistern die entsprechenden Urkunden bereits seit dem Jahr 2007 elektronisch. Dies wäre auch an Finanzämter seit Jahren möglich. Die dortige Bearbeitung würde selbst dann deutlich vereinfacht, wenn die Urkunden noch nicht vollständig maschinell ausgewertet werden könnten.

Der Bundesrechnungshof hält es daher für erforderlich und machbar – unabhängig von anderen Mitteilungsverfahren – die elektronische Übermittlung dieser Urkunden zügig einzuführen. Das BMF sollte in den zuständigen Bund-Länder-Gremien dafür eintreten.

11 Ausländische Internetanbieter zutreffend besteuern

Die Finanzbehörden kontrollieren ausländische Unternehmer, die Internetleistungen in Deutschland erbringen, nur unzureichend. Eine hohe Dunkelziffer nicht registrierter Unternehmer lässt Steuerausfälle in Millionenhöhe befürchten. Das BMF ist gefordert, die steuerliche Kontrolle der Internetleistungen zu verbessern und Defizite im Besteuerungsverfahren zu beseitigen.

Internetleistungen, z. B. Musik- und Videoangebote, E-Books, Livecams und Software, werden auch von Unternehmern angeboten, die ihren Sitz außerhalb der Europäischen Union haben (Drittlandsunternehmer). Ihre Leistungen unterliegen der Umsatzbesteuerung in dem Mitgliedstaat, in dem der Abnehmer wohnt. Die Unternehmer müssen sich dazu in allen Mitgliedstaaten steuerlich erfassen lassen, in denen sie Umsätze erzielen

(allgemeines Besteuerungsverfahren). Seit dem Jahr 2003 können sie auch alle EU-Umsätze in einem Mitgliedstaat erklären, der die gezahlten Steuern anteilig weiterleitet (besonderes Besteuerungsverfahren).

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass nur sehr wenige Drittlandsunternehmer steuerlich erfasst sind. Deutschland erzielt im besonderen Besteuerungsverfahren jährlich lediglich rund 23 Mio. Euro Umsatzsteuer. Es findet praktisch keine steuerliche Kontrolle statt. Damit ist es für Drittlandsunternehmer sehr einfach, Internetleistungen zu erbringen, ohne Umsatzsteuer zu entrichten. Internetleistungen sind ein Milliardenmarkt, der stetig an Bedeutung gewinnt. Die Umsatzsteuereinnahmen von lediglich rund 23 Mio. Euro lassen nach Auffassung des Bundesrechnungshofes den Schluss zu, dass es eine hohe Dunkelziffer von Drittlandsunternehmern gibt, die Internetleistungen nicht versteuern.

Der Bundesrechnungshof hat daher gefordert, die steuerliche Kontrolle zu verbessern. Mängel im Verfahren sollen beseitigt werden, beispielsweise nicht funktionierende Datenbanken, mangelnder Informationsaustausch mit anderen Mitgliedstaaten und fehlende Informationen auf Englisch.

Das BMF hat bezweifelt, dass es eine hohe Dunkelziffer nicht registrierter Drittlandsunternehmer gibt. Es geht vielmehr davon aus, dass Drittlandsanbieter von Musik- und Videodateien, E-Books, Livecams und Software ihren steuerlichen Pflichten im Wesentlichen nachkommen. Es hat jedoch einzelne Verfahrensdefizite eingeräumt und will z. B. die Möglichkeit fremdsprachiger Informationen prüfen.

Der Bundesrechnungshof hält die Annahme für verfehlt, dass Anbieter mit Sitz außerhalb der Europäischen Union ihren steuerlichen Pflichten im Wesentlichen nachkommen, auch wenn es keine steuerliche Kontrolle gibt. Er hält deshalb an der Forderung fest, die steuerliche Kontrolle und das Besteuerungsverfahren so zu verbessern, dass Deutschland mehr Steuern von Drittlandsunternehmern einnimmt.

12 Sonderregelung für Landwirte bei der Umsatzsteuer – Bundesministerium der Finanzen muss den Deutschen Bundestag besser informieren

Das BMF hat den Deutschen Bundestag seit Jahren nicht darüber unterrichtet, wie sich die Vorsteuerbelastung der Landwirte entwickelte, für die bei der Umsatzsteuer eine Sonderregelung gilt (Pauschallandwirte). Die Vorsteuerbelastung ist für den Gesetzgeber ein wichtiges Kriterium für die Festlegung des besonderen Umsatzsteuersatzes der Pauschallandwirte. Aufgrund der fehlenden Information konnte der Gesetzgeber nicht sachgerecht entscheiden, ob der Umsatzsteuersatz für die Pauschallandwirte anzupassen war. Ein nicht angepasster Steuersatz kann zu erheblichen Steuerausfällen führen.

Sogenannte Pauschallandwirte wenden bei der Umsatzsteuer eine Sonderregelung an. Sie dürfen auf ihre Lieferungen und Dienstleistungen einen besonderen Umsatzsteuersatz, den sogenannten Durchschnittssatz aufschlagen. Die vereinnahmte Steuer müssen sie nicht an das Finanzamt abführen. Der zusätzliche Erlös soll vielmehr pauschal die Belastung durch die Umsatzsteuer ausgleichen, die andere Unternehmer den Landwirten als sogenannte Vorsteuer berechnet haben. Nach dem Unionsrecht darf die Sonderregelung nicht zu einer steuerlichen Subvention führen. Ein EU-Mitgliedstaat darf den Durchschnittssatz deswegen nicht so festlegen, dass die Pauschallandwirte insgesamt mehr Umsatzsteuer vereinnahmen, als ihrer Vorsteuerbelastung entspricht. Damit der deutsche Gesetzgeber den richtigen Durchschnittssatz festlegen kann, muss das BMF die Vorsteuerbelastung der deutschen Pauschallandwirte ermitteln. Maßgebend hierfür sind die Wirtschaftsdaten der jeweils letzten drei Jahre. Der Finanzausschuss des Deutschen Bundestages beschloss im Jahr 1990, dass das BMF ihn jährlich über die

Vorsteuerbelastung der Pauschallandwirte unterrichten sollte.

Der Durchschnittssatz liegt seit Jahren unverändert bei 10,7 %. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das BMF den Finanzausschuss seit dem Jahr 1998 nicht mehr über die Entwicklung der Vorsteuerbelastung informierte. Das BMF gab an, der Finanzausschuss habe dies nicht reklamiert. Daher sei es davon ausgegangen, dass er keinen Informationsbedarf mehr habe.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dass das BMF den Finanzausschuss jährlich über die Entwicklung der Vorsteuerbelastung informiert. Nur dann kann der Gesetzgeber sachgerecht darüber entscheiden, ob der Durchschnittssatz anzupassen ist. Diese Entscheidung wirkt sich finanziell erheblich aus. Wird der Durchschnittssatz nur um einen Prozentpunkt geändert, entspricht dies bereits einem Umsatzsteuerbetrag von jährlich 150 Mio. Euro, die die Pauschallandwirte ihren Abnehmern mehr oder weniger berechnen und vereinnahmen dürfen.

Einzelplanbezogene Prüfungsergebnisse

Bundesministerium des Innern (BMI) (Einzelplan 06)

1 Rückabwicklung von Schutzräumen ohne schlüssiges Konzept (Kapitel 0628)

1.0

Das BMI lässt alle 1 300 öffentlichen Schutzräume ohne ein schlüssiges Konzept stilllegen, verwerten oder zurückbauen. Um die Maßnahmen nach Art, Umfang und Zeitpunkt wirtschaftlich durchführen zu können, muss es sich einen vollständigen Überblick über den Zustand, die Rechtsverhältnisse sowie die Kosten für den Unterhalt und den Rückbau aller öffentlichen Schutzräume verschaffen.

1.1

Öffentliche Schutzräume

Es ist Aufgabe des Bundes, Schutzräume für den Verteidigungs- oder Spannungsfall zu bauen und zu unterhalten. Diese sollen Schutz bieten gegen herabfallende Trümmer und Brandeinwirkung sowie gegen chemische, biologische, radiologische und nukleare Kampfmittel bieten. Die Schutzräume befinden sich im Eigentum von Bund, Ländern, Kommunen oder Privaten. Für ihre Errichtung, Wiederherstellung und Instandsetzung gab der Bund bis in die 1990er-Jahre 1,1 Mrd. Euro aus. Hinzu kommen 100 Mio. Euro für den Erwerb beweglicher Ausstattung und technischer Anlagen sowie Unterhaltskosten von bislang insgesamt 100 Mio. Euro.

Im Jahr 2013 gab es von ehemals 2 000 noch 1 300 öffentliche Schutzräume.

Die Länder unterhalten die Schutzräume in Bundesauftragsverwaltung. Für die Verkehrssicherung und die Entwidmung der öffentlichen Schutzräume sowie den Rückbau der eingebauten Anlagen ist das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) zuständig. Die Verwertung der bundeseigenen öffentlichen Schutzräume obliegt der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA).

Das für die öffentlichen Schutzräume zuständige BMI geht davon aus, dass diese der Bevölkerung bei den heute anzunehmenden Schadensszenarien und Vorwarnzeiten keinen Schutz mehr bieten können. Abgesehen davon sind viele Schutzräume aufgrund ihres schlechten Zustands für den ursprünglichen Zweck nicht mehr nutzbar.

Abbildung 1.1



Feuchtigkeitsschäden in einem Tiefbunker in Mannheim

Quelle: Bundesrechnungshof.

Deshalb entschied das BMI, alle öffentlichen Schutzräume rückabzuwickeln. Unter Rückabwicklung sind Maßnahmen wie der Rückbau oder die Verwertung der Schutzräume sowie die Stilllegung von Brunnen und Lüftungssystemen zu verstehen.

Rückabwicklung ohne Konzept

Der Bundesrechnungshof hat Maßnahmen des BMI zur Rückabwicklung geprüft.

Er stellte fest, dass das BMI das Parlament über seine Einschätzung der geänderten Sicherheitslage und den damit einhergehenden vollständigen Verzicht auf öffentliche Schutzräume nicht unterrichtete. Auch über die mit dem Rückbau insgesamt verbundenen Ausgaben informierte es das Parlament nicht.

Einen Überblick über den Zustand und die Rechtsverhältnisse der in unterschiedlichem Eigentum befindlichen Schutzräume hatte sich das BMI nicht verschafft. Ein Gesamtkonzept für die Rückabwicklung hat es nicht entwickelt.

Es fehlten z. B. Regelungen, welche Kosten der Bund beim Rückbau von Schutzräumen und Brunnen trägt. In der Folge unterschieden sich die Rückbaukosten vergleichbarer Bauwerke zum Teil deutlich. Besonders auffällig war dies bei den Rückbaukosten für Brunnen.

Abbildung 1.2



Brunnenverfüllung mit Tongranulat

Quelle: Bundesrechnungshof.

Eine Kommune forderte lediglich einen tagwasserdichten Verschluss des Brunnenkopfes. Einer anderen Kommune erstattete das BBK 6 000 Euro für die Verfüllung eines Brunnens. Eine weitere Gemeinde legte dem Rückbau eines Brunnens Regelungen des Deutschen Vereins des Gas- und Wasserfaches e. V. zugrunde. Der Bund erstattete daraufhin 80 000 Euro. Für den Rückbau eines anderen Brunnens veranschlagte eine Kommune 500 000 Euro, weil sie die Brunnenwände herausziehen, die Filterschichten entsorgen und die Hohlräume entsprechend dem früheren Gesteinsprofil wieder aufbauen will.

Kosten

Die Gesamtkosten für die Rückabwicklung der Schutzräume hatte das BBK im Jahr 2008 auf 180 Mio. Euro geschätzt. Den Bundesanteil veranschlagte es auf bis zu 60 Mio. Euro. Dabei hatte es eine für den Bund günstige Kostenregelung unterstellt. Auf der Einnahmenseite hatte das BBK Veräußerungserlöse für bundeseigene Grundstücke und technische Anlagen sowie bewegliche Ausstattung erwartet, bezifferte diese aber nicht. Die Erfahrungen zeigten, dass aus dem Verkauf der beweglichen Ausstattung sowie der technischen Anlagen keine nennenswerten Einnahmen zu erzielen sind.

Der Bundesrechnungshof hatte dem BMI bereits im Jahr 2008 empfohlen, die rückabzuwickelnden öffentlichen Schutzräume unter Berücksichtigung der Haushaltsmittel und der Wirtschaftlichkeit jährlich festzulegen, das Verfahren regelmäßig auf seine Wirksamkeit und Zweckmäßigkeit zu überprüfen sowie Aufgaben und Verantwortlichkeiten von Bund und Ländern für die Unterhaltung und den Rückbau von Schutzräumen zu klären. Die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes griff das BMI nicht auf.

1.2

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, dass das BMI das Parlament über seine Einschätzung der geänderten Si-

cherheitslage einschließlich der Folgen des vollständigen Verzichts auf Schutzräume für den Zivilschutz nicht informiert hat. Der Bundesrechnungshof hat weiter bemängelt, dass das BBK Schutzräume rückabwickelt, ohne dafür ein Gesamtkonzept und einen vollständigen Überblick über den Zustand und die Rechtsverhältnisse aller Schutzräume zu haben. Darüber hinaus hält der Bundesrechnungshof eine Einschätzung für geboten, ob und ggf. welche Teile der Infrastruktur für den Bevölkerungsschutz nützlich sein können. Dem BBK fehlen derzeit die Grundlagen, um die Rückabwicklung nach Art, Umfang und Zeitpunkt sachgerecht und wirtschaftlich planen und die voraussichtlichen Gesamtkosten verlässlich ermitteln zu können.

Der Bundesrechnungshof hat das BMI aufgefordert, das Parlament über die Folgen der Rückabwicklung aller öffentlichen Schutzräume für den Bevölkerungsschutz und den Haushalt zu unterrichten sowie ein Gesamtkonzept mit Verfahrensregelungen für die Rückabwicklung der 1 300 öffentlichen Schutzräume zu erstellen. Die Rückabwicklung der Schutzräume sollte die BImA übernehmen, die über die notwendige Sachkunde für Immobilienangelegenheiten verfügt und ein einheitliches und rechtssicheres Vorgehen sicherstellen kann.

1.3

Das BMI hat zugesagt, das Parlament bei den Beratungen des Bundeshaushalts 2014 über die Auswirkungen der Rückabwicklung von Schutzräumen auf den Bevölkerungsschutz zu informieren. Die Reihenfolge der Maßnahmen wolle es so steuern, dass die Schutzräume mit hohen Bewirtschaftungsausgaben prioritär rückabgewickelt werden. Weiter beabsichtige es, die Rückabwicklung und Bewirtschaftung sämtlicher Schutzräume der BImA zu übertragen. Die BImA verlange aber eine ausreichende Ausstattung mit Sach- und Personalmitteln.

Das BMI hat eine vollständige Bestandsaufnahme als Grundlage für die rechtssichere Planung und Veranschlagung der Maßnahmen abgelehnt. Dies würde zu mehrjährigen Verzögerungen bei der Rückabwicklung führen und städtebauliche Entwicklungen behindern. Die Rechtsverhältnisse der öffentlichen Schutzräume seien grundsätzlich beim BBK aktenkundig. Eine präzise Kostenermittlung sei erst nach Verhandlungen mit dem jeweiligen Eigentümer möglich.

1.4

Das BMI kennt die Hinweise des Bundesrechnungshofes bereits seit dem Jahr 2008 und ist ihnen bislang nicht gefolgt. Der Bundesrechnungshof hat daher Zweifel, ob es seine Zusagen einhalten wird. Soweit das BMI die Reihenfolge der Maßnahmen so steuern will, dass die Schutzräume mit hohen Bewirtschaftungsausgaben prioritär rückabgewickelt werden, geht dies nicht ohne einen Überblick über den Zustand und die Rechtsverhältnisse der Schutzräume und ein darauf aufbauendes Gesamtkonzept.

Im Hinblick auf

- die Einschätzung der geänderten Sicherheitslage,
- die für den Aufbau der Schutzräume verausgabten Haushaltsmittel von 1,1 Mrd. Euro sowie
- die erheblichen Kosten für den Rückbau der Schutzräume (Bundesanteil nach Schätzungen des BBK im Jahr 2008 60 Mio. Euro)

hält der Bundesrechnungshof eine Befassung des Parlaments für unerlässlich. Alleine das Beispiel des Rückbaus der Brunnen zeigt, zu welchen Wirkungen fehlende Regelungen und Vorgaben in der Praxis führen können. Das BMI sollte deshalb auch darlegen, nach welchen Kriterien und auf welcher Grundlage es eine sachgerechte und wirtschaftliche Rückabwicklung der Schutzräume veranlassen wird.

Bundesministerium der Finanzen (BMF) (Einzelman 08)

2 Arbeitszeitregelung im Fachbereich Finanzen der Fachhochschule des Bundes verringert die für die Lehre verfügbaren Personalkapazitäten (Kapitel 0813 Titel 427 09 und 525 01)

2.0

Die Arbeitszeitregelung im Fachbereich Finanzen der Fachhochschule des Bundes ist unwirtschaftlich. Da von der Lehrverpflichtung zahlreiche andere Tätigkeiten abgezogen werden, stehen für die Lehre deutlich weniger Stunden zur Verfügung als es die Regellehrverpflichtung nach der Vereinbarung der Kultusministerkonferenz vorsieht. Daran wird die vorgesehene Arbeitszeitneuregelung des BMF nichts ändern. Der Bundesrechnungshof fordert daher, dass das BMF die Anrechnung von anderen Tätigkeiten weiter beschränkt. Damit stünden mehr Personalkapazitäten für die Lehre zur Verfügung.

2.1

Fachbereich Finanzen der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung

Das Bildungs- und Wissenschaftszentrum (BWZ) bildet im Fachbereich Finanzen der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung (FB Finanzen) die Nachwuchsbeamten für den gehobenen Zolldienst aus. Das Lehrpersonal besteht aus Fachhochschulprofessorinnen und -professoren sowie hauptamtlich Lehrenden des höheren und gehobenen Dienstes.

Bisherige Regelungen zur Regellehrverpflichtung im Fachbereich Finanzen

Die Arbeitszeit für den FB Finanzen ist in einer Richtlinie des BMF ausgestaltet. Die Arbeitszeit umfasst die Lehr-

tätigkeit, weitere damit zusammenhängende Tätigkeiten sowie Büro- und Verwaltungstätigkeiten.

Bei der Lehrtätigkeit setzt das BMF als Regellehrverpflichtung jährlich 684 Stunden pro Person für Lehrveranstaltungen an, wobei tatsächlich jede Lehrveranstaltungsstunde 45 Minuten dauert.

Ein Katalog listet 25 weitere Tätigkeiten auf, die auf die Regellehrverpflichtung angerechnet werden können. Dazu zählen beispielsweise das Erarbeiten, Korrigieren, Betreuen und Beaufsichtigen von Klausuren und Hausarbeiten, interne Besprechungen und die eigene Fortbildung. Die Anrechnung dieser Tätigkeiten ergab nach einer Analyse des BWZ aus dem Jahr 2011, dass die Lehrenden nicht 684, sondern 516 Stunden geleistet haben. Um trotzdem alle vorgesehenen Lehrveranstaltungen durchführen zu können, fielen Überstunden an. Bis zum 31. Dezember 2008 waren rund 36 000 Überstunden aufgelaufen. Obwohl die Lehrenden teilweise freiwillig auf einen Ausgleich verzichteten, wurden die Überstunden nicht vollständig abgebaut. Das BMF stellte daher für die Jahre 2011 bis 2014 zusätzlich rund 440 000 Euro für die befristete Einstellung von vier Vollzeitlehrenden und rund 830 000 Euro für Honorarkräfte bereit.

Vereinbarungen der Kultusministerkonferenz zur Regellehrverpflichtung

Eine Regellehrverpflichtung von 684 Stunden entspricht der „Vereinbarung der Kultusministerkonferenz (KMK) über die Lehrverpflichtung (...) für Professorinnen und Professoren an Fachhochschulen“. Diese Stundenzahl enthält Zeiteinheiten für Vor- und Nachbereitungen der Lehrstunden sowie Aufsichten und Korrekturen. Weitere Ermäßigungen um bis zu 7 % der Regellehrverpflichtung, das entspricht 48 Stunden, sind möglich, wenn besondere Funktionen innerhalb der Hochschule übernommen werden, wie die Aufsicht über Labore oder Bibliotheken.

Kritik des Bundesrechnungshofes an der bestehenden Regelung

Der Bundesrechnungshof kritisierte in seiner Prüfung die Richtlinie des BMF als unwirtschaftlich, weil durch die anzurechnenden Tätigkeiten nur eine Lehrverpflichtung von 516 Stunden statt der vorgesehenen 684 Stunden erreicht wurde. Er wies darauf hin, dass die Regellehrverpflichtung von 684 Stunden zwar der Vereinbarung der KMK entspreche. Die vom BMF nach der Richtlinie anzurechnenden 25 Tätigkeiten gingen jedoch weit über die Ermäßigungstatbestände der KMK hinaus. Der Bundesrechnungshof forderte, dass das BMF die Ermäßigungstatbestände auf das Maß der KMK beschränkte. Nur so könnte eine der KMK-Vereinbarung entsprechende Regellehrverpflichtung erbracht werden.

BMF: Entwurf einer neuen Richtlinie zur Arbeitszeitregelung

Das BMF reagierte auf die Kritik des Bundesrechnungshofes und erarbeitete den Entwurf einer neuen Richtlinie.

Kernpunkt der Neuregelung ist die Festlegung einer Regellehrverpflichtung von 792 Stunden. Davon werden in der Regel 108 Stunden für weitere mit der Lehrtätigkeit zusammenhängende Tätigkeiten abgezogen. Es bleiben damit grundsätzlich 684 Stunden für Lehrveranstaltungen. Die Stundenzahl von 684 Stunden kann unterschritten werden, wenn weitere Tätigkeiten geleistet werden, die in einem nunmehr 14 statt 25 Punkte umfassenden Anrechnungskatalog genannt sind. In diesen Fällen wird entweder die Lehrverpflichtung im laufenden Jahr gemindert oder aber im Folgejahr Überstundenausgleich gewährt. Das BWZ kam in einer Prognose zu dem Ergebnis, dass die Lehrenden nach der Neuregelung in den kommenden Jahren auf eine durchschnittliche Unterrichtsleistung von höchstens 550 Stunden kommen werden.

2.2

Der Bundesrechnungshof hat in der Neuregelung keine inhaltliche Verbesserung gesehen. Zwar sollen 684 Lehrveranstaltungsstunden erbracht werden. Allerdings lässt auch die neue Richtlinie zu, dass hierauf weitere Tätigkeiten in erheblichem Umfang angerechnet werden können. Deshalb wird auch die Neuregelung zu deutlich weniger als 684 Stunden Lehrverpflichtung je Lehrenden führen, nach der Prognose des BWZ zu höchstens 550 Stunden. Würde die Lehrverpflichtung hingegen tatsächlich die Zahl von 684 Stunden erreichen, fielen weniger Überstunden an; Lehr- und Honorarkräfte müssten nicht eingestellt werden. Zudem könnten sich die Lehre und die Aus- und Fortbildung verbessern, weil dafür dann zusätzliche Personalkapazitäten zur Verfügung stünden. Der Bundesrechnungshof hat daher das BMF erneut aufgefordert, die Ermäßigungstatbestände so zu reduzieren, dass eine Regellehrverpflichtung erreicht wird, die der KMK-Vereinbarung entspricht.

2.3

Das BMF hat keinen Anlass gesehen, den Richtlinienentwurf zu überarbeiten. Die Neuregelung berücksichtige die wesentlichen Hinweise des Bundesrechnungshofes und führe zu einer deutlichen Steigerung der geleisteten Lehrveranstaltungsstunden. Sie bringe zum Ausdruck, dass die mit der Lehre zusammenhängenden Tätigkeiten grundsätzlich Dienstpflichten seien und zu den Aufgaben der Fachhochschullehrenden gehören. In der verwaltungseigenen Berufsausbildung unterliege die jährliche Anzahl der Nachwuchskräfte größeren Schwankungen als im Bereich der klassischen Hoch- und Fachhochschulen. Um die künftige Arbeitserledigung in der Verwaltung zu sichern, müsse eine hohe Qualität der Lehre gewährleistet werden. Daher sei es wichtig, bei der Festlegung der Regellehrverpflichtung Grenzen der Zumutbarkeit zu ziehen. Dem trage der Ansatz von 108 Lehrveranstaltungsstunden für anzurechnende Nebentätigkeiten Rechnung. Er sei zudem Ausdruck der Fürsorgepflicht des Dienstherrn.

Im Übrigen binde die KMK-Vereinbarung den Bund nicht. Sie stelle nur einen Orientierungsrahmen zur Gestaltung der Regellehrverpflichtung dar. Ziel sei es, im föderalen Staat vergleichbare Arbeitsbedingungen bei Hoch- und Fachhochschulen herbeizuführen, um eine Konkurrenzsituation in diesem Sektor zu reduzieren. Jede Regelung sei rechtskonform, die sich an dem Rahmen der KMK-Vereinbarung orientiere und sachliche Gründe für Abweichungen anführe.

2.4

Der Bundesrechnungshof hält die Argumente des BMF nicht für überzeugend.

Unabhängig von der Frage, ob die KMK-Vereinbarung das BMF bei der Neufassung der Richtlinie bindet, müsste es sachliche Gründe darlegen, die eine so deutliche Abweichung von ihr rechtfertigen. Solche Gründe hat es bislang nicht geltend gemacht. Vielmehr teilt der FB Finanzen die Struktur der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung. Abweichend vom Lehrpersonal anderer Hochschulen unterrichten dort auch Beamte des gehobenen Dienstes. Hinzu kommt der spezifisch berufsvorbereitende Ausbildungsauftrag: Die alleinige Aufgabe des FB Finanzen besteht darin, Anwärter und Aufstiegsbeamte für den gehobenen Dienst der Bundeszollverwaltung auszubilden und auf die spätere Berufstätigkeit vorzubereiten. Er hat keine Forschungsaufgaben.

Soweit das BMF auf die Notwendigkeit zur Qualitätssicherung im Lehrbetrieb und seine Pflichten abhebt, die Grenzen zumutbarer Arbeitsbelastung seiner Lehrenden beachten zu müssen, verweist der Bundesrechnungshof auf vergleichbare Beamtenausbildungsstätten der Länder. Ihnen gelingt offensichtlich bei gleichem Bemühen um Qualitätssicherung die Einhaltung der Regellehrverpflichtung auch ohne Zeitabschläge für Nebenpflichten der Lehre. Darüber hinaus geht der Bundesrechnungshof davon aus, dass auch bei der KMK-Vereinbarung die Qualität der Lehre ein Anliegen war.

Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Forderung, in einer Neuregelung die Ermäßigungstatbestände so weit zu begrenzen, dass die Regellehrverpflichtung der KMK nicht zur Ausnahme, sondern zur Regel wird.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (Einzelplan 11)

3 Sehr aufwendige Einkommensermittlungen bei Waisenrenten (Kapitel 1102)

3.0

Volljährige Waisen haben Anspruch auf Waisenrente, wenn sie sich noch in Ausbildung befinden. Haben sie eigenes

Einkommen, kann dieses die Rentenhöhe mindern. Die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung müssen das Einkommen daher jährlich ermitteln. Dies führt zu erheblichem Verwaltungsaufwand von mindestens 12,5 Mio. Euro alleine bei den Rentenversicherungsträgern. Dem stehen jedoch deutlich geringere Einsparungen durch Kürzungen des Rentenanspruchs gegenüber. Der Bundesrechnungshof hat vorgeschlagen, bei der Rentenberechnung künftig das Einkommen der Waisen außer Acht zu lassen.

3.1

Einkommensberücksichtigung bei Waisenrente

Volljährige Waisen haben grundsätzlich bis zum vollendeten 27. Lebensjahr Anspruch auf Hinterbliebenenrente aus der gesetzlichen Rentenversicherung (Waisenrente), wenn sie sich in Schul- oder Berufsausbildung befinden und die Ausbildung einen tatsächlichen zeitlichen Aufwand von wöchentlich mehr als 20 Stunden erfordert. Dabei richtet sich die Höhe ihrer Rente auch nach den Einkünften, die die Waisen erzielen. Diese Einkünfte mindern – unter Berücksichtigung bestimmter Freibeträge – die Waisenrente.

Der Bundesrechnungshof hat mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Frankfurt am Main bei zwei Trägern der gesetzlichen Rentenversicherung (Träger) die Zahlungen von Renten an volljährige Waisen geprüft. Er hat dabei festgestellt, dass der Aufwand für die jährliche Prüfung der Einkommensverhältnisse der Waisen erheblich ist. Aufgrund der komplexen Rechtsmaterie erfordert die Einkommensermittlung nicht nur umfassende rechtliche Kenntnisse. Sie führt auch zu hohem Verwaltungsaufwand. Anhand der Kosten-Leistungs-Rechnung der Träger hat der Bundesrechnungshof dort jährliche Verwaltungskosten von mindestens 11,8 Mio. Euro allein bei den Halbwaisenrenten und von 12,5 Mio. Euro bei Halb- und Vollwaisenrenten insgesamt errechnet. Hinzu kommt weiterer erheblicher Aufwand bei den beteiligten Krankenkassen der Gesetzlichen Krankenversicherung, bei den Arbeitgebern der Waisen sowie bei den Rentenbeziehern selbst.

Dem hohen Verwaltungsaufwand stehen Kürzungen des Rentenanspruchs in nur wenigen Fällen gegenüber. So war im Jahr 2011 bundesweit in nur rund 8 % aller Fälle tatsächlich Einkommen anzurechnen. Im Durchschnitt aller Waisen mit anrechenbarem Einkommen führt die derzeitige Regelung zu Kürzungen von monatlich rund 15 bis 20 Euro.

Die Deutsche Rentenversicherung (DRV) Bund als Spitzenverband aller Träger schätzte die Gesamtkürzungen (Halb- und Vollwaisenrenten) auf 8 Mio. Euro. Der Bundesrechnungshof geht von deutlich niedrigeren Kürzungen aus und errechnete die Einsparungen bei den Halb-

waisen, die über 96 % aller Fälle ausmachen, auf 2,6 Mio. Euro.

Einkommensberücksichtigung beim Kindergeld

Auch bei der Berechnung des Kindergeldanspruchs musste das Einkommen ermittelt werden. Ab dem Jahr 2012 ist diese Regelung entfallen. Volljährige Kinder haben nunmehr einen Kindergeldanspruch grundsätzlich bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres, sofern sie sich in Ausbildung befinden. Nur dies müssen die zuständigen Stellen prüfen. Das Einkommen hat keine Auswirkungen mehr auf den Kindergeldanspruch.

3.2

Der Bundesrechnungshof forderte das BMAS deshalb auf, die Einkommensanrechnung bei volljährigen Waisen zu überdenken und – da der Aufwand die Einsparungen deutlich übertrifft – dem Gesetzgeber zu empfehlen, die Regelung ersatzlos zu streichen. Dies würde auch das Verwaltungsverfahren vereinfachen. Die Änderung beim Kindergeld würde damit systemgerecht auf die Waisenrente übertragen. Die Prüfung der Träger würde sich damit auf die Frage beschränken, ob sich die volljährigen Waisen in Ausbildung befinden und die Ausbildung tatsächlich den überwiegenden Teil ihrer Zeit und Arbeitskraft beansprucht.

3.3

Sowohl das BMAS als auch die DRV Bund haben bestätigt, dass die Ermittlung des Einkommens bei volljährigen Beziehern von Waisenrente aufwendig ist und nur in wenigen Fällen zu Kürzungen führt. Das BMAS strebe deshalb eine gesetzliche Regelung an, mit der die Einkommensanrechnung entfällt. Eine entsprechende Änderung des Rentenrechts sollte aus den gleichen Gründen auch in der gesetzlichen Unfallversicherung und in der Alterssicherung der Landwirte nachvollzogen werden. Der Vorschlag sei bereits intern und mit den Sozialversicherungsträgern abgestimmt. Die Gesetzesänderung solle in dieser Legislaturperiode umgesetzt werden, zusammen mit weiteren geplanten Änderungen im Rentenrecht.

3.4

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, die Gesetzesänderung zur Waisenrente von anderen Vorhaben zu entkoppeln. Denn anders als andere vom Gesetzgeber geplante Änderungen im Rentenrecht ist diese bereits mit den Bundesministerien und den beteiligten Sozialversicherungsträgern abgestimmt. Ein schnelles Handeln ist vor allem mit Blick auf den erheblichen Aufwand für die derzeit noch geltende Einkommensanrechnung und wegen der daraus resultierenden Mehrausgaben geboten. Das BMAS sollte daher dem Gesetzgeber umgehend einen Gesetzentwurf vorlegen.

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)
(Einzelman 12)

4 Bundeseisenbahnvermögen zahlt eine unzulässige und zu hohe Pauschale zum Ausgleich von Personalkosten
(Kapitel 1222 Titel 634 04)

4.0

Durch eine Pauschalvereinbarung ist die Deutsche Bahn AG ohne den gesetzlich geforderten Nachweis in den Genuss von insgesamt 278 Mio. Euro für den Ausgleich von Personalkosten gekommen. Führt die Deutsche Bahn AG Rationalisierungsmaßnahmen durch, kann sie unter bestimmten Voraussetzungen vom Bundeseisenbahnvermögen die Erstattung von Personalkosten verlangen. Ab dem Jahr 2009 verzichtete der Bund – entgegen der gesetzlichen Regelung – darauf, sich von der Deutschen Bahn AG den Wegfall des Bedarfs jeweils nachweisen zu lassen. Der Nachweis war ihr bis dahin nicht gelungen. Der Bund beabsichtigt, den Ausgleich mit einer noch höheren Pauschalvergütung fortzusetzen. Der Bundesrechnungshof hat gefordert, entsprechend der gesetzlichen Regelung Personalkosten nur dann zu erstatten, wenn die Voraussetzungen nachweisbar erfüllt sind.

4.1

Aufwendungsersatz für die Deutsche Bahn AG

Der Bund führte die Deutsche Bundesbahn und die Deutsche Reichsbahn am 1. Januar 1994 zum Bundeseisenbahnvermögen (BEV) zusammen. Unmittelbar danach gliederte er den unternehmerischen Bereich in die Deutsche Bahn AG aus. Mit ihrer Gründung trat sie in die Arbeitsverhältnisse von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ein. Die Beamtinnen und Beamten blieben Bedienstete des BEV. Das BEV hat der Deutschen Bahn AG Beamtinnen und Beamte zugewiesen oder in einem Angestelltenverhältnis dorthin beurlaubt. Für die zugewiesenen Beamtinnen und Beamten erstattet die Deutsche Bahn AG dem BEV Aufwendungen in der Höhe, die sie für die Arbeitsleistung vergleichbarer Arbeitnehmer zahlen würde.

Für den Fall, dass die Deutsche Bahn AG Rationalisierungsmaßnahmen durchführt und das übernommene Personal aus diesem Grund nicht mehr beschäftigen kann, wurden gesetzliche Regelungen getroffen. So sieht das Deutsche Bahn Gründungsgesetz bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die zum 1. Januar 1994 unkündbar waren, einen Anspruch auf Erstattung der Personalkosten gegen das BEV vor. Werden beispielsweise durch den Einsatz eines neuen IT-Systems Beschäftigte überzählig, hat die Deutsche Bahn AG konzernweit nach einer anderweitigen Verwendung für die betreffenden Personen zu suchen. Kann die Deutsche Bahn AG keinen geeigneten Arbeitsplatz stellen, so kann sie Erstattungsansprüche

geltend machen. Betrifft diese Rationalisierungsmaßnahme eine Beamtin oder einen Beamten, entfällt für sie die Leistungspflicht der Deutschen Bahn AG gegenüber dem BEV. Die Zuweisung der Beamtin oder des Beamten an die Deutsche Bahn AG wäre dann vom BEV aufzuheben. Die Deutsche Bahn AG hat die Anspruchsvoraussetzungen im Einzelnen nachzuweisen. Nach der Gesetzesbegründung sollte mit dieser Regelung erreicht werden, dass „einerseits das vorhandene Rationalisierungspotenzial voll ausgeschöpft wird, andererseits aber auch ein Missbrauch ... unmöglich wird. Eine Personalkostenabwälzung auf das Bundeseisenbahnvermögen betreffend Personal, das aus anderen als Rationalisierungsgründen ‚überzählig‘ ist, kann nicht in Betracht kommen.“

Abschluss einer Pauschalvereinbarung

Das BEV wies in den Jahren 1994 bis 2000 Einzelansprüche der Deutschen Bahn AG auf Kostenerstattung zurück, da sie nicht ausreichend nachgewiesen waren. In der Folgezeit machte die Deutsche Bahn AG keine entsprechenden Ansprüche mehr geltend. Im Jahr 2008 kamen das BMVI und das Bundesministerium der Finanzen (BMF) überein, auf den Nachweis der gesetzlichen Anspruchsvoraussetzungen zu verzichten. Sie bewerteten die Ansprüche anhand eigener Prämissen und schlossen im Jahr 2009 darüber eine Vereinbarung mit der Deutschen Bahn AG für die nächsten vier Jahre. Dabei gingen sie davon aus, dass eine „Rationalisierungsmaßnahme“ und die „Unmöglichkeit einer anderweitigen Beschäftigung“ bereits vorlagen, wenn Bedienstete über einen bestimmten Zeitraum (Mindestverweildauer) einer betriebseigenen Personalvermittlungsgesellschaft zugeordnet waren. Zum Stichtag 31. Dezember 2007 waren dies 1 903 Beamtinnen und Beamte sowie 159 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

Zahlungen trotz fehlender Voraussetzungen

BMVI und BMF prüften nicht, wie viele der in der betriebseigenen Personalvermittlungsgesellschaft untergebrachten Personen tatsächlich von Rationalisierungsmaßnahmen betroffen waren. Stattdessen berücksichtigten sie auch Personen, die aus anderen Gründen nicht mehr beschäftigt wurden, z. B. im Vereinbarungszeitraum in den Ruhestand traten, vom Unternehmen zeitweise oder dauerhaft anderweitig vermittelt, dienstunfähig oder verstorben waren. Der Bundesrechnungshof wertete 295 Personalakten des betroffenen Personenkreises aus und stellte fest, dass selbst bei großzügiger Auslegung lediglich 14 Bedienstete ihren Arbeitsplatz aus Rationalisierungsgründen verloren hatten.

Auf Grundlage der Vereinbarung und des Personalbestands zum Stichtag 31. Dezember 2007 zahlte das BEV über einen Zeitraum von vier Jahren pauschal insgesamt 278 Mio. Euro an die Deutsche Bahn AG. BMVI und BMF sehen die Vereinbarung als Vergleichsvertrag an. Die Regelungen sollen nunmehr in einer Nachfolgevereinbarung für künftige Jahre mit einem höheren Pauschalbetrag fortgeschrieben werden. Das BEV hat für das Jahr 2013 insgesamt 80 Mio. Euro für diese Ansprüche ge-

zahlt. Der Entwurf des Bundeshaushaltsplans 2014 weist einen Betrag von 99,7 Mio. Euro für diese Ansprüche aus. Die Deutsche Bahn AG leidet unter einem erheblichen Personalmangel und betreibt umfangreiche Werbemaßnahmen, um Personal zu gewinnen. Sie beabsichtigt, jährlich 5 000 bis 7 000 Mitarbeiter neu einzustellen.

4.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass das Gesetz BMVI und BMF nicht ermächtigt, mögliche Ansprüche des Unternehmens durch eine Vereinbarung pauschal abzugelten. Die Einzelprüfung war möglich, wie die Praxis in den Jahren 1994 bis 2000 zeigte, und hätte deshalb auch weitergeführt werden müssen. Durch die Pauschalvereinbarung kam die Deutsche Bahn AG in den Genuss einer unzulässigen Kostenerstattung. BMVI und BMF waren nicht ermächtigt, die gesetzlichen Anspruchsvoraussetzungen durch eigene Annahmen zu ersetzen. Die Deutsche Bahn AG muss darlegen und nachweisen, wenn durch technische, betriebliche oder organisatorische Maßnahmen ein Personalminderbedarf entsteht. Zudem hat sie nachzuweisen, dass von Rationalisierungsmaßnahmen betroffene Beschäftigte auf keinem anderen Arbeitsplatz in Betrieben der Deutschen Bahn AG beschäftigt werden können. Eine Mindestverweildauer eines Bediensteten in einer konzerneigenen Personalvermittlungsgesellschaft erfüllt nicht die gesetzlichen Anspruchsvoraussetzungen und darf diese auch nicht ersetzen. Die Pauschalvereinbarung ist damit keine geeignete Grundlage für den Ausgleich der Ansprüche des bundeseigenen Unternehmens. Sie birgt das Risiko ungerechtfertigter Zahlungen zulasten des Bundeshaushalts.

Der Bundesrechnungshof hat das BMVI aufgefordert, von Nachfolgevereinbarungen zur pauschalen Abgeltung abzusehen. Die Anspruchsvoraussetzungen sind im Einzelnen prüfbar nachzuweisen. Die Vereinbarung ist auch nicht als wirksamer Vergleichsvertrag anzuerkennen. Dieser setzt eine tatsächliche oder rechtliche Ungewissheit voraus, die nach pflichtgemäßem Ermessen nur im Wege gegenseitigen Nachgebens ausgeräumt werden kann. Die tatsächlichen sowie rechtlich zu würdigenden Sachverhalte sind bei dem betroffenen Personenkreis jedoch feststellbar.

Der Bundesrechnungshof hat schließlich darauf hingewiesen, dass aufgrund des Personalmangels bei der Deutschen Bahn AG keine sachliche Notwendigkeit mehr für einen gesetzlichen Erstattungsanspruch wegen Personalminderbedarfs aufgrund von Rationalisierungsmaßnahmen besteht.

4.3

BMVI und BMF wollen den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes nicht folgen. Sie halten die gesetzlich vorgeschriebene Einzelabrechnung für nicht praktikabel. Von der Deutschen Bahn AG dargelegte Sachverhalte könne das BEV nicht widerlegen. Den Rationalisierungsmaßnahmen lägen unternehmerische Entscheidungen zu-

grunde. Die Prüfung und Bewertung sei mangels Einblick in strategische Unternehmensdaten nicht möglich. Auch sehe das Gesetz die vom Bundesrechnungshof geforderte Spitzabrechnung für die Beamtinnen und Beamten nicht vor, sondern verlange, die Zuweisung an das Unternehmen aufzuheben. Den Unwägbarkeiten einer sich auf Prognosen beziehenden Pauschalzahlung sei mit einem auf Erfahrungswerten beruhenden Abschlag von 10 % entsprochen worden. BMVI und BMF führen aus, sich erneut mit einer Nachfolgevereinbarung vergleichen zu wollen. Dabei würden sie wiederum eigene Annahmen zugrunde legen.

4.4

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest. Die Deutsche Bahn AG hat die Anspruchsvoraussetzungen in Fällen des Personalminderbedarfs aufgrund von Rationalisierungsmaßnahmen für jeden Einzelfall prüfbar nachzuweisen. Dies gilt auch für zugewiesene Beamtinnen und Beamte, mit der Folge, dass die Leistungspflicht der Deutschen Bahn AG in Fällen des Personalminderbedarfs aufgrund von Rationalisierungsmaßnahmen entfällt. Ist dieser Nachweis erbracht, hat das BEV die Zuweisung aufzuheben.

Nach dem Gesetz liegt eine Rationalisierungsmaßnahme nur dann vor, wenn technische, betriebliche oder organisatorische Maßnahmen zu einem Personalminderbedarf führen. BMVI und BMF sind nicht ermächtigt, diese gesetzliche Bestimmung durch eigene Annahmen zu ersetzen. Auch ein prozentualer Abschlag von der Pauschale ist nicht sachgerecht. Der Bundesrechnungshof hält die gesetzlich vorgeschriebenen Einzelabrechnungen nach wie vor für erforderlich.

Nach Intention des Gesetzgebers sollten der Deutschen Bahn AG in der Gründungsphase keine Nachteile im Wettbewerb entstehen. Ihre Konsolidierungsphase ist nach nunmehr 20 Jahren abgeschlossen. Zudem wirbt sie aktuell in vielen Bereichen um Personal. Das BMVI sollte daher auf eine Gesetzesänderung hinwirken, die einen Erstattungsanspruch nicht mehr vorsieht.

5 Bund sollte keine krebserregenden Stoffe mehr in seine Straßen einbauen (Kapitel 1209 und 1210)

5.0

Straßen enthalten teilweise krebserregende teer- oder pechhaltige Bindemittel. Bei einer Straßenerneuerung werden diese zunächst aus- und anschließend wieder eingebaut. Die Wiederverwertung der krebserregenden Stoffe ist weder ökologisch noch wirtschaftlich sinnvoll, sie erhöht insbesondere auch die vom Bund zu tragenden Aufwendungen. Das BMVI sollte gemeinsam mit den Straßenbauverwaltungen der Länder schnellstmöglich umsteuern. So ist es möglich, die krebserregenden Substanzen zu verbrennen (thermisches Verfahren) und stattdessen unbedenkliche Materialien zu verwenden.

5.1

Wiederverwendung teer- oder pechhaltiger Bindemittel

Bei der Erneuerung von Straßen werden zunächst die alten Schichten abgetragen. Der dabei anfallende Straßenaufbruch ist teilweise gefährlicher Abfall, der krebserregende teer- oder pechhaltige Bindemittel enthält. Das Straßennetz enthält bundesweit etwa 1 000 Millionen Tonnen teer- oder pechhaltigen Asphalt. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes werden in Deutschland jährlich insgesamt zwei Millionen Tonnen teer- oder pechhaltiger Straßenaufbruch ausgebaut. Davon stammen durchschnittlich 600 000 Tonnen aus Bundesfernstraßen. Die Ausbaumengen sollen nach entsprechender Behandlung als Tragschichten wieder in Straßen eingebaut werden. Die einzubauenden Mengen werden künftig zunehmen.

Es gibt immer weniger geeignete Baumaßnahmen, bei denen der Straßenaufbruch eingebaut werden kann. Die Wiederverwertungsquote des Straßenaufbruchs bei den Bundesfernstraßen lag bei 70 %, bei den Landesstraßen bei 35 %.

Bund und Länder sind für den ordnungsgemäßen Umgang mit teer- oder pechhaltigem Straßenaufbruch aus ihren jeweiligen Straßen verantwortlich. Die Straßenbauverwaltungen der Länder (Straßenbauverwaltungen) verwalten die Landesstraßen und im Auftrag des Bundes die Bundesfernstraßen (Bundesautobahnen und Bundesstraßen).

Der Bundesrechnungshof hatte den Umgang mit teer- oder pechhaltigem Straßenaufbruch bereits in den Jahren 2004 und 2005 bei den Straßenbauverwaltungen geprüft. Er hatte in seinen Bemerkungen 2006 darüber berichtet, dass der Bund eine künftige Belastung beim Einbau von teer- oder pechhaltigem Straßenaufbruch aus Landes- oder Kreisstraßen übernimmt. Der Bund muss dann den Aufwand für die spätere Wiederaufbereitung oder Entsorgung tragen. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) hatte daraufhin das BMVI aufgefordert, sich ab dem Jahr 2008 von den Straßenbauverwaltungen die Mengen des jeweils aus- und eingebauten teer- oder pechhaltigen Straßenaufbruchs (Mengenbilanzen) vorlegen zu lassen und bei Bedarf für einen Ausgleich zu sorgen.

Der Bundesrechnungshof prüfte bei einer Kontrollprüfung im Jahr 2012 erneut den Umgang der Straßenbauverwaltungen mit teer- oder pechhaltigem Straßenaufbruch.

Keine vollständigen und ausgeglichenen Mengenbilanzen

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass zahlreiche Straßenbauverwaltungen dem BMVI die Mengenbilanzen für teer- oder pechhaltigen Straßenaufbruch nicht meldeten. Erst nach Anfrage des Bundesrechnungshofes im Fe-

bruar 2012 forderte das BMVI die säumigen Straßenbauverwaltungen auf, ihm die Mengenbilanzen für die Jahre 2008 bis 2011 vorzulegen. Die Mengenbilanzen für das Jahr 2012 lagen dem BMVI erst Ende 2013 vor.

Die Straßenbauverwaltungen zweier Länder bauten danach im Betrachtungszeitraum von 2008 bis 2012 insgesamt 22 000 Tonnen mehr teer- oder pechhaltigen Straßenaufbruch in die Bundesfernstraßen ein, als sie aus diesen ausbauten (sog. Mehreinbau). Der Mehreinbau stammte aus Straßen anderer Baulasträger, z. B. aus Landesstraßen. Bei Entsorgungskosten von 50 Euro je Tonne ergeben sich finanzielle Nachteile für den Bund von 1,1 Mio. Euro.

Ständige Mehrung des krebserregenden Straßenaufbruchs

Der teer- oder pechhaltige Straßenaufbruch vermehrt sich bei jedem Wiedereinbau: Zunächst vermischt er sich beim Ausbau mit zuvor nicht kontaminierten Schichten. Bei der Aufbereitung vermehrt sich die Menge ebenfalls, sodass aus 1 Tonne insgesamt über 1,32 Tonnen werden. Etwa nach 30 Jahren muss die Straße erneuert werden. Dann wiederholt sich die Mengenmehrung. Aus der ursprünglichen Tonne werden dann 1,74 Tonnen teer- oder pechhaltiger Straßenaufbruch.

Als nachhaltige Alternative zum Wiedereinbau bietet sich das thermische Verfahren an. Das krebserregende teer- oder pechhaltige Bindemittel (Massenanteil 5 %) wird dabei nahezu restlos verbrannt. Es bleibt ein gesundheitlich unbedenkliches Mineralstoffgemisch (Massenanteil 95 %) zurück, das die Baustoffindustrie weiter verwenden kann. Dies durchbricht den Schadstoffkreislauf. Einige Länder wenden das thermische Verfahren bereits an.

5.2

Der Bundesrechnungshof hat das BMVI aufgefordert, seine Fachaufsicht gegenüber den Straßenbauverwaltungen besser wahrzunehmen und damit dem Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses Folge zu leisten. Der Bund als Baulasträger der Bundesfernstraßen ist nur für die Abfallmengen verantwortlich, die durch den Ausbau aus seinen Straßen entstehen. Die Straßenbauverwaltungen der beiden Länder haben daher den Mehreinbau auszugleichen. Das BMVI sollte sie auffordern, entsprechende Mengen teer- oder pechhaltigen Straßenaufbruchs aus Bundesfernstraßen zu übernehmen. Sollte das nicht möglich sein, muss das BMVI mit den zwei Straßenbauverwaltungen einen finanziellen Ausgleich von 1,1 Mio. Euro vereinbaren, um die später beim Wiederausbau entstehenden Kosten zu kompensieren.

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass die Straßenbauverwaltungen zunehmend Probleme haben werden, ihren teer- oder pechhaltigen Straßenaufbruch in ihre Landesstraßen einzubauen. Geeignete Einbaumaßnahmen auf Landesseite fehlen nämlich. Die schon jetzt niedrige

Wiederverwertungsquote für die Landesstraßen belegt dies. Vor dem Hintergrund der zunehmenden Ausbaumengen und der niedrigen Wiederverwertungsquote ist nicht auszuschließen, dass sich der Druck auf die Straßenbauverwaltungen erhöht, den teer- oder pechhaltigen Straßenaufbruch aus Landesstraßen in die Bundesfernstraßen einzubauen. Auf den Bund würden dann bei dem später erforderlichen Wiederausbau erhebliche Folgekosten zukommen. Aus diesem Grund hat der Bundesrechnungshof dem BMVI empfohlen, keinen Mehreinbau von teer- oder pechhaltigem Straßenaufbruch in die Bundesfernstraßen mehr zuzulassen. Um das kontrollieren und ggf. reagieren zu können, muss sich das BMVI jährlich die Mengenbilanzen der Straßenbauverwaltungen der Länder rechtzeitig vorlegen lassen.

Eine nachhaltige Lösung kann letztlich nur sein, künftig vollständig auf den Wiedereinbau von teer- oder pechhaltigem Straßenaufbruch zu verzichten und schnellstmöglich das thermische Verfahren anzuwenden. Nur so ist sichergestellt, dass der kontaminierte Straßenaufbruch nicht ständig weiter vermehrt und der Bundeshaushalt in der Zukunft nicht immer höher belastet wird.

5.3

Das BMVI hat dargelegt, dass ihm die Straßenbauverwaltungen die Mengenbilanzen für teer- oder pechhaltigen Straßenaufbruch grundsätzlich seit dem Jahr 2008 melden. Lediglich ein Land habe bisher keine nach Baulastträgern getrennte Mengenbilanz geführt. Das BMVI hat angekündigt, in einem Rundschreiben an die Straßenbauverwaltungen die notwendigen Inhalte der Meldung zu präzisieren und feste Meldetermine vorzugeben. Damit hoffe es, alle Straßenbauverwaltungen in den Meldeprozess zu integrieren.

Das BMVI hält den ermittelten Mehreinbau durch die beiden Länder für fraglich. Die Ermittlung der Differenz (Ausbau minus Einbau in den Jahren 2008 bis 2011) sei möglicherweise unvollständig. So sei nicht auszuschließen, dass der teer- oder pechhaltige Straßenaufbruch möglicherweise doch aus Bundesfernstraßen stamme, jedoch bereits vor dem Beginn des Erfassungszeitraums ausgebaut wurde.

Das BMVI teilt im Übrigen die Einschätzung des Bundesrechnungshofes, dass die Ausbaumenge teer- oder pechhaltigen Straßenaufbruchs zunimmt. Grund sei der steigende Anteil von Erhaltungsmaßnahmen im Bestandsnetz. Gleichzeitig verringerten sich die Wiedereinbaumöglichkeiten und der Deponieraum.

Das BMVI und die Straßenbauverwaltungen haben angekündigt, auf den Wiedereinbau von teer- oder pechhaltigem Straßenaufbruch verzichten zu wollen. Einen Zeitpunkt haben sie nicht genannt. Zunächst müsse die notwendige Infrastruktur in Deutschland geschaffen werden. Als Alternative komme das thermische Verfahren in Betracht.

5.4

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das BMVI und die Straßenbauverwaltungen seine Empfehlung aufgreifen und künftig auf den Wiedereinbau von teer- oder pechhaltigem Straßenaufbruch verzichten wollen.

Allerdings ist nicht abzusehen, wann das BMVI und die Straßenbauverwaltungen mit der Umstellung beginnen und wann diese abgeschlossen sein soll. Das BMVI sollte daher einen Zeitplan für den Ausstieg entwickeln und damit die Termine für die oben genannten Meilensteine ermitteln.

Bis zur vollständigen Umstellung auf andere Verfahren muss das BMVI das bisherige Meldesystem für teer- oder pechhaltigen Straßenaufbruch verbessern. Bisher übte es seine Fachaufsicht nicht mit dem gebotenen Nachdruck aus.

Der Bundesrechnungshof hält auch die vom BMVI vorgebrachten Argumente hinsichtlich des Mehreinbaus für nicht überzeugend. Die getrennte Mengenbilanz nach Baulastträgern war von den Ländern ab dem Jahr 2008 zu führen. Sofern das BMVI Zweifel an der Aussagekraft dieser Statistik hatte, hätte es dem nachgehen müssen. Das BMVI bleibt daher aufgefordert, den Mehreinbau mit den betreffenden Straßenbauverwaltungen auszugleichen.

6 Kostspielige Planungen für den Bau einer Brücke der Bundesautobahn A 20 über den Fluss Oste (Kapitel 1209)

6.0

Das BMVI plant, die Bundesautobahn A 20 bei Bremerförde unnötig hoch über den Fluss Oste zu führen. Auf diesem Abschnitt der Oste können keine Güterschiffe fahren. Für Sportschiffe sowie für Arbeitsschiffe zur Gewässer- und Deichunterhaltung reicht eine etwa einen Meter niedrigere Brücke aus. Dies wird auch den ökologischen Belangen besser gerecht. Das BMVI kann durch eine niedrigere Brücke rund 1 Mio. Euro sparen.

6.1

Neue Brücke über die Oste

Die A 20 soll im 6. Bauabschnitt nördlich von Bremerförde über den Fluss Oste führen. Hierzu soll eine 280 m lange Brücke gebaut werden. Die Oste unterliegt an dieser Stelle Wasserstandsänderungen durch Ebbe und Flut von etwa 1,30 m. Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Hamburg den 6. Bauabschnitt der A 20. Er stellte dabei Folgendes fest:

Bis Mitte 2011 war die Oste eine Bundeswasserstraße. Für ihre Unterhaltung war das Wasser- und Schifffahrtsamt (WSA) Cuxhaven zuständig. Ab Mitte 2011 ging die Oste nördlich von Bremerförde wegen ihrer nachgeordneten Verkehrsbedeutung in das Eigentum des Landes

Niedersachsen über. Zuständig ist nun der Niedersächsische Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (Landesbetrieb).

Im Bereich der geplanten Brücke ist die Oste in einem naturnahen Zustand. Sie ist dort etwa 40 m breit und nicht künstlich begradigt. Die Oste verläuft hier zum Teil in engen Kurvenradien (s. Abbildung 6.1). Auch ist die Fahrrinntiefe gering. Güterschiffe können die Oste deshalb nicht befahren. Lediglich Sport- und Freizeitschiffe nutzen sie dort. Der Schilfgürtel im östlichen Uferbereich ist ein geschütztes Biotop.

Abbildung 6.1



Oste oberhalb der geplanten Brücke der A 20 mit Blick von Süden

Quelle: Bundesrechnungshof.

Die Straßenbauverwaltung des Landes Niedersachsen (Straßenbauverwaltung) plante den 6. Bauabschnitt der A 20 im Auftrag des BMVI. Das BMVI stimmte dem Bauentwurf im Juni 2012 zu. Die Straßenbauverwaltung führt derzeit die Planfeststellung für den Bauabschnitt durch.

Überdimensionierte Planung

Die Straßenbauverwaltung plante eine Durchfahrtshöhe (lichte Höhe unter der Brücke) von 5,45 m über dem mittleren Tidenhochwasser (mittlerer Hochwasserspiegel) und übernahm damit eine Forderung des ehemals zuständigen WSA Cuxhaven. Der Landesbetrieb schloss sich der Forderung des WSA Cuxhaven ebenfalls an. Unterhaltungsarbeiten an der Oste und an den Deichen würden diese Durchfahrtshöhe erfordern.

Die 280 m lange Brücke hat auch eine ökologische Vernetzungsfunktion für die Flora und Fauna der Oste und ihrer auf beiden Seiten verlaufenden Uferbereiche. Deshalb wird die Brücke auch einen 50 m breiten Grünbereich am westlichen Ufer sowie den Schilfgürtel am östlichen Ufer überspannen. Darüber hinaus ist die Talaue der Oste ein wichtiges Jagdrevier für Fledermäuse, die bei der Jagd auch unter der Brücke fliegen und auf diese

Weise die Trasse der A 20 queren. Die geplante A 20 steigt im Bereich der Brücke von West nach Ost leicht an, das Gelände fällt auf der Westseite leicht ab.

Die geplante lichte Höhe entspricht aus Sicht der Straßenbauverwaltung dem maßgeblichen „Merkblatt für die Anlage von Querungshilfen für Tiere und zur Vernetzung von Lebensräumen an Straßen“ (Merkblatt). Zum Schutz der Fledermäuse ist demnach eine lichte Höhe von mindestens 3 m über dem mittleren Hochwasserspiegel vorzusehen. Für die Gewässerlebensräume und Feuchtgebiete am Uferbereich beträgt die Mindesthöhe 5 m.

Die Straßenbauverwaltung ermittelte für ihren Bauentwurf Kosten von rund 11,4 Mio. Euro, setzte hierbei jedoch im Vergleich zu anderen Brücken des 6. Bauabschnitts niedrigere Preise an. Der Bundesrechnungshof geht von mindestens 13,9 Mio. Euro Baukosten aus. Eine Verringerung der Brückenhöhe um knapp einen Meter könnte zu einer Einsparung von bis zu 1 Mio. Euro führen, wobei die Straßenbauverwaltung selbst von mindestens 370 000 Euro ausgeht.

6.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das BMVI die Planungen der Straßenbauverwaltung für eine derart hohe Brücke über die Oste zuließ. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes reicht eine lichte Höhe unter der Brücke von 4,50 m über dem mittleren Hochwasserspiegel aus.

Eine solche Höhe genügt, um dort Unterhaltungsarbeiten durchzuführen. Dies hat dem Bundesrechnungshof die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes bestätigt. Denn für die Instandsetzungs- und Unterhaltungsarbeiten von naturbelassenen und relativ schmalen Gewässern und deren Deiche werden üblicherweise schwimmende Arbeitsgeräte eingesetzt, die auch unter Brücken mit Durchfahrtshöhen von weniger als 4 m fahren können. Auch für die Sport- und Freizeitschifffahrt reicht eine Durchfahrtshöhe von 4,50 m über dem mittleren Hochwasserspiegel aus.

Diese würde auch die ökologischen Belange ausreichend berücksichtigen; insbesondere blieben die Lebensraumkorridore unter der Ostebrücke durchlässig. Das abfallende Gelände westlich der Oste und der Brückenhochpunkt östlich der Oste führten zu lichten Höhen von mindestens 5,50 m. Das Merkblatt ließe sogar noch geringere Abstände zu. Dies würde auch der Forderung des BMVI genügen, den unter der Brücke liegenden Schilfgürtel nicht zu gefährden.

Für den Fledermauswechsel halten Bundesrechnungshof und BMVI entsprechend der maßgeblichen Planungsrichtlinie eine Durchflughöhe von 4,50 m über dem mittleren Hochwasserspiegel für ausreichend. Eine größere lichte Höhe ist aus Sicht des Bundesrechnungshofes überflüssig und damit unwirtschaftlich.

Außerdem bildet die Autobahn im Ostetal einen Hochpunkt mit deutlicher Fernwirkung in dieser ebenen Landschaft. Die von der Straßenbauverwaltung geplante Durchfahrts-

höhe von 5,45 m über dem mittleren Hochwasserspiegel würde im Ostetal zu Straßendämmen von bis zu 8 m über Geländeniveau führen. Durch eine niedrigere Brücke würde daher der Eingriff in das Landschaftsbild gemildert. Zudem würden etwa 900 m² weniger Fläche verbraucht, wenn die Straßendämme für die Brücke knapp einen Meter niedriger werden. Damit würden die Umweltbeeinträchtigungen im ökologisch sensiblen Ostetal gemindert.

6.3

Zur ökologischen Vernetzungsfunktion hatten Vertreter des BMVI zunächst erklärt, eine Durchfahrthöhe von 4,50 m über dem mittleren Hochwasserspiegel sei ausreichend. In seiner schriftlichen Stellungnahme ist das BMVI der Auffassung des Bundesrechnungshofes jedoch nicht gefolgt. Es hat seine Einschätzung im Wesentlichen wiederholt, dass die geplante Brückenhöhe aus ökologischen und wartungstechnischen Gründen notwendig sei.

Das BMVI hat sich ferner der Einschätzung der niedersächsischen Straßenbauverwaltung angeschlossen. Das gewählte Maß sei unabdingbar, um im Planfeststellungsverfahren eine rechtssichere Entscheidung zu erhalten.

6.4

Der Bundesrechnungshof sieht die ökologischen und technischen Argumente des BMVI bereits entkräftet. Auch eine um knapp einen Meter niedrigere Ostebrücke erfüllt die im Merkblatt vorgegebenen ökologischen Anforderungen und genügt, um Wartungsarbeiten durchzuführen.

Bei der Durchfahrthöhe von 4,50 m ist ferner zu beachten, dass diese auf den mittleren Hochwasserspiegel der Oste bezogen ist. Bei Niedrigwasser beträgt die Durchfahrthöhe durchschnittlich 5,80 m.

Weitere positive Folgen wären ein um etwa 900 m² geringerer Flächenverbrauch in der ökologisch sensiblen Flussaue des Ostetals und ein schonenderer Eingriff in das Landschaftsbild.

Auch die Argumentation des BMVI zur Rechtssicherheit greift nicht. Absolute Rechtssicherheit für den Bau einer Straße kann aufgrund der komplexen Rechtslage bei einem derartigen Planfeststellungsbeschluss vorab nicht hergestellt werden. Allein der Versuch würde die Kosten unverhältnismäßig in die Höhe treiben. Insbesondere besteht bei dem konkreten Vorhaben keine Notwendigkeit, mit teuren Maßnahmen die Durchsetzungsfähigkeit der Planungen vermeintlich zu erhöhen. Ganz im Gegenteil: Wegen der Umschichtungen im Straßenbauhaushalt zugunsten vorrangiger Erhaltungsmaßnahmen stehen derzeit zu wenig Mittel für große Neubaumaßnahmen zur Verfügung. Das BMVI sollte daher das beträchtliche Einsparpotenzial durch den Bau einer niedrigeren Brücke über die Oste nutzen.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (Einzelplan 16)

7 Modellprojekte für umweltverträglichen Binnenschiffsverkehr weitgehend erfolglos (Kapitel 1602 Titel 892 01)

7.0

Das BMUB hat bei der Förderung zweier Schiffsbauprojekte für eine umweltverträgliche Binnenschifffahrt wiederholt Risiken für den Projekterfolg nicht erkannt oder falsch bewertet. Es ließ auch wichtige Gelegenheiten zur Steuerung der Projekte ungenutzt verstreichen und reagierte nicht angemessen auf Fehlentwicklungen. Wesentliche Ziele der Förderung erreichte es daher nicht.

7.1

Umweltverträgliche Entwicklungen für die Binnenschifffahrt

Das BMUB fördert mit dem „Umweltinnovationsprogramm“ Modellprojekte. Fortschrittliche Anlagen, Verfahren oder Produkte sollen nachweisen, dass sie umweltschonend, praxistauglich und leistungsfähig sind. Förderfähig sind nur fertig entwickelte Techniken und Produkte, die zum ersten Mal praktisch eingesetzt werden.

Mit dem Ziel, umweltverträgliche Entwicklungen für die Binnenschifffahrt voranzubringen, förderte das BMUB ab dem Jahr 2005 den Bau und Betrieb eines Mehrzweckschiffes (erstes Projekt) sowie eines Tankschiffes (zweites Projekt) mit insgesamt 4 Mio. Euro. Beide Projekte sollten demonstrieren, dass die nach einem neuen Konzept gebauten Schiffe weniger Abgase ausstoßen, weniger Kraftstoff verbrauchen und verträglicher für die befahrenen Flüsse sind. Das Unternehmen, das das Schiffskonzept entwickelte, hatte dazu verschiedene Modellversuche durchführen lassen und eigene Berechnungen erstellt.

Reduzierung der Abgase

Die Antragstellerin des ersten Projekts plante, das Mehrzweckschiff mit Rußpartikelfiltern auszustatten. Das BMUB wollte das Schiff zusätzlich mit einer Anlage ausrüsten lassen, die den Ausstoß von Stickoxiden verringert. Das fachlich eingebundene Umweltbundesamt warnte bei der Antragsprüfung mehrfach davor, beide Techniken zu kombinieren. Dies sei bislang weder erforscht noch fertig entwickelt und stelle daher ein nicht kalkulierbares technisches Risiko dar. Dennoch bot das BMUB für die kombinierte Technik eine höhere Förderung an. Die Antragstellerin entschied sich daraufhin für die kombinierte Abgastechnik. Sie passte in ihrem Antrag zwar die finanziellen Planungen an, ergänzte ihn aber nicht um Angaben zu möglichen technischen und zeitlichen Auswirkungen oder Komplikationen. Auch der spätere Antrag für

das Tankschiff, der nun die kombinierte Technik von vorneherein vorsah, enthielt hierzu keine Angaben.

Im Fahrbetrieb arbeiteten die Abgasanlagen beider Schiffe nur unzureichend und versagten mehrfach. Ein wesentlicher Grund hierfür war die nicht aufeinander abgestimmte Technik. Es vergingen jeweils rund vier Jahre, bis die geförderte Abgasteknik erstmals störungsfrei funktionierte.

Beide Projekte sollten mit externen Messprogrammen begleitet werden. Dabei sollte geprüft werden, ob die geförderte Abgasteknik im praktischen Betrieb zuverlässig arbeitet und die angestrebten Abgaswerte erreicht werden können. Die Förderbescheide verpflichteten die Zuwendungsempfängerinnen, die Schiffe fünf Jahre lang dem Förderzweck entsprechend zu betreiben und für Messungen Zugang zum Schiff zu gewähren. Nicht geregelt waren weitergehende Mitwirkungspflichten, wie das Schiff zu einem vereinbarten Zeitpunkt an einem bestimmten Ort bereitzustellen.

Mitte des Jahres 2008 wurde das Messprogramm für das Mehrzweckschiff beauftragt. Die erste vollständige Messfahrt fand jedoch erst zwei Jahre später statt. Neben den fortwährenden technischen Problemen des Schiffes lag dies vor allem daran, dass die Zuwendungsempfängerin vorrangig Frachtaufträge im Mittelmeerraum durchführte. Mehrfach war sie erst dann bereit, die Abgasteknik zu reparieren und das Schiff in deutsche Gewässer zurückzufahren, wenn es die Auftragslage zuließ. Daher entschied das BMUB nach der ersten Messfahrt, die Anzahl der weiteren Messungen zu reduzieren. Ziel sollte nur noch sein, zu kontrollieren, ob die Zuwendungsempfängerin die Anlage „grundsätzlich funktionsgerecht betreibt“.

Beim Tankschiff hatte das BMUB das Messprogramm aufgrund der technischen Probleme und geplanter Bauarbeiten zunächst zurückgestellt. Die Pflicht der Zuwendungsempfängerin, das Schiff dem Förderzweck entsprechend zu betreiben, endete im Juni 2012. Im Oktober 2013 wurde das Messprogramm beauftragt. Das BMUB teilte hierzu mit, dass erste Messungen in Kürze geplant seien. Die Zuwendungsempfängerin wolle kooperieren.

Reduzierung des Kraftstoffverbrauchs

Die Antragsunterlagen für das Mehrzweckschiff enthielten Versuchsergebnisse und Berechnungen zur Reduzierung des Kraftstoffverbrauchs. Diese bezogen sich jedoch nicht auf das für die Förderung vorgesehene Schiff, sondern auf ein Modell eines Schiffes mit anderen Baumaßen.

Der Antrag für das Tankschiff verwies zum Kraftstoffverbrauch auf den Antrag für das Mehrzweckschiff. Wesentliche bauliche und technische Daten des Tankschiffes, wie Abmessungen, Traglasten und vorgesehene Fahrtstrecken, wichen von denen des Mehrzweckschiffes ab. Den Förderakten war nicht zu entnehmen, dass BMUB oder Umweltbundesamt die Versuchsergebnisse und Be-

rechnungen im Hinblick auf die unterschiedlichen Schiffsdaten bei der Prüfung der Förderanträge analysiert haben.

Im Fahrbetrieb verbrauchten die Schiffe nicht weniger, sondern teilweise mehr Kraftstoff als vergleichbare herkömmliche Schiffe. Nach Projektbeginn durchgeführte Modellversuche zeigten, dass nicht die geförderten, sondern erst eine weiterentwickelte Modellvariante das Potenzial für einen geringeren Verbrauch haben könnte.

Bessere Flussverträglichkeit

Ein wesentliches Ziel der Förderung war es nachzuweisen, dass die Schiffe aufgrund der neuartigen Form die befahrenen Flüsse und Ufer weniger belasten als herkömmliche Binnenschiffe. Modellversuche ließen dies erwarten.

Das Tankschiff war als reines Binnenschiff konzipiert. Das Mehrzweckschiff war laut Antragsunterlagen „Teil einer Typenfamilie von Binnenschiffen und Binnenschiffen mit Zulassung für die eingeschränkte Küstenfahrt“. Es sei vorgesehen, das Schiff vorrangig auf Binnengewässern und nur für kurze Strecken über See in Küstennähe einzusetzen. Die Zuwendungsempfängerin hatte ihrem Förderantrag jedoch einen bereits abgeschlossenen Chartervertrag für das Schiff beigelegt. Dieser sah auch die Fahrt auf See zwischen nahezu allen europäischen Häfen vor. Nach Inbetriebnahme fuhr das Mehrzweckschiff dann nahezu ausschließlich als See- und als Küstenschiff im Mittelmeerraum.

Für den Einsatz als Seeschiff ist grundsätzlich ein besonderes Rettungssystem erforderlich. Dazu hatte die zuständige Behörde zunächst eine Ausnahmegenehmigung erteilt, diese später jedoch wieder zurückgenommen. Um das Schiff weiter als Seeschiff einsetzen zu können, musste es umgebaut und nachgerüstet werden. Das BMUB finanzierte dies und den dadurch entstandenen Umsatzausfall. Grund sei, dass die Zuwendungsempfängerin die Mehrkosten nicht zu vertreten habe.

7.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das BMUB seine Entscheidungen nicht konsequent am Förderziel ausgerichtet hat, die Umweltverträglichkeit der Binnenschiffahrt zu verbessern. Mehrfach hat es nicht die richtigen Schritte eingeleitet, um Fehlentwicklungen zu vermeiden bzw. zu beenden:

- Trotz der mehrfachen Warnung des Umweltbundesamtes hat es eine nicht fertig entwickelte Kombination zweier Abgastekniken gefördert, ohne dass dies technisch und zeitlich in den Planungen berücksichtigt wurde. Probleme durch die Kombination der Techniken führten dann dazu, dass die Abgasanlagen beider Schiffe nur unzureichend arbeiteten und sogar mehrfach versagten.
- Es hat die Antragsunterlagen nicht daraufhin untersucht, ob tatsächlich eine Reduzierung des Kraftstoff-

verbrauchs erwartet werden durfte. Dadurch hat es nicht erkannt, dass den Berechnungen nicht die Daten der geförderten Schiffe zugrunde lagen.

- Es hat nicht von Anfang an dafür gesorgt, dass ein für Fahrten auf Flüssen gefördertes Schiff auch diesem Zweck entsprechend eingesetzt wird. Mit dem Chartervertrag und der Ausnahmegenehmigung lagen bereits frühzeitig Hinweise dafür vor, dass ein wesentlicher Teil des Fahrbetriebs außerhalb von Binnengewässern geplant war.
- Es hat später sogar noch die Umrüstung zu einem Seeschiff finanziert, obwohl ein Einsatz auf See keine Erkenntnisse für die Binnenschifffahrt bringen konnte.
- Schließlich war das Messprogramm für das Mehrzweckschiff weitgehend nutzlos, da es die Mitwirkungspflichten dafür nur unzureichend regelte und dann weitgehend auf eine reine Betriebskontrolle beschränkte. Beim Tankschiff hängt es nun auch vom guten Willen der Zuwendungsempfängerin ab, ob das Messprogramm nachgeholt werden kann.

Somit hat das BMUB wiederholt Gelegenheiten nicht genutzt, durch zielgerichtete Steuerung in die Projekte einzugreifen. Dies hat wesentlich dazu beigetragen, dass die Projekte die Umweltziele nicht erreichten. Der Bundesrechnungshof hat das BMUB aufgefordert, Projekte, bei denen die Gefahr des Scheiterns aufgrund ihres innovativen Charakters ohnehin schon besonders hoch ist, künftig so zu begleiten, dass es die mit der Förderung verbundenen Ziele erreichen kann.

7.3

Das BMUB hat betont, dass die Projekte in Teilen erfolgreich gewesen seien. Sie hätten die Schifffahrtsbranche und die Bundesregierung dazu angeregt, sich intensiver mit Effizienzfragen und Techniken zur Abgasminde rung zu befassen.

Aus fachlicher Sicht sei es vertretbar gewesen, die kombinierte Abgasanlage zu fördern. Mit dem angepassten Finanzbedarf hätten für die Bewilligung des Mehrzweckschiffes aktuelle Antragsunterlagen vorgelegen.

Im Laufe des Antragsverfahrens habe es keinen Anlass gesehen, daran zu zweifeln, dass das Mehrzweckschiff in erster Linie als Binnenschiff eingesetzt werde. Der spätere Einsatz für Charterfahren im Mittelmeer sei erforderlich gewesen, weil eine geförderte Technik auch wirtschaftlich sein müsse.

Für die Durchführung der Messprogramme hätte es ursprünglich erwogen, in den Zuwendungsbescheiden einen festen Standort festzulegen. Dies habe es jedoch damals für unverhältnismäßig gehalten. In Zukunft werde es diesen Punkt bei „mobilen Förderobjekten“ sorgfältiger abwägen.

Das BMUB hat angekündigt, die Formulare für die fachlichen Stellungnahmen des Umweltbundesamtes zu Förderanträgen im Umweltinnovationsprogramm zu bestehenden Risiken zu präzisieren. Stellungnahmen, Zwischen- und Abschlussberichte eines Förderprojekts wolle es künftig in eine Datenbank aufnehmen und mit den Haushaltsdaten zusammenführen. Dies ermögliche es, die Projekte zeitnah und in enger Abstimmung aller am Förderprozess Beteiligten zu steuern.

7.4

Die Stellungnahme des BMUB entkräftet die Kritik des Bundesrechnungshofes nicht:

- Beide Projekte verfehlten die wesentlichen mit der Förderung verbundenen Umweltziele für die Binnenschifffahrt. Dass die Förderungen möglicherweise mittelbar dazu beitrugen, das Thema Abgastechnik für Binnenschiffe stärker in das Blickfeld zu rücken, ändert hieran nichts.
- Seine Entscheidung, die kombinierte Abgasanlage zu fördern, traf das BMUB trotz der Warnungen des Umweltbundesamtes. Fachliche Gründe dafür hat es weder genannt, noch sind solche erkennbar. Es hätte bei der Förderentscheidung aber zumindest die Auswirkungen auf die weiteren technischen und zeitlichen Planungen und damit die Erfolgsaussichten der Projekte untersuchen müssen. Hierfür hätte es entsprechende Angaben der Zuwendungsempfängerinnen benötigt; lediglich einen höheren Finanzierungsbedarf vorzusehen, reichte nicht aus.
- Das BMUB hätte von Anfang an sicherstellen müssen, dass ein Schiff, das auf Binnengewässern getestet werden soll, zumindest überwiegend auf Binnengewässern fährt. Später hat es nicht einmal dann steuernd eingegriffen, als es darüber informiert war, dass das Schiff nahezu ausschließlich auf See betrieben wurde. Wenn aber – wie das BMUB in seiner Stellungnahme anführt – ein wirtschaftlicher Betrieb auf Binnengewässern nicht möglich ist, hätte die finanzielle Förderung beendet statt ausgeweitet werden müssen.

Die vom BMUB angekündigten Verfahrensverbesserungen können zwar als erste Schritte die Projektsteuerung im Umweltinnovationsprogramm verbessern. Sie treffen jedoch nicht den Kern der vom Bundesrechnungshof kritisierten Versäumnisse des BMUB. Gerade bei Projekten, bei denen neue Anlagen, Verfahren oder Produkte erstmalig in der Praxis getestet werden, ist eine zuverlässige Erprobung wichtig. Denn nur so lässt sich feststellen, ob sie tatsächlich umweltschonend, praxistauglich und leistungsfähig sind. Der Bundesrechnungshof erwartet daher, dass das BMUB seine Projekte konsequent am Förderziel ausrichtet. Wenn sich abzeichnet, dass ein Förderziel nicht erreichbar ist, muss das BMUB die Förderung beenden oder die Fördermittel auf die erreichbaren Teilziele hin reduzieren.

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) (Einzelplan 14)

8 Unnötige Ausgaben für privaten Dienstleister (Kapitel 1404 Titel 812 01)

8.0

Die Bundeswehr hat allein für die Jahre 2011 bis 2013 mehr als 2 Mio. Euro für eine nicht notwendige Dienstleistung ausgegeben. Sie beauftragt seit über 30 Jahren einen privaten Dienstleister, Geräte und Material für die beiden Universitäten der Bundeswehr zu beschaffen. Der Dienstleister konnte die Beschaffungen in der Regel ohne größeren Aufwand durchführen, da die Bundeswehr auch technisch komplexe Gegenstände detailliert vorgegeben hatte. Der Bundesrechnungshof hat dem BMVg mehrfach empfohlen, dass die Bundeswehr die Beschaffungen selbst durchführt.

8.1

Beauftragung eines Dienstleisters

Die Bundeswehr betreibt zur akademischen Ausbildung ihres Offiziersnachwuchses zwei Universitäten. Beide Universitäten haben eigene Beschaffungsstellen, die ihren Geräte- und Materialbedarf teilweise decken.

Daneben beauftragt die Bundeswehr seit mehr als 30 Jahren einen privaten Dienstleister, der ebenfalls Geräte und Material für beide Universitäten beschafft. Die Vergütung des Dienstleisters errechnet sich anteilig aus dem Beschaffungsvolumen. Für die Jahre 2011 bis 2013 zahlte die Bundeswehr dem Dienstleister eine Vergütung von insgesamt 2,1 Mio. Euro.

Beschaffungen des Dienstleisters

Im Jahr 2013 prüfte der Bundesrechnungshof mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes München Beschaffungen des Dienstleisters für eine Universität. Er stellte fest, dass der Dienstleister überwiegend Standardgegenstände wie Tabletcomputer, Digitalkameras, Smartphones und Druckerpatronen beschaffte. Daneben kaufte er u. a. technische Geräte zur Ausstattung der Labore, Fahrräder und Fahrzeuge ein. Die Universität machte dem Dienstleister bei allen vom Bundesrechnungshof eingesehenen Beschaffungsvorgängen detaillierte Vorgaben zu den Gegenständen und nannte ihm z. B. Marken, Typenbezeichnungen oder genaue technische Spezifikationen. Häufig legte die Universität dem Dienstleister eigens eingeholte oder verhandelte Angebote als Grundlage für die Beschaffungen vor. Der Dienstleister konnte auf dieser Grundlage direkt bestellen.

Die Bundeswehr zahlte beispielsweise für folgende Beschaffungen eine Vergütung an den Dienstleister:

- Für den Kauf eines Mittelklassefahrzeuges legte die Universität dem Dienstleister das detaillierte Angebot eines Autohauses über das gewünschte Fahrzeug nebst Sonderausstattung vor. Auf dieser Grundlage bat der Dienstleister noch am selben Tag die bundeseigene Fuhrparkgesellschaft um ein Angebot. Nach Eingang des Angebots beschaffte der Dienstleister das Fahrzeug bei der bundeseigenen Gesellschaft für 49 000 Euro und rechnete für seine Leistung 2 800 Euro ab.
- Die Universität legte dem Dienstleister das eigens verhandelte fünfseitige Angebot eines Unternehmens für ein komplexes Robotersystem mit allen Bestandteilen und den gewünschten technischen Spezifikationen vor. Am folgenden Tag forderte der Dienstleister das Unternehmen auf, ein verbindliches Angebot abzugeben. Weitere Unternehmen schrieb der Dienstleister nicht an. Noch am selben Tag reichte das Unternehmen das Angebot des Vortages ein. Der Dienstleister nahm dieses Angebot an und kaufte das Robotersystem für 41 000 Euro. Für seine Leistungen zahlte ihm die Bundeswehr 2 400 Euro.
- Für den Kauf von zwei Fahrrädern nebst Zubehör gab die Universität dem Dienstleister detailliert die gewünschten Marken- und Typenbezeichnungen sowie das Unternehmen vor, das die Fahrräder liefern könnte. Die Universität nannte dabei auch den Typ des Fahrradschlösses, der Luftpumpe sowie des Flaschenhalters. Der Dienstleister bat neben dem benannten Unternehmen noch zwei weitere Unternehmen um ein Angebot. Nur das von der Universität benannte Unternehmen gab ein Angebot ab, das der Dienstleister annahm. Er beschaffte die Fahrräder für 3 700 Euro und erhielt für seine Leistungen 240 Euro.

Die Beschaffungsstelle der Universität kaufte zum Teil gleiche Gegenstände wie der Dienstleister ein, darunter sowohl technische Geräte zur Ausstattung der Labore als auch Standardgegenstände.

Vorgehen des BMVg

Der Bundesrechnungshof hatte das BMVg bereits in den Jahren 1988, 2001 und 2003 darauf hingewiesen, dass der dauerhafte Einsatz eines privaten Dienstleisters für die Beschaffungen der Universitäten nicht notwendig ist. Er hatte empfohlen, die Beschaffungen mit bundeswehreigenem Personal durchzuführen. Im Jahr 2003 hatte das BMVg zugesagt, Möglichkeiten der Beschaffung „mit eigenen Kräften“ zu untersuchen.

Bis zum Jahr 2013 hatte das BMVg nicht untersucht, wie die Bundeswehr die Beschaffungen ohne Dienstleister durchführen kann. Stattdessen hatte die Bundeswehr weiterhin einen Dienstleister beauftragt. Der aktuelle Vertrag mit dem Dienstleister läuft Ende 2014 aus. Das BMVg befürwortete, auch für die Zeit danach einen Vertrag mit

einem Dienstleister abzuschließen. Die Universitäten seien fachlich nicht in der Lage, die Beschaffungen durchzuführen.

Das Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr (Bundesamt) ist zentral für Beschaffungen von Produkten für die Bundeswehr zuständig. Es prüft stichprobenweise die Ordnungsmäßigkeit der Beschaffungen des Dienstleisters.

8.2

Der Bund darf nur solche Ausgaben tätigen, die zur Erfüllung seiner Aufgaben notwendig sind. Die Ausgaben für den privaten Dienstleister sind nach Ansicht des Bundesrechnungshofes unnötig.

Das BMVg hätte seit Jahren dafür sorgen müssen, dass die Universitäten die Beschaffungen selbst übernehmen oder das zentral für Beschaffungen der Bundeswehr zuständige Bundesamt nutzen. Auch könnten die Universitäten für Standardgegenstände wie z. B. Computer oder Druckerpatronen auf Rahmenverträge der Bundeswehr oder auf das Kaufhaus des Bundes zurückgreifen. Damit könnten sie diese Produkte zu bereits ausgehandelten Preisen bestellen und Mengenrabatte nutzen.

Das Mittelklassefahrzeug wurde bei der bundeseigenen Fuhrparkgesellschaft beschafft. Der Einsatz des Dienstleisters führte allerdings zu einem unwirtschaftlichen Ergebnis, da die Bundeswehr dem Dienstleister eine Vergütung dafür zahlte, dass er ein Fahrzeug für die Bundeswehr bei der bundeseigenen Fuhrparkgesellschaft kaufte.

Die Argumentation, die Universitäten seien fachlich nicht in der Lage, die Beschaffungen durchzuführen, überzeugt nicht. Bei allen vom Bundesrechnungshof eingesehenen Beschaffungsvorgängen hat die Universität dem Dienstleister detaillierte Vorgaben gemacht, technische Spezifikationen benannt oder sogar das Ergebnis von Preisverhandlungen mit Lieferanten vorgelegt. Der Dienstleister konnte sich im Wesentlichen darauf beschränken, auf dieser Grundlage zu bestellen und den Eingang der Lieferung zu überwachen. Selbst technisch komplexe Gegenstände konnte er aufgrund der Vorgaben der Universität ohne weiteren technischen Fachverstand beschaffen. Hätte die Universität nicht das erforderliche Fachwissen, hätte ihre Beschaffungsstelle auch nicht gleiche Gegenstände beschaffen können wie der Dienstleister. Schließlich geht der Bundesrechnungshof davon aus, dass auch das Bundesamt als zentraler Einkäufer der Bundeswehr die erforderlichen Fachkenntnisse hat.

Da sich die Vergütung des Dienstleisters anteilig aus dem Beschaffungsvolumen errechnet, steigt die Vergütung mit der Beschaffungssumme. Der Dienstleister hat keinen Anreiz, günstig zu beschaffen. Dadurch besteht das Risiko unwirtschaftlicher Beschaffungen. Eine spätere stichprobenweise Prüfung der Ordnungsmäßigkeit durch das Bundesamt kann daran nichts ändern.

8.3

Das BMVg hat erklärt, der Dienstleister habe neben den vom Bundesrechnungshof aufgeführten Beispielen weit aus schwierigere Leistungen erbracht. Es treffe nicht zu, dass der Dienstleister überwiegend Standardgegenstände beschafft habe.

Die Universitäten hätten „mit Hilfe der technischen Kompetenz“ des Dienstleisters in den letzten Jahren sehr aufwendige und komplexe Versuchsanlagen und Labore eingerichtet. Die Kompetenzen des Dienstleisters würden die Planungsleistungen und die Überwachung sämtlicher Arbeiten bis zur Inbetriebnahme umfassen.

Das BMVg hat mitgeteilt, die Universitäten hätten einen hohen Investitionsbedarf bei der technischen Ausstattung der Labore und Institute. In den kommenden Jahren bestehe erheblicher Ersatzbedarf, da Laboreinrichtungen veraltet seien. Es sei daher absehbar, dass die Universitäten auch in den kommenden Jahren anspruchsvolle Beschaffungen benötigen.

Das BMVg werde dafür Sorge tragen, dass die Bundeswehr Beschaffungen „mit geringer Komplexität“ künftig grundsätzlich ohne Dienstleister durchführt. Ferner habe das BMVg die Universitäten der Bundeswehr beauftragt, Alternativen zum Einsatz eines Dienstleisters zu prüfen.

8.4

Der Bundesrechnungshof hält seine Kritik am Einsatz eines privaten Dienstleisters für Beschaffungen der Universitäten der Bundeswehr aufrecht.

Der Dienstleister hatte im Wesentlichen nur den Aufwand, auf der Grundlage detaillierter Vorgaben der Universität direkt Bestellungen vorzunehmen. Aufgrund der Stellungnahme des BMVg hat der Bundesrechnungshof die Universität nochmals gebeten, weitaus schwierigere Leistungen oder Planungsleistungen des Dienstleisters zu benennen. Auch die von der Universität benannten Beschaffungsvorgänge enthielten keine Leistungen, die die Bundeswehr nicht selbst hätte erbringen können. Die Universität verfügt über das erforderliche Fachwissen für ihre Beschaffungen. Sie benötigte die technische Kompetenz des Dienstleisters nicht. Daher ist es auch unerheblich, wie hoch der Anteil an Standardgegenständen war, die der Dienstleister beschafft hat.

Der Bundesrechnungshof sieht keine Notwendigkeit für den dauerhaften Einsatz eines Dienstleisters. Die Absicht des BMVg, künftig lediglich Beschaffungen mit „geringer Komplexität“ ohne Dienstleister durchzuführen, reicht daher nicht aus und würde weiter zu vermeidbaren Ausgaben führen. Dies schließt nicht aus, dass die Universitäten bei Bedarf ausnahmsweise für einzelne Beschaffungen externen Fachverstand hinzuziehen können. Auch die erneute Zusage des BMVg, Alternativen zu dem Einsatz eines Dienstleisters zu prüfen, hält der Bundesrechnungshof nicht für ausreichend.

Das BMVg sollte dafür Sorge tragen, dass die Bundeswehr über das Jahr 2014 hinaus keinen Dienstleister mehr dauerhaft mit Beschaffungen für die Universitäten der Bundeswehr beauftragt.

9 Kostentransparenz beim EUROFIGHTER herstellen

(Insbesondere Kapitel 1409 Titel 553 11, Kapitel 1416 Titel 554 17 und Kapitel 1420 Titel 551 18)

9.0

Das BMVg hat keinen Überblick über die aufgelaufenen und noch anfallenden Ausgaben beim EUROFIGHTER. Damit ist nicht erkennbar, welcher Gestaltungsspielraum für andere Rüstungsvorhaben bleibt. Mit dem EUROFIGHTER verfolgt die Bundeswehr das teuerste deutsche Rüstungsvorhaben. Es zeichnet sich ab, dass die hierfür vormals geplanten Ausgaben erheblich überschritten werden. Dies verringert die verfügbaren Mittel für andere Waffensysteme.

9.1

Lebenswegkosten EUROFIGHTER

Im Jahr 1997 plante die Bundeswehr, 180 EUROFIGHTER für rund 11,8 Mrd. Euro zu beschaffen. Die vorgesehenen Mittel werden mit der Beschaffung von 140 EUROFIGHTER nahezu vollständig ausgeschöpft sein. Das BMVg rechnete bei einer Zahl von 180 EUROFIGHTER mit Gesamtkosten für die Lebensdauer des Waffensystems (Lebenswegkosten) von mindestens 30 Mrd. Euro. Mit Kenntnis der Lebenswegkosten sollen die zu erwartenden Ausgaben langfristig planbar sein.

Mit der Neuausrichtung der Bundeswehr entschied das BMVg im Jahr 2011, die Obergrenze von 180 auf 140

EUROFIGHTER zu senken. Der Bundesrechnungshof hat die Lebenswegkosten hierfür auf Grundlage der im BMVg vorhandenen Daten ermittelt. Danach sind die Lebenswegkosten für 140 EUROFIGHTER etwa doppelt so hoch wie für die bei Beschaffungsbeginn ursprünglich vorgesehenen 180 EUROFIGHTER.

Steigende Ausgaben für Materialerhaltung

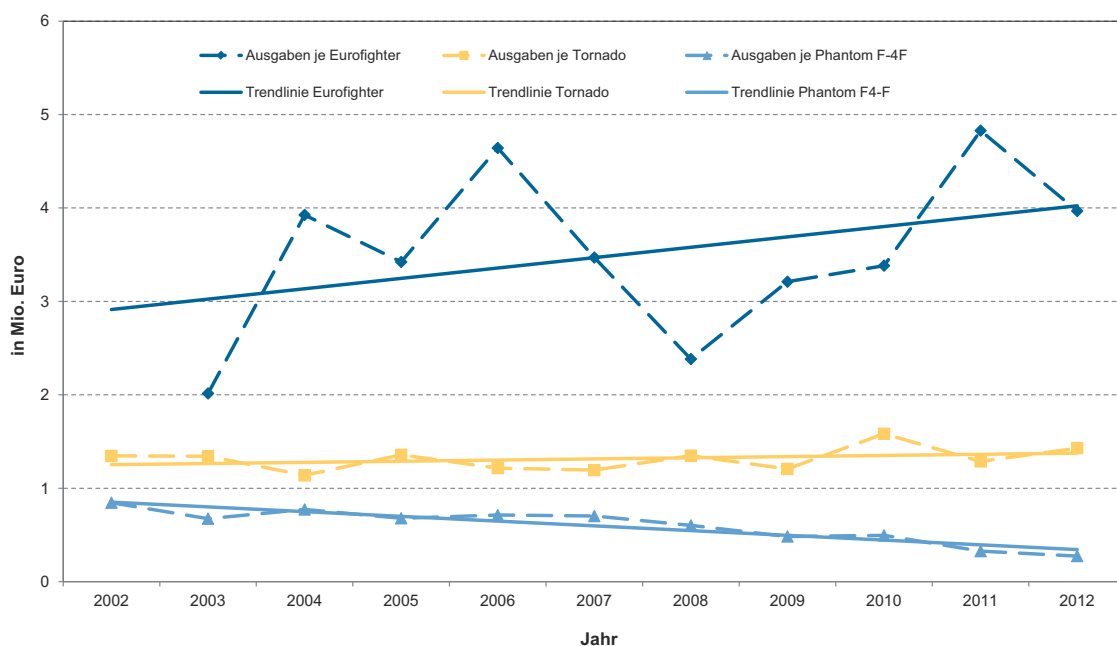
Besonders stark gestiegen sind die Betriebsausgaben. Dabei haben insbesondere die Ausgaben für die Materialerhaltung wie Instandsetzungen, technische Unterstützungsleistungen und Ersatzteilkauf zum Anstieg beigetragen. Der Bundesrechnungshof hat die Entwicklung der Ausgaben beispielhaft bei der Materialerhaltung näher betrachtet.

In den Jahren 2011 und 2012 verausgabte die Bundeswehr für die EUROFIGHTER mit jeweils etwa 400 Mio. Euro ein Drittel der Materialerhaltungsmittel für alle Luftfahrzeuge der Bundeswehr. Die Ausgaben wären noch höher gewesen, wenn die bis zu diesem Zeitpunkt geplante Anzahl an EUROFIGHTER ausgeliefert und die vorgesehenen Flugstunden erreicht worden wären.

Das BMVg begründete die hohen Materialerhaltungsausgaben mit den von der Rüstungsindustrie unabhängig vom Bestand vorzuhaltenden industriellen Betreuungseinrichtungen (s. Entwicklung des Einzelplans 14 in den Bemerkungen 2013 Nr. 50.3.1.2). Demnach hätten die Ausgaben je EUROFIGHTER mit dem Zulauf neuer Kampfflugzeuge sinken müssen. Dies war jedoch nicht der Fall (s. Abbildung 9.1).

Abbildung 9.1

Entwicklung der Ausgaben für die Materialerhaltung je Kampfflugzeug



Quelle: Für die Ausgaben und die Bestandszahlen: BMVg.

Die Ausgaben je EUROFIGHTER zeigen die zunehmende Bedeutung der Ausgaben für die Materialerhaltung neuer Waffensysteme. Bereits für den Tornado waren die Ausgaben je Kampfflugzeug höher als für die Phantom F4-F. Beim EUROFIGHTER liegen sie nochmals deutlich darüber. Das BMVg erklärte dies mit der höheren Komplexität des EUROFIGHTER, dem Abstützen auf industrielle Instandsetzungskapazitäten und den unterschiedlichen Lebenswegphasen der drei verglichenen Luftfahrzeugtypen.

Keine Ausgabenübersicht

Ab dem Jahr 2020 plant die Luftwaffe, mit 140 EUROFIGHTER jährlich 28 400 Flugstunden zu fliegen. Dies wäre mehr als das Dreifache der im Jahr 2012 mit 86 EUROFIGHTER geflogenen Flugstunden.

Für den EUROFIGHTER zeichnet sich ein erheblicher Bedarf an ergänzenden Entwicklungen und Beschaffungen ab. Hierfür meldete die Bundeswehr in den letzten Jahren Bedarf von 1,5 Mrd. Euro an. Der Bedarf ist nur zu einem kleinen Teil im Haushalt abgebildet und berücksichtigt z. B. die Forderung der Luftwaffe nach der Mehrrollenfähigkeit aller EUROFIGHTER noch nicht.

Das BMVg schrieb die Lebenswegkosten nicht fort.

Die Ausgaben für den EUROFIGHTER werden aus mehreren Kapiteln und Titeln des Einzelplans 14 finanziert. Für die Titel sind im BMVg unterschiedliche Organisationseinheiten zuständig. Das BMVg erstellte keine Übersicht, in der alle geleisteten und erwarteten Ausgaben für den EUROFIGHTER zusammengeführt werden.

9.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass neben der Entwicklung und Beschaffung des EUROFIGHTER trotz verringerter Anzahl auch der Betrieb teurer als geplant wird.

Er hat beanstandet, dass das BMVg trotz veränderter Rahmenbedingungen die Lebenswegkosten nicht fortgeschrieben hat und keine Übersicht über alle geleisteten und erwarteten Ausgaben für den EUROFIGHTER führt. Da die Ausgaben für den EUROFIGHTER nicht gesondert im Haushaltsplan ausgewiesen und die Zuständigkeiten für die aus zahlreichen Titeln gespeisten Mittel im BMVg verteilt sind, droht die Gefahr, dass die Gesamtausgaben aus dem Blick geraten. Der Bundesrechnungshof hat das BMVg aufgefordert, für mehr Transparenz bei den Ausgaben zu sorgen und diese zu überwachen. Das BMVg sollte hierzu die Lebenswegkosten neu ermitteln. Damit würde das BMVg dem Haushaltsgrundsatz des § 24 BHO gerecht, wonach mit der Veranschlagung von großen Entwicklungs- und Beschaffungsvorhaben auch die jährlichen Haushaltsbelastungen darzustellen sind.

9.3

Das BMVg hat mitgeteilt, dass es sich nicht in der Lage sehe, die Lebenswegkosten des EUROFIGHTER neu zu

ermitteln. Der EUROFIGHTER sei ein sehr komplexes System und auch von Unwägbarkeiten wie internationalen Verpflichtungen bestimmt. Zudem sei es schwierig, für weit in der Zukunft liegende Projekte die Kosten belastbar abzuschätzen.

Das BMVg hat der Berechnung des Bundesrechnungshofes widersprochen, wonach sich die im Jahr 1997 berechneten Lebenswegkosten wegen der besonders stark angestiegenen Betriebsausgaben etwa verdoppelt haben. Der Bundesrechnungshof habe Umsatzsteuererhöhungen und Preisfortschreibungen nicht ausreichend berücksichtigt. Zudem habe der Bundesrechnungshof Bewaffnungskosten ausschließlich dem EUROFIGHTER zugeordnet, obwohl die Bewaffnung auch beim Tornado eingesetzt wird. Es hat ferner mitgeteilt, es könne die Entwicklung der Ausgaben für die Materialerhaltung je Kampfflugzeug nicht nachvollziehen.

Das BMVg hat erklärt, es setze die Empfehlung des Bundesrechnungshofes bereits um, für mehr Transparenz bei den Ausgaben zu sorgen und diese zu überwachen. So berichte das BMVg dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) jährlich zum Sachstand EUROFIGHTER. Mit den „Geheimen Erläuterungsblättern“ zum jeweiligen Haushaltsjahr sei der Haushaltsausschuss über die Ausgabenentwicklung beim EUROFIGHTER stets im Bilde. Außerdem werde der Haushaltsausschuss im Rahmen neuer, vorlagerelevanter Programme umfassend über die Ausgabenentwicklung informiert.

9.4

Die vom BMVg geäußerten Einwände zu den neu ermittelten Lebenswegkosten und zu der Entwicklung der Ausgaben für die Materialerhaltung führt der Bundesrechnungshof auf die unzureichende Kenntnis des BMVg über die Kosten des EUROFIGHTER zurück. Er sieht sich darin bestärkt, dass das BMVg keinen Überblick über die Ausgaben hat. Der Bundesrechnungshof hat die Ausgaben anhand der im BMVg vorhandenen Daten ermittelt. Die Ausgaben für die Bewaffnung hat er dem EUROFIGHTER nach den Angaben im Bundeswehrplan zugeordnet. Die genauen Ausgaben kann das BMVg bei einer neuen Berechnung ermitteln. Das BMVg erkennt, dass der Haushaltsplan und die Finanzplanung die Ausgaben nur mittelfristig abbilden und keinen Überblick über alle bereits geleisteten und erwarteten Ausgaben für den aus mehreren Titeln gespeisten EUROFIGHTER geben.

Nach den Leitlinien zur Neuausrichtung der Bundeswehr verfolgt das BMVg das Ziel, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem finanziellen Aufwand für einzelne Fähigkeiten und dem Gesamtprofil der Fähigkeiten der Bundeswehr zu erreichen. Insbesondere für Systeme mit hohen Betriebs- und Investitionsausgaben soll ein finanziell beherrschbarer Rahmen festgelegt werden, um Gestaltungsfreiraum für weitere Fähigkeiten zu lassen.

Unabdingbare Voraussetzung dafür ist eine Übersicht, in der alle Ausgaben für den EUROFIGHTER zusammengeführt werden. Diese Übersicht hat das BMVg nicht. Gerade bei komplexen Systemen wie dem EUROFIGHTER besteht die Gefahr, dass Ausgaben schnell aus dem Blick geraten und der Gestaltungsfreiraum ungewollt eingeschränkt wird.

Die jährlichen Sachstandsberichte zum EUROFIGHTER enthielten bislang keine Informationen zu den Ausgaben. Der Bundesrechnungshof hält es für dringend erforderlich, dass das BMVg in den Jahresberichten die aufgelaufenen Ausgaben den neu ermittelten Lebenswegkosten in Soll-Ist-Vergleichen gegenüberstellt. Es wäre zudem ein konsequenter Schritt, um die auch vom BMVg angestrebte Kostenkontrolle zu erreichen. Das BMVg bleibt aufgefordert, für mehr Transparenz bei den aufgelaufenen und anfallenden Ausgaben zu sorgen. Dazu gehört auch, den Ursachen für Kostensteigerungen nachzugehen und auf Kostenreduzierungen hinzuwirken.

Allgemeine Finanzverwaltung (Einzelplan 60)

10 Elektronische Übermittlung notarieller Urkunden an Finanzämter überfällig (Kapitel 6001 Titel 012 01)

10.0

Bis heute haben Notare Urkunden über Rechtsvorgänge bei Kapitalgesellschaften in Papierform und nicht elektronisch an die Finanzämter zu senden. Das erschwert den notwendigen Informationsaustausch. Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich und machbar, die elektronische Übermittlung dieser Urkunden zügig einzuführen. Entsprechende Vorschläge hatte die Bundesnotarkammer bereits im Jahr 2007 vorgelegt, sie wurden jedoch bislang nicht umgesetzt. Das BMF sollte in den zuständigen Bund-Länder-Gremien dafür eintreten.

10.1

Übermittlung von Urkunden nach § 54 Einkommensteuer-Durchführungsverordnung

Notare beurkunden Verträge über Gründungen und bestimmte weitere Rechtsvorgänge von Kapitalgesellschaften. Beglaubigte Abschriften dieser Urkunden senden sie dem für die Kapitalgesellschaft zuständigen Finanzamt (§ 54 Einkommensteuer-Durchführungsverordnung – EStDV). Dieses leitet Kopien der Urkunden zu Kontrollzwecken an andere Stellen der Finanzverwaltung weiter. Veräußert beispielsweise ein Anteilseigner seine Anteile an einer Kapitalgesellschaft, sendet das für die Kapitalgesellschaft zuständige Finanzamt eine Kopie der Urkunde über die Veräußerung an das Finanzamt des Anteilseigners. Nur so kann dieses ggf. einen Gewinn aus der Veräußerung zutreffend ermitteln.

Vorschläge zur elektronischen Übermittlung von Urkunden

In den Jahren 2007 und 2008 setzte sich die Bundesnotarkammer dafür ein, die Urkunden nach § 54 EStDV elektronisch an die Finanzämter zu übermitteln. Denn bereits seit dem 1. Januar 2007 sind die Notare verpflichtet, den Handelsregistern diese Urkunden elektronisch zu übermitteln. Die Bundesnotarkammer schlug außerdem vor, auch weitere steuerlich relevante Mitteilungen der Notare elektronisch zu übersenden. Verschiedene Bund-Länder-Gremien aus den Bereichen Steuer, Automation und Organisation unterstützten die Vorschläge.

Aktivitäten des BMF zur Weiterentwicklung der elektronischen Übermittlung

Das BMF kam in den Jahren 2008 und 2009 ebenfalls zu dem Ergebnis, dass die elektronische Übermittlung von Urkunden nach § 54 EStDV die Arbeit der Finanzverwaltung deutlich erleichtern könnte. Der Vorschlag sei grundsätzlich bundesweit in den bestehenden elektronischen Datenverarbeitungssystemen einheitlich umsetzbar. Mit der weiteren Analyse und Umsetzung müssten sich verschiedene Gremien des Bundes und der Länder befassen.

Im Jahr 2011 formulierte das BMF die fachlichen Ziele für die technische Umsetzung eines elektronischen Mitteilungsverfahrens nach § 54 EStDV und für zwei weitere notarielle Mitteilungsverfahren. Im Mai 2012 beauftragte ein Bund-Länder-Gremium das für dieses Verfahren zuständige Land Nordrhein-Westfalen mit der weiteren Vorbereitung. Der Auftrag für das Mitteilungsverfahren nach § 54 EStDV wurde zeitgleich zurückgestellt. Das BMF ging davon aus, dass bei der Weiterentwicklung eines der beiden anderen notariellen Mitteilungsverfahren Entscheidungen getroffen würden, die sich auch auf das Verfahren nach § 54 EStDV auswirkten.

10.2

Die Übermittlung von Urkunden in Papierform nach § 54 EStDV erschwert nach Auffassung des Bundesrechnungshofes den Informationsaustausch und damit das Kontrollmitteilungsverfahren. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die elektronische Übermittlung der Urkunden ein wichtiger Schritt ist, um das Verfahren für alle Beteiligten zu vereinfachen. Deshalb hat er empfohlen, die elektronische Übermittlung dieser Urkunden zügig einzuführen. Die Entwicklung bei anderen Mitteilungsverfahren abzuwarten, sei nicht erforderlich.

10.3

Das BMF hat mitgeteilt, es bemühe sich seit Jahren intensiv um die technische Umsetzung der elektronischen Übermittlung notarieller Urkunden. Bevor es die elektronische Übermittlung der Urkunden nach § 54 EStDV weiter vorantreibe, seien allerdings die Erfahrungen bei der Umsetzung eines anderen Mitteilungsverfahrens abzuwarten. Mit der weiteren Vorbereitung dieses Verfah-

rens werde das Land Nordrhein-Westfalen im Jahr 2014 beginnen. Das Thema sei komplex und der Abstimmungsbedarf hoch. Wann mit einem Ergebnis zu rechnen sei, könne derzeit nicht gesagt werden. Ziel sei nicht nur, die Mitteilungen elektronisch zu übersenden, sondern auch maschinell weiterzuverarbeiten.

Für weitere Verzögerungen seien insbesondere die noch nicht abgeschlossenen Projekte „Urkundenarchiv“ und „Grundbuch“ der Notare verantwortlich. Das Übermittlungsverfahren solle zunächst auf freiwilliger Basis mit einem begrenzten Kreis von Notaren pilotiert werden. Dies minimiere die Einführungsrisiken.

10.4

Die Argumentation des BMF überzeugt nicht. Die zuständigen Bund-Länder-Gremien bereiten die elektronische Übermittlung notarieller Urkunden und Anzeigen nach § 54 EStDV nun bereits seit mehr als sechs Jahren vor. Ein Ende dieser Vorbereitungsphase ist nicht abzusehen.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist es nicht erforderlich, weiter abzuwarten. Da die Notare bereits seit dem Jahr 2007 die auch nach § 54 EStDV relevanten Urkunden elektronisch an die Handelsregister senden, dürfte es kein Problem sein, diese Urkunden auch den Finanzämtern elektronisch zu übermitteln. Für dieses bereits erprobte Verfahren erübrigt sich auch eine Pilotierung. Dass andere Projekte der Bundesnotarkammer noch nicht abgeschlossen sind, beeinträchtigt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht das Verfahren zur elektronischen Übermittlung der Urkunden nach § 54 EStDV.

Ein solches Verfahren würde die Weiterleitung und Bearbeitung in den Finanzämtern selbst dann deutlich vereinfachen, wenn die Urkunden zunächst noch nicht vollständig maschinell ausgewertet werden können.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich und machbar – unabhängig von anderen Mitteilungsverfahren – die elektronische Übermittlung der Urkunden nach § 54 EStDV zügig einzuführen. Das BMF sollte in den zuständigen Bund-Länder-Gremien dafür eintreten.

11 Ausländische Internetanbieter zutreffend besteuern (Kapitel 6001 Titel 015 01)

11.0

Die Finanzbehörden kontrollieren ausländische Unternehmer, die Internetleistungen in Deutschland erbringen, nur unzureichend. Eine hohe Dunkelziffer nicht registrierter Unternehmer lässt Steuerausfälle in Millionenhöhe befürchten. Das BMF ist gefordert, die steuerliche Kontrolle der Internetleistungen zu verbessern und Defizite im Besteuerungsverfahren zu beseitigen.

11.1

Besteuerungsverfahren für Internetleistungen

Internetleistungen, z. B. Musik- und Videoangebote, E-Books, Livecams und Software, werden auch von sogenannten Drittlandsunternehmern angeboten, die ihren Sitz außerhalb der Europäischen Union haben. Solche Leistungen an private Abnehmer unterliegen der Umsatzbesteuerung in dem EU-Mitgliedstaat, in dem der Abnehmer wohnt (Verbrauchsstaat). Nach dem allgemeinen Besteuerungsverfahren bedeutet dies, dass sich Drittlandsunternehmer in jedem Verbrauchsstaat erfassen lassen müssen. Um dies zu vermeiden, können sie seit dem Jahr 2003 ein besonderes Besteuerungsverfahren nutzen. Sie müssen sich für alle Internetleistungen nur in einem Mitgliedstaat erfassen lassen und können sämtliche EU-Umsätze dort erklären (Registrierungsstaat). Der Registrierungsstaat leitet die gezahlte Steuer anschließend anteilig an die Verbrauchsstaaten weiter.

Zuständigkeiten

In Deutschland führt das Bundeszentralamt für Steuern (Bundeszentralamt) das besondere Besteuerungsverfahren durch. Nutzen Drittlandsunternehmer dieses Verfahren nicht, gilt das allgemeine Besteuerungsverfahren. Hierfür sind Zentralfinanzämter in den Ländern zuständig.

Geringe steuerliche Ergebnisse

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Zahl registrierter Drittlandsunternehmer bis zum Jahr 2010 auf etwa 1 000 anstieg und dann wieder zurückging. Im Jahr 2013 waren in der gesamten Europäischen Union nur noch knapp 500 Unternehmer im besonderen Besteuerungsverfahren registriert. Weniger als 50 davon waren in Deutschland beim Bundeszentralamt erfasst. Als größter Mitgliedstaat erzielte Deutschland aus dem besonderen Besteuerungsverfahren im Jahr 2011 Steuereinnahmen von 23,7 Mio. Euro. Im Jahr 2012 gingen diese auf 22,8 Mio. Euro zurück.

Der Bundesrechnungshof untersuchte, ob die geringen Einnahmen aus dem besonderen Besteuerungsverfahren darauf zurückzuführen waren, dass viele Drittlandsunternehmer am allgemeinen Besteuerungsverfahren teilnahmen. Er stellte dazu fest, dass selbst in den Zentralfinanzämtern, die z. B. für Anbieter aus den USA, Japan und China zuständig sind, nur einzelne Drittlandsunternehmer steuerlich erfasst waren. Die betreffenden Zentralfinanzämter gingen deshalb davon aus, dass sich viele Drittlandsunternehmer überhaupt nicht bei den Steuerbehörden meldeten und deshalb weder am besonderen noch am allgemeinen Besteuerungsverfahren teilnahmen.

Unzureichende Kontrolle

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass es für Drittlandsunternehmer einfach ist, Internetleistungen zu erbrin-

gen, ohne Umsatzsteuer zu entrichten: Das Bundeszentralamt konzentrierte seine Tätigkeit auf die Bearbeitung der bekannten Steuerfälle sowie auf den Zahlungsverkehr mit anderen Mitgliedstaaten. Eine Kontrolle der Drittlandsunternehmer zur Erfassung unbekannter Steuerfälle unterblieb. Auch die Zentralfinanzämter führten keine Ermittlungen durch. Sie entdeckten unbekannte Steuerfälle mit hohen Umsätzen deshalb nicht oder nur zufällig. Zudem setzten sie in den bekannt gewordenen Fällen keine Steuer fest, weil es an der Vollstreckbarkeit der Steuerforderungen mangelte. Die Praktiker in den Zentralfinanzämtern gingen von einer hohen Dunkelziffer steuerlich nicht erfasster Drittlandsunternehmer aus.

Verfahrensdefizite im besonderen Besteuerungsverfahren

Auch bei der Besteuerung der wenigen Unternehmer, die beim Bundeszentralamt registriert waren, stellte der Bundesrechnungshof Defizite fest:

- Das Bundeszentralamt überprüfte die Besteuerungsgrundlagen nicht.
- Die Datenbank des Bundeszentralamtes zu den in Deutschland registrierten Unternehmen konnte seit April 2012 nicht mehr aktualisiert werden und war seitdem unbrauchbar. Das Bundeszentralamt plante, die technischen Schwierigkeiten bis Ende 2013 zu beheben.
- Ein Zugriff auf die entsprechenden Datenbanken anderer Mitgliedstaaten war nicht möglich.
- Fehlende IT-Unterstützung führte dazu, dass im Bundeszentralamt Datensätze ausgedruckt und manuell weiterverarbeitet bzw. wieder erneut erfasst werden mussten. Diese Medienbrüche brachten Mehrarbeit und Fehler mit sich.
- Die Homepage des Bundeszentralamts enthielt keine Erläuterungen oder Formulare für Drittlandsunternehmer in englischer Sprache.

Fehlende Überprüfung der Verfahren

Das BMF ging davon aus, dass die Besteuerung von Drittlandsunternehmern bei Internetleistungen funktioniere. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes informierte es sich weder beim Bundeszentralamt noch bei den Ländern darüber, ob eine Kontrolle stattfand oder Vollzugsprobleme bestanden. Es fragte auch nicht bei anderen Mitgliedstaaten nach, wenn diese keine Umsatzsteuer aus dem besonderen Verfahren an Deutschland weitergeleitet hatten.

11.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass es bei Internetleistungen, die Drittlandsunternehmer erbringen, keine steuerliche Kontrolle gibt. Faktisch ist es damit in

das Belieben der Anbieter gestellt, ob sie Umsatzsteuer zahlen. Seit Einführung des besonderen Besteuerungsverfahrens im Jahr 2003 haben die Umsätze mit Internetleistungen stark zugenommen. Aus der geringen Anzahl registrierter Anbieter hat der Bundesrechnungshof deswegen auf eine hohe Zahl nicht registrierter Drittlandsunternehmer geschlossen. Hinzu kommt, dass auch nur wenige Unternehmer im allgemeinen Besteuerungsverfahren erfasst sind. Der Bundesrechnungshof ist deshalb von Steuerausfällen in Millionenhöhe ausgegangen.

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BMF die geringen steuerlichen Ergebnisse bislang nicht hinterfragt hat. Es hatte damit keine Kenntnisse über die tatsächliche Besteuerungssituation und die Kontrollmöglichkeiten der Finanzbehörden.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Besteuerung von Internetleistungen durch Drittlandsunternehmer grundsätzlich zu evaluieren. Dabei sollte das BMF gemeinsam mit den Ländern prüfen, wie die Registrierung verbessert werden kann, die Angaben über die Umsatzhöhe überprüft und die Steueransprüche durchgesetzt werden können. Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof gefordert, Defizite des besonderen Besteuerungsverfahrens zu beseitigen. Insbesondere sollten die Datenbankprobleme im Bundeszentralamt umgehend behoben werden.

11.3

Das BMF hat bezweifelt, dass es eine hohe Dunkelziffer nicht registrierter Drittlandsunternehmer gibt. Es lägen ihm zwar keine Zahlen dazu vor, welche Internetumsätze Drittlandsunternehmer in Deutschland erzielen. Bei der Einschätzung sei jedoch zu berücksichtigen, dass viele große internationale Internetanbieter Niederlassungen in der Europäischen Union hätten und damit keine Drittlandsunternehmer seien. Im Übrigen gehe das BMF davon aus, dass auch die Drittlandsunternehmer ihre steuerlichen Pflichten im Wesentlichen erfüllen.

Bestätigt hat das BMF hingegen, dass das Bundeszentralamt die Besteuerungsgrundlagen der registrierten Unternehmer in den letzten Jahren nicht überprüft hat. Zwar hätten stichprobenartige Überprüfungen zu Beginn des besonderen Besteuerungsverfahrens stattgefunden. Der damit verbundene Aufwand hätte jedoch in keinem angemessenen Verhältnis zu dem erwarteten Ertrag gestanden. Auch ein Zugriff auf die Datenbanken der anderen Mitgliedstaaten sei bislang nicht möglich gewesen.

Das BMF hat überdies eingeräumt, dass weiterhin Probleme mit der eigenen Datenbank bestehen. Eine Aktualisierung des Datenbestands sei für Mai 2014 vorgesehen. Das BMF hat außerdem zugestanden, dass die manuellen Arbeitsprozesse im Besteuerungsverfahren zeitintensiv und fehleranfällig sind. Eine Automationsunterstützung sei jedoch im Hinblick auf eine denkbare Arbeitserleichterung zu aufwendig.

Im Übrigen sei im BMF eine Arbeitsgruppe eingerichtet worden. Sie solle ein Konzept erarbeiten, um das Angebot an fremdsprachigen Informationen im Zusammenhang mit der Modernisierung und Internationalisierung des Besteuerungsverfahrens auszuweiten.

11.4

Auch wenn man die vom BMF angeführten Faktoren berücksichtigt, ist es aus Sicht des Bundesrechnungshofes bedenklich, wenn Deutschland im Jahr 2012 nur 22,8 Mio. Euro Umsatzsteuer aus dem besonderen Besteuerungsverfahren erzielt hat. In dem Verfahren haben Drittlandsunternehmer damit lediglich Umsätze mit deutschen Abnehmern von 120 Mio. Euro versteuert. Internetangebote, wie Musik- und Videodateien, E-Books, Live-cams und Software, sind ein Milliardenmarkt, der stetig an Bedeutung gewinnt. Der Bundesrechnungshof bleibt deshalb bei seiner Einschätzung, dass eine hohe Dunkelziffer nicht registrierter Unternehmer existiert. Diese Ansicht teilten auch die Praktiker in den Zentralfinanzämtern. Der Bundesrechnungshof hält deshalb die Einschätzung des BMF für verfehlt, dass Anbieter mit Sitz außerhalb der Europäischen Union ihren steuerlichen Pflichten im Wesentlichen nachkommen, auch wenn es keinerlei steuerliche Kontrolle gibt.

Der Bundesrechnungshof hält an der Forderung fest, die Kontrolle bei der Umsatzbesteuerung von Internetleistungen sowohl im besonderen als auch im allgemeinen Besteuerungsverfahren zu verbessern. Nur mit entsprechender Kontrolle kann der Dunkelziffer nicht registrierter Drittlandsunternehmer begegnet werden. Hierzu sollten Bund und Länder festlegen, welche Steuerbehörde für die Ermittlung von unbekannten Steuerfällen zuständig ist. Daneben sind wirksame Sanktionsregelungen notwendig, um die Besteuerung nicht weiter in das Belieben der Unternehmer zu stellen. Dies setzt voraus, dass das BMF auch die Möglichkeit entsprechender Rechtshilfeabkommen mit anderen Staaten prüft.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die bestehenden Datenbankprobleme nunmehr tatsächlich bis Mai 2014 behoben werden. Eine Lösung war bereits für Ende 2013 angekündigt, konnte jedoch nicht termingerecht realisiert werden. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist es nicht erforderlich, alle Arbeitsschritte zu automatisieren. Manuelle Arbeitsprozesse sollten jedoch dann automatisiert durchgeführt werden, wenn dies die Arbeit erleichtert und so Fehler vermieden werden können.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das BMF sich um ein verbessertes Angebot an fremdsprachigen Informationen bemühen will. Zügige Fortschritte wären dabei wünschenswert. Bei einem Besteuerungsverfahren, das sich ausschließlich an Unternehmer außerhalb der Europäischen Union wendet, sollten Informationen auf Englisch selbstverständlich sein. Hierbei geht es nicht nur um einen Service für die Steuerpflichtigen und praktikable Verfahren, sondern auch darum, das Steueraufkommen für Deutschland zu sichern.

12 **Sonderregelung für Landwirte bei der Umsatzsteuer – Bundesministerium der Finanzen muss den Deutschen Bundestag besser informieren** (Kapitel 6001 Titel 015 01)

12.0

Das BMF hat den Deutschen Bundestag seit Jahren nicht darüber unterrichtet, wie sich die Vorsteuerbelastung der Landwirte entwickelte, für die bei der Umsatzsteuer eine Sonderregelung gilt (Pauschallandwirte). Die Vorsteuerbelastung ist für den Gesetzgeber ein wichtiges Kriterium für die Festlegung des besonderen Umsatzsteuersatzes der Pauschallandwirte. Aufgrund der fehlenden Information konnte der Gesetzgeber nicht sachgerecht entscheiden, ob der Umsatzsteuersatz für die Pauschallandwirte anzupassen war. Ein nicht angepasster Steuersatz kann zu erheblichen Steuerausfällen führen.

12.1

Regelbesteuerung für Unternehmer

Unternehmer müssen für ihre Lieferungen und Dienstleistungen in der Regel Umsatzsteuer an das Finanzamt abführen. Davon können sie die Umsatzsteuer abziehen, die ihnen andere Unternehmer als sogenannte Vorsteuer berechnet haben. Die Unternehmer müssen ihre Umsätze und Vorsteuer aufzeichnen und Umsatzsteuererklärungen abgeben.

Sonderregelung für Pauschallandwirte

Landwirte können eine Sonderregelung anwenden, die sie von den Aufzeichnungs- und Erklärungspflichten anderer Unternehmer befreit. Als Pauschallandwirte dürfen sie Umsatzsteuer auf ihre Lieferungen und Dienstleistungen aufschlagen. Dafür gilt ein besonderer Steuersatz, der sogenannte Durchschnittssatz. Er liegt zurzeit bei 10,7 %. Die vereinnahmte Umsatzsteuer müssen Pauschallandwirte nicht an das Finanzamt abführen. Dieser zusätzliche Erlös soll vielmehr die Vorsteuer pauschal ausgleichen, mit der sie belastet sind.

Vorgaben des Unionsrechts und Verfahren in Deutschland

Die Höhe des Durchschnittssatzes legt der nationale Gesetzgeber fest. Dafür gelten Vorgaben des Unionsrechts: Er ist auf der Grundlage der Vorsteuer und der Umsätze aller Pauschallandwirte im jeweiligen Mitgliedstaat zu ermitteln. Maßgebend sind dabei die Wirtschaftsdaten der letzten drei Jahre. Das Unionsrecht verbietet ausdrücklich eine steuerliche Subvention. D. h. die Mitgliedstaaten dürfen den Durchschnittssatz nicht so hoch festlegen, dass die Pauschallandwirte insgesamt mehr Umsatzsteuer vereinnahmen als ihrer Vorsteuerbelastung entspricht.

Die Ermittlung der Vorsteuerbelastung ist eine komplexe Aufgabe. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes gibt es dabei Einschätzungsspielräume, welche Da-

ten zu berücksichtigen sind. Dies kann zu unterschiedlichen Ergebnissen führen.

In Deutschland ist für die Berechnung der Vorsteuerbelastung federführend das BMF zuständig. Der Deutsche Bundestag hatte die Bundesregierung im Jahr 1982 gebeten, ihm jährlich zu berichten, wie sich die Vorsteuerbelastung der Pauschallandwirte entwickelt. Aufgrund der sogenannten Vorsteuerbelastungsberichte konnte der Gesetzgeber jedes Jahr entscheiden, ob der Durchschnittssatz anzupassen war oder nicht. Diese förmliche Berichtspflicht hob der Deutsche Bundestag im Jahr 1990 auf. Der Finanzausschuss des Deutschen Bundestages beschloss, dass das BMF ihn jährlich formlos über die Vorsteuerbelastung der Pauschallandwirte unterrichten sollte.

Unzureichende Information des Deutschen Bundestages

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass das BMF den Finanzausschuss seit dem Jahr 1998 nicht mehr über die Entwicklung der Vorsteuerbelastung informiert hatte. Es berechnete diese nicht mehr selbst, sondern überlies die Aufgabe weitgehend dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL). Die Vorsteuerbelastung wurde auch nicht jährlich überprüft, sondern nur „bei gegebenem Anlass“. Dies war zuletzt im Jahr 2006 der Fall, als der Durchschnittssatz mit der Erhöhung des allgemeinen Steuersatzes angehoben wurde.

Auf Anfrage des Bundesrechnungshofes berechnete das BMEL nachträglich die Vorsteuerbelastungen der Jahre 2009 bis 2011. Es ging von jährlichen Umsätzen der Pauschallandwirte von rund 15 Mrd. Euro aus und ermittelte für einzelne Jahre Vorsteuerbelastungen, die um mehr als zwei Prozentpunkte differierten. Obwohl es sich um zurückliegende Jahre handelte, lagen der Berechnung teilweise Schätzungen zugrunde.

12.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass das BMF den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages seit 15 Jahren nicht mehr über die Entwicklung der Vorsteuerbelastung informiert hat. Das BMF sollte die Vorsteuerbelastung der Pauschallandwirte wieder jährlich ermitteln. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes reichte es nicht aus, sich mit dem Durchschnittssatz nur dann zu beschäftigen, wenn das BMEL wegen eines Anstiegs des allgemeinen Steuersatzes einen höheren Durchschnittssatz einforderte.

Der Bundesrechnungshof hält die Festlegung des Durchschnittssatzes nicht für einen Routinevorgang. Er hat dazu darauf verwiesen, dass ein zu hoher Durchschnittssatz nicht nur gegen das Unionsrecht verstößt, sondern auch zu Steuerausfällen führt. Von Pauschallandwirten berechnete Umsatzsteuer können nämlich zum Beispiel Schlachthöfe, Molkereien und Mühlen als Vorsteuer steuermindernd geltend machen.

12.3

Das BMF hat eingeräumt, dass es dem Finanzausschuss des Deutschen Bundestages seit dem Jahr 1998 nicht mehr über die Vorsteuerbelastung der Pauschallandwirte berichtet hatte. Da der Finanzausschuss dies nicht reklamiert habe, sei das Ressort davon ausgegangen, es gäbe keinen Informationsbedarf mehr. Es könne den unionsrechtlichen Bestimmungen auch nicht entnehmen, dass der Durchschnittssatz zwingend jährlich zu überprüfen sei. Gebe es zur Überprüfung einen Anlass, greife es auf Daten des BMEL zurück.

12.4

Der Bundesrechnungshof hält daran fest, dass das BMF den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages jährlich über die Entwicklung der Vorsteuerbelastung der letzten drei Jahre zu informieren hat. Denn die Vorsteuerbelastung kann sich in diesem Zeitraum wesentlich verändern. Dies zeigen die vom BMEL selbst ermittelten Unterschiede von mehr als zwei Prozentpunkten zwischen verschiedenen Jahren. Nur wenn der Gesetzgeber von diesen Entwicklungen Kenntnis hat, kann er sachgerecht darüber entscheiden, ob der Durchschnittssatz anzupassen ist.

Diese Entscheidung hat erhebliche finanzielle Auswirkungen, weil die Abnehmer der Pauschallandwirte die berechnete Umsatzsteuer steuermindernd gelten machen können (s. Nr. 12.2). Wird der Durchschnittssatz nur um einen Prozentpunkt geändert, entspricht dies einem Umsatzsteuerbetrag von jährlich 150 Mio. Euro, die die Pauschallandwirte ihren Abnehmern mehr oder weniger berechnen und vereinnahmen dürfen. Auch ein nur geringfügig zu hoher Durchschnittssatz kann damit zu erheblichen Steuerausfällen führen. Wegen dieser finanziellen Bedeutung sollte das BMF dem Finanzausschuss die maßgeblichen Berechnungsgrundlagen und Methoden offenlegen. Nur so kann der Finanzausschuss sich ein eigenes Bild davon machen, ob und wie das BMEL Einschätzungsspielräume bei der Bewertung genutzt hat.

Die Bemerkungen sind am 27. März 2014 vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes beschlossen worden.

Bonn, den 29. April 2014

Bundesrechnungshof
Christian Ahrendt