



Bundes
rechnungshof

Bemerkungen 2014

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Bundes

– Weitere Prüfungsergebnisse –

24. April 2015

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 2014 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes – Weitere Prüfungsergebnisse –

Inhaltsverzeichnis

	Seite Zusammen- fassung	Seite Volltext
Vorbemerkung		3
Zusammenfassungen	5	
Übergreifende und querschnittliche Prüfungsergebnisse		
1 Sozialversicherungsträger streiten seit Jahren über die jährliche Beitragseinzugsvergütung von 863 Mio. Euro	5	9
Einzelplanbezogene Prüfungsergebnisse		
Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)		
2 Kostenteilung bei Verkehrsbeeinflussungsanlagen nicht beachtet: Bund muss bei zwei Ländern Rückforderung von 9 Mio. Euro durchsetzen	5	11
3 Bundesverkehrsministerium will für 106 Mio. Euro unnötige zweite Rheinbrücke bei Karlsruhe bauen	6	12
4 Umbau einer Bundesstraße zweckmäßiger und kostengünstiger als Neubau	6	14
Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)		
5 Unnötige Ausgaben von 50 Mio. Euro für eigenen Fernsehsender der Bundeswehr	7	17
Allgemeine Finanzverwaltung		
6 Bund muss endlich die Versicherungsteuer zeitgemäß verwalten ...	7	19

Vorbemerkung

*Der Bundesrechnungshof legt auch in diesem Jahr **weitere Prüfungsergebnisse** vor. Sie ergänzen seine Bemerkungen 2014. 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 2013.*

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).

Die Bemerkungen des Bundesrechnungshofes sind eine wesentliche Grundlage für die jährliche Entscheidung des Deutschen Bundestages und des Bundesrates über die Entlastung der Bundesregierung. Deshalb überweist der Deutsche Bundestag die Bemerkungen zur federführenden Beratung an den Haushaltsausschuss. Dieser leitet die Bemerkungen an seinen Unterausschuss, den Rechnungsprüfungsausschuss, weiter. Der Rechnungsprüfungsausschuss erörtert die einzelnen Prüfungsergebnisse und fasst hierzu Beschlüsse. In der überwiegenden Zahl der Fälle folgt er den Feststellungen des Bundesrechnungshofes. Bei besonders schweren Versäumnissen oder Rechtsverstößen kann der Rechnungsprüfungsausschuss ergänzend eine Missbilligung aussprechen. Auf der Grundlage dieser Beschlüsse kann anschließend der Haushaltsausschuss die Entlastungsentscheidung des Deutschen Bundestages vorbereiten. Hierzu fasst der Haushaltsausschuss eine Beschlussempfehlung. Sie enthält in der Regel auch die Aufforderung an die Bundesregierung, die Beschlüsse zu den Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zu befolgen. Schließlich entscheidet das Plenum des Deutschen Bundestages über die Entlastung der Bundesregierung.

Daneben entscheidet der Bundesrat in einem eigenen Verfahren ebenfalls auf der Grundlage der Bemerkungen des Bundesrechnungshofes über die Entlastung der Bundesregierung.

Die Bemerkungen 2014 mit den Feststellungen zur Jahresrechnung 2013 leitete der Bundesrechnungshof dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat am 1. Dezem-

ber 2014 zu.¹ Am 2. Dezember 2014 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 in den Bemerkungen 2014 ausführlich dargestellt.³

2 Aktualität im Bemerkungsverfahren

Die Bemerkungen erfordern einen zeitlichen Vorlauf. Dieser ist insbesondere notwendig, um die Stellungnahmen der geprüften Stellen zu den Bemerkungsentwürfen berücksichtigen zu können. Bemerkungsgerechte 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. In der Folge leitet er dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat im Frühjahr weitere Prüfungsergebnisse zu. Das Verfahren gewährleistet, dass die weiteren Prüfungsergebnisse bei der für den Juni 2015 vorgesehenen Entscheidung über die Entlastung der Bundesregierung für das Haushaltsjahr 2013 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 ge-

¹ Bundestagsdrucksache 18/3300; Bundesratsdrucksache 581/14.

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

³ Vgl. hierzu die Vorbemerkung in Bundestagsdrucksache 18/3300; Bundesratsdrucksache 581/14.

geben, 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 unterschiedliche Auffassungen zu den Sachver-

halten oder Würdigungen bestehen geblieben sind, ist dies in den Bemerkungsbeiträgen erwähnt.

Den Bemerkungsbeiträgen sind auf den „Blauen Seiten“ Zusammenfassungen vorangestellt.

Zusammenfassungen

Übergreifende und querschnittliche Prüfungsergebnisse

1 Sozialversicherungsträger streiten seit Jahren über die jährliche Beitragseinzugsvergütung von 863 Mio. Euro

Für ihren Aufwand beim Einzug der Sozialversicherungsbeiträge erhalten die beteiligten Sozialversicherungsträger eine Vergütung. Der überwiegende Anteil der Vergütung entfällt auf die Krankenkassen. Diese können jedoch nicht nachweisen, welche Kosten ihnen tatsächlich entstehen. Deshalb streiten Spitzenorganisationen der Sozialversicherungsträger seit Jahren über die Höhe der Vergütung.

Die Sozialversicherungsträger erhalten für ihren Aufwand beim Einzug der Sozialversicherungsbeiträge eine pauschale Vergütung von derzeit 863 Mio. Euro pro Jahr. Einen großen Teil davon erhalten die Krankenkassen. Sie nehmen beim Beitragseinzug die meisten Aufgaben wahr. Welche Kosten ihnen dabei tatsächlich entstehen, können sie allerdings nicht belegen. Sie führen für den Beitragseinzug überwiegend keine Kosten- und Leistungsrechnung durch.

Die Spitzenorganisationen der beteiligten Sozialversicherungsträger müssen die Höhe der Vergütung einvernehmlich festlegen und an Strukturänderungen und Effizienz-

steigerungen anpassen. Das ist ihnen seit mehreren Jahren nicht gelungen. Ein Grund dafür ist die fehlende Kostentransparenz bei den Krankenkassen. Die Bundesagentur für Arbeit hält die derzeitige Vergütung für zu hoch. Sie hat die bestehende Vereinbarung im Jahr 2011 gekündigt. Seitdem haben sich die Spitzenorganisationen nicht auf eine neue Vergütung geeinigt.

Der Bundesrechnungshof hat die fehlende Kostentransparenz kritisiert. Die beteiligten Sozialversicherungsträger und ihre Aufsichtsbehörden können derzeit nicht beurteilen, ob die Krankenkassen die Beiträge wirtschaftlich einziehen und ob ihre Vergütung angemessen ist.

Die Sozialversicherungsträger haben inzwischen die Absicht erklärt, bis Ende 2016 eine neue Vereinbarung abzuschließen.

Diese Absichtserklärung allein schafft noch nicht die erforderliche Transparenz. Die Ermittlung der tatsächlichen Kosten ist weiterhin ungeklärt. Es fehlt zumindest eine Kostenrechnung für den Beitragseinzug der Krankenkassen. Daher ist fraglich, ob sich die Sozialversicherungsträger wie beabsichtigt einigen können. Das BMAS und das BMG müssen auf eine baldige Vereinbarung hinwirken. Gelingt das nicht, wird eine Gesetzesänderung erforderlich. In Betracht käme, die Vergütung – wie bereits bis zum Jahr 2004 – wieder durch Rechtsverordnung festzulegen.

Einzelplanbezogene Prüfungsergebnisse

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)

2 Kostenteilung bei Verkehrsbeeinflussungsanlagen nicht beachtet: Bund muss bei zwei Ländern Rückforderung von 9 Mio. Euro durchsetzen

Die Länder Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg beachteten die Vereinbarung zur Kostenteilung bei Verkehrsbeeinflussungsanlagen nicht. Sie zahlten die Personalkosten für die Überwachung der technischen Anlagen und die Verkehrssteuerung seit Jahren aus Mitteln des Bundes, obwohl sie diese hätten selbst übernehmen müssen. Das BMVI hat bislang erfolglos 9 Mio. Euro von den beiden Ländern zurückgefordert. Dies entspricht den geschätzten Personalkosten der letzten zehn Jahre. Der

Bund könnte seine Rückforderung durchsetzen, indem er die Beträge verrechnet.

Verkehrsbeeinflussungsanlagen erfassen, übermitteln und verarbeiten verkehrsbezogene Daten. Sie sollen den Verkehrsfluss verbessern und die Verkehrssicherheit erhöhen. Sie erfüllen an Bundesfernstraßen sowohl Aufgaben der Länder als auch Bundesaufgaben. Bund und Länder haben sich im Jahr 1984 auf eine einfache Regelung zur Kostenteilung verständigt: Der Bund trägt alle Ausgaben für Herstellung, Erweiterung, Erhaltung und Betrieb der Verkehrsbeeinflussungsanlagen, die Länder zahlen die Personalkosten der Operatoren in den Verkehrsrechnerzentralen.

Der Bundesrechnungshof beanstandete, dass Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg die Personalkosten seit Jahren aus Bundesmitteln bestritten. Er hat das BMVI aufgefordert, diese Ausgaben rückwirkend für zehn Jahre zurückzufordern. Der gesamte Rückforderungsbetrag be-

läuft sich nach Schätzung des Bundesrechnungshofes auf 9 Mio. Euro.

Das BMVI hat die beiden Länder aufgefordert, die Personalkosten zu erstatten. Diese haben jedoch die Erstattung verweigert.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMVI die Rückforderung durchsetzt, indem es die Beträge verrechnet. Für eine solche Verrechnung bieten sich die Zahlungen des Bundes an die Länder für Zweckausgaben zur Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht an. Das BMVI muss sicherstellen, dass die Länder die Personalkosten der Operatoren künftig aus ihren Haushalten zahlen.

3 Bundesverkehrsministerium will für 106 Mio. Euro unnötige zweite Rheinbrücke bei Karlsruhe bauen

In den morgendlichen Spitzenzeiten treten auf der Bundesstraße 10 vor Karlsruhe Staus auf, die bis auf die Rheinbrücke Maxau zurückreichen. Das BMVI hat den Bau einer zweiten Rheinbrücke nördlich der Rheinbrücke Maxau geplant. Damit soll die bestehende Brücke entlastet werden. Sie ist aber ausreichend leistungsfähig, eine zweite Brücke würde die Stausituation sogar weiter verschärfen. Die Verkehrssituation könnte verbessert werden, wenn ein Engpass vor Karlsruhe beseitigt würde. Da eine zweite Rheinbrücke überwiegend von regionalem Verkehr genutzt würde, sieht der Bundesrechnungshof zudem keine Finanzierungszuständigkeit des Bundes.

Die Bundesstraße B 10 verbindet über die Rheinbrücke Maxau die Städte Würth und Karlsruhe. Im Stadtrandgebiet von Karlsruhe kommt es in den morgendlichen Spitzenzeiten zu Staus auf der B 10. Das BMVI plant deshalb den Bau einer zweiten Rheinbrücke, da die Rheinbrücke Maxau überlastet sei. Die Baukosten veranschlagt es auf insgesamt 106,3 Mio. Euro.

Der Bundesrechnungshof stellte bei seiner Prüfung fest, dass die Rheinbrücke Maxau in der Lage ist, sowohl den aktuellen als auch den für die Jahre bis 2025 prognostizierten Verkehr zu bewältigen. Zum Rückstau bis auf die Brücke kommt es, weil das Straßennetz der Stadt Karlsruhe überlastet ist. Das Nadelöhr bildet der sogenannte Knielinger Pförtner. Dort verengt sich die Fahrbahn von drei auf zwei Fahrstreifen. Eine Beseitigung dieser Engstelle würde die morgendlichen Staus deutlich verringern. Die zuständige Straßenbauverwaltung plant deshalb bereits eine Umgestaltung. Der Bau einer zweiten Brücke ohne Beseitigung der Engstelle würde die Situation aufgrund des zusätzlichen Verkehrs noch deutlich verschlechtern.

Da die geplante zweite Rheinbrücke nur in einem geringen Umfang für den Fernverkehr relevant sein wird, hat der Bundesrechnungshof zudem erhebliche Bedenken, ob der Bund die Brücke finanzieren darf.

Der Bundesrechnungshof hält nach dem derzeitigen Kenntnisstand den Bau einer zweiten Rheinbrücke weder für notwendig noch für wirtschaftlich.

4 Umbau einer Bundesstraße zweckmäßiger und kostengünstiger als Neubau

Das BMVI lässt auf Rügen die Bundesstraße B 96n bauen. Die Strecke verläuft parallel zur bestehenden Bundesstraße. Der erste von zwei Bauabschnitten wird im Jahr 2015 fertiggestellt. Er alleine kostet so viel, wie ursprünglich für das gesamte Projekt eingeplant war. Das liegt u. a. an einer Änderung des Streckenverlaufs, dessen Notwendigkeit das BMVI nicht plausibel begründet hat. Da die gesamten Haushaltsmittel bereits im ersten Abschnitt verbraucht werden, hat das BMVI den Bau des zweiten Abschnitts bis mindestens zum Jahr 2020 verschoben. Es sollte daher auf den weiteren Neubau verzichten und stattdessen die bestehende Straße umbauen. Ein Umbau würde erheblich weniger kosten und könnte früher realisiert werden.

Die neue Bundesstraße B 96n auf Rügen soll dreistreifig sein und weitgehend parallel zur bestehenden B 96 verlaufen. Das Vorhaben gliedert sich in zwei aufeinanderfolgende Abschnitte. Der Südabschnitt sollte im Jahr 2013, der Nordabschnitt im Jahr 2015 fertig sein. Derzeit wird aber noch am Südabschnitt gebaut. Das BMVI und die beauftragte Straßenbauverwaltung haben dort die Planung geändert. Ursprünglich sollte die B 96n mit einer 3 Mio. Euro teuren Brücke über eine Eisenbahnlinie geführt werden. Stattdessen wird nun für 22 Mio. Euro eine Unterführung gebaut. Mit der Änderung reagierten BMVI und Straßenbauverwaltung auf naturschutzrechtliche Bedenken. Ihr Ziel war es, im Voraus die größtmögliche Rechtssicherheit für die Zulässigkeit des Neubaus zu erlangen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes haben BMVI und Straßenbauverwaltung die Änderung nicht plausibel begründet. Alleine das Ziel der Risikominimierung hat diese kostspielige Entscheidung nicht gerechtfertigt.

U. a. wegen der Planänderung kostet der erste Abschnitt mit 80 Mio. Euro so viel, wie für beide Abschnitte zusammen veranschlagt war. Nun fehlen die Mittel für den voraussichtlich 44 Mio. Euro teuren Neubau des zweiten Abschnitts. Das BMVI hat daher dessen Baubeginn bis zum Jahr 2020 verschoben. Bis der zweite Abschnitt fertig ist, hat der erste so gut wie keinen verkehrlichen Nutzen.

Angesichts der wahrscheinlichen Verkehrsentwicklung auf Rügen hält der Bundesrechnungshof den Neubau des zweiten Abschnitts nicht für sinnvoll. Die alte Straße müsste nur punktuell umgebaut werden, um den Verkehrsfluss zu verbessern. Dieser Umbau würde nur einen Bruchteil der veranschlagten 44 Mio. Euro kosten und Eingriffe in die Natur verringern. Angesichts der fehlenden Haushaltsmittel verbesserten sich so auch die Chancen einer frühzeitigen Fertigstellung. Damit könnten die im

Südabschnitt eingesetzten Haushaltsmittel früher ihren vollen Nutzen entfalten.

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)

5 Unnötige Ausgaben von 50 Mio. Euro für eigenen Fernsehsender der Bundeswehr

Das BMVg hat seit dem Jahr 2002 mindestens 50 Mio. Euro für einen eigenen Fernsehsender ausgegeben, ohne den Bedarf für den Sender nachzuweisen. Es betreibt das Bundeswehrfernsehen für den Auslandseinsatz, obwohl fast alle Soldatinnen und Soldaten in den Einsatzgebieten deutschsprachige öffentlich-rechtliche und private Fernsehsender empfangen können. Das BMVg sollte keine neuen Ausgabeverpflichtungen für das Bundeswehrfernsehen eingehen, weil es die Notwendigkeit des Fernsehsenders nicht nachgewiesen hat.

Das BMVg betreibt seit April 2002 das Bundeswehr TV (bwtv), einen Fernsehsender. Bereits im Jahr 2007 hatte eine Analyse der Bundeswehr gezeigt, dass 80 % der Befragten im Auslandseinsatz öffentlich-rechtliche und private Fernsehsender nutzten. bwtv nutzten sie „eher selten“. Im Jahr 2012 empfingen 93 % der Soldatinnen und Soldaten in den Einsatzgebieten deutschsprachige öffentlich-rechtliche oder private Fernsehsender. Die Verfügbarkeit von bwtv in den Einsatzgebieten lag bei 92 %.

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes hatte das BMVg im Jahr 2007 die Zielrichtung und Notwendigkeit von bwtv untersucht. Im Frühjahr 2010 beendete es die Untersuchung ohne Ergebnis, weil der Bedarf für bwtv innerhalb des BMVg strittig geblieben war. Im Jahr 2011 entschied das BMVg, bwtv bis April 2014 an einen neuen Standort zu verlagern. Es vertrat die Auffassung, dass die Zeit bis zum Umzug für eine erneute Untersuchung des Bedarfs und der Wirtschaftlichkeit von bwtv nicht ausreiche. Der Aufwand habe in keinem Verhältnis zum erwarteten Erkenntnisgewinn gestanden.

Im August 2013 gab das BMVg eine Untersuchung in Auftrag, wie Soldatinnen und Soldaten in den Einsatzgebieten mit „Bewegtbildern“ versorgt werden können. Neben bwtv sollten alternative Fernsehangebote, z. B. eine Bereitstellung über das Internet, in die Analyse einfließen. Das Ergebnis erwartet das BMVg Mitte 2015.

Im Februar 2014 beschloss das BMVg, die Attraktivität der Bundeswehr zu steigern. U. a. will es Soldatinnen und Soldaten in den Einsatzgebieten bis Mitte 2015 mit kostenlosen Internetzugängen ausstatten. Unabhängig von der laufenden Untersuchung und entgegen einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes beschaffte das BMVg im August 2014 für 1,3 Mio. Euro neue Sendetechnik für bwtv. In den nächsten zehn Jahren will es weitere 33 Mio. Euro für bwtv ausgeben.

Das BMVg konnte die Notwendigkeit von bwtv seit mehr als zwölf Jahren nicht nachweisen und gab dennoch mehr

als 50 Mio. Euro dafür aus. Insbesondere hat der Bundesrechnungshof kritisiert, dass das BMVg neue Sendetechnik beschaffte, ohne dass der Bedarf für bwtv feststand.

Das BMVg hat erklärt, bwtv sei die einzige Möglichkeit, im Auslandseinsatz Bewegtbilder zur Verfügung zu stellen. Soldatinnen und Soldaten in den Einsatzgebieten Asiens und Afrikas hätten aus lizenzrechtlichen Gründen ohne bwtv keine Möglichkeit, sportliche Großereignisse zu verfolgen.

Der Bundesrechnungshof teilt die Auffassung des BMVg nicht. Im Jahr 2012 nutzten mehr als 90 % der Soldatinnen und Soldaten in den Einsatzländern deutschsprachige Fernsehsender. Darüber hinaus kommen für sportliche Großereignisse alternative Übertragungswege in Betracht, z. B. eine internetbasierte Übertragung. Soweit lizenzrechtliche Bestimmungen zu beachten sind, gelten diese für alle Übertragungswege, also auch für bwtv.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMVg, keine neuen Ausgabeverpflichtungen für bwtv einzugehen, weil es dessen Notwendigkeit nicht nachgewiesen hat. Es sollte eine wirtschaftliche Versorgung mit Fernsehen und Internet im Einsatz sicherstellen.

Allgemeine Finanzverwaltung

6 Bund muss endlich die Versicherungssteuer zeitgemäß verwalten

Der Bund hat mit der Föderalismusreform 2009 die Verwaltung der Versicherungssteuer übernommen. Seitdem ist es ihm nicht gelungen, die notwendigen IT-Verfahren für eine zeitgemäße Steuerverwaltung einzuführen. Deshalb ist ein hoher manueller Arbeitsaufwand erforderlich. Zudem ist der Bund bei der Erhebung der festgesetzten Versicherungssteuer auf die Hilfe Bayerns angewiesen. Das BMF muss zügig für Abhilfe sorgen.

Mit der Versicherungssteuer nimmt der Bund jährlich über 11 Mrd. Euro ein. Bis zur Föderalismusreform 2009 haben die Länder diese Steuer verwaltet. Am 1. Juli 2010 ging die Zuständigkeit auf das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) über. Der Bundesrechnungshof stellte nach dem Übergang fest, dass das BZSt kein IT-Verfahren zur Verwaltung der Versicherungssteuer hatte. Um die Steuererhebung zu gewährleisten, hatte der Bund die IT-Unterstützung des Landes Bayern eingekauft. Das BMF kündigte dem Bundesrechnungshof seinerzeit an, für eine umfassende bundeseigene IT-Unterstützung zu sorgen. In den Jahren 2013 und 2014 waren jedoch kaum Verbesserungen festzustellen. Die Beschäftigten des BZSt mussten die Daten jedes Steuerpflichtigen mehrfach von Hand eingeben. Außerdem fehlte es an einer funktionsgerechten IT-Unterstützung für Prüfung, Statistik, Mahnung und Vollstreckung. Das BZSt konnte die Versicherungssteuer nach wie vor nur mit Hilfe Bayerns erheben. Dafür zahlte es jährlich 200 000 Euro. Wann die bundeseigene IT-Lösung eingeführt wird, war noch nicht abzusehen.

Der Bundesrechnungshof hat eine zügige Entwicklung der IT gefordert. Nur so kann der Bund die Versicherungssteuer zeitgemäß verwalten. Er hat das BMF dazu aufgerufen, möglichst noch im Jahr 2015 ohne die Hilfe Bayerns auszukommen.

Das BMF hat die Notwendigkeit einer funktionsgerechten IT-Unterstützung eingeräumt. Um ein entsprechendes Fachkonzept fertig zu stellen, müsse jedoch zunächst externer Sachverstand eingeholt werden. Der Auftrag dazu könne wahrscheinlich im Jahr 2015 erteilt werden. Wie lange es schließlich dauere, das Fachkonzept umzusetzen, könne nicht eingeschätzt werden. Jedenfalls benötige der Bund auch im Jahr 2015 die technische Hilfe Bayerns.

Der Bund trägt seit der Föderalismusreform 2009 die alleinige Verantwortung für die Versicherungssteuer. Der Bundesrechnungshof hätte erwartet, dass der Bund dies zum Nachweis seiner Leistungsfähigkeit bei der Steuerverwaltung und IT-Unterstützung nutzt. Vor diesem Hintergrund hält er den aktuellen Stand und die Perspektive für unzureichend. Es ist davon auszugehen, dass der Bund die Versicherungssteuer zumindest auch im Jahr 2016 nur mit der kostenpflichtigen Unterstützung Bayerns erheben kann. Der Bundesrechnungshof fordert vom BMF, keine weiteren Verzögerungen zuzulassen und zügig für eine funktionsgerechte IT-Unterstützung zu sorgen. Zielvorgabe sollte dabei sein, spätestens im Jahr 2017 nicht mehr auf die Hilfe eines Landes angewiesen zu sein.

Übergreifende und querschnittliche Prüfungsergebnisse

- 1 Sozialversicherungsträger streiten seit Jahren über die jährliche Beitragseinzugsvergütung von 863 Mio. Euro**
(Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), Bundesministerium für Gesundheit (BMG))

1.0

Die Krankenkassen können nicht nachweisen, wieviel sie der Einzug der Sozialversicherungsbeiträge kostet und ob sie die Beiträge wirtschaftlich einziehen. Die fehlende Kostentransparenz trägt seit mehreren Jahren zu einem Streit zwischen den Krankenkassen, den Rentenversicherungsträgern und der Bundesagentur für Arbeit bei. Es geht um die vereinbarte Vergütung von jährlich 863 Mio. Euro. Der überwiegende Teil davon entfällt auf die Krankenkassen. Die Bundesagentur für Arbeit hält die Vergütung für zu hoch. Sie kündigte deshalb die Vereinbarung zum 31. Dezember 2011. Seitdem gelingt es den beteiligten Sozialversicherungsträgern nicht, eine neue Vergütungsvereinbarung zu schließen. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass sie unverzüglich die Kosten für den Beitragseinzug ermitteln und zügig eine neue Vergütungsvereinbarung abschließen.

1.1

Vergütung für den Einzug des Gesamtsozialversicherungsbeitrags

Arbeitgeber müssen für ihre Beschäftigten an die Krankenkassen den Gesamtsozialversicherungsbeitrag zahlen. Er enthält die Beiträge zur Kranken-, Pflege-, Renten- und Arbeitslosenversicherung. Die Krankenkassen ziehen diese Beiträge ein und leiten sie weiter, und zwar an den Gesundheitsfonds (Beitrag zur Krankenversicherung), die Pflegekassen (Pflegeversicherung), die Bundesagentur für Arbeit (Arbeitslosenversicherung) und an die Rentenversicherungsträger (Rentenversicherung). Im Jahr 2014 beliefen sich die Gesamtsozialversicherungsbeiträge auf insgesamt 333 Mrd. Euro.

Die Krankenkassen haben den Beitragseinzug wirtschaftlich und sparsam durchzuführen (§ 69 Absatz 2 Viertes Buch Sozialgesetzbuch – SGB IV). Außerdem ist in geeigneten Bereichen eine Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen (§ 69 Absatz 4 SGB IV).

Neben den Krankenkassen nehmen auch die folgenden Sozialversicherungsträger Aufgaben des Beitragseinzugs wahr:

- die Rentenversicherungsträger (z. B. Prüfung der Arbeitgeber),

- die Bundesagentur für Arbeit (z. B. Betriebsnummernservice),
- die Künstlersozialkasse (Einzug der Sozialversicherungsbeiträge für Künstlerinnen und Künstler sowie Publizistinnen und Publizisten) und
- die Minijob-Zentrale der Deutschen Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See (Einzug der Sozialversicherungsbeiträge für geringfügig Beschäftigte).

Für die Erledigung der Aufgaben erhalten die Sozialversicherungsträger eine pauschale Vergütung, mit der alle Kosten abgegolten werden. Die Vergütungsansprüche werden zwischen den Sozialversicherungsträgern verrechnet. Die noch zu zahlende Vergütung beträgt jährlich insgesamt 863 Mio. Euro. Davon erhalten die Krankenkassen 788 Mio. Euro.

Spitzenorganisationen sollen die Vergütung flexibel anpassen

Bis Ende 2004 ergab sich die Höhe der Vergütung aus einer Rechtsverordnung. Seit dem Jahr 2005 müssen der Spitzenverband Bund der Krankenkassen (GKV-Spitzenverband), die Deutsche Rentenversicherung Bund (DRV Bund) und die Bundesagentur für Arbeit die Höhe selbst vereinbaren (§ 281 SGB IV). Damit wollte der Gesetzgeber die Selbstverwaltung der Beteiligten stärken und ihnen die Möglichkeit geben, flexibel auf Änderungen des Kostenvolumens zu reagieren. Für die Übergangszeit bis zum Abschluss der ersten Vereinbarung hatte er die Vergütung auf jährlich 950 Mio. Euro festgeschrieben.

Im Jahr 2007 stellte der Bundesrechnungshof fest, dass die Spitzenorganisationen der Sozialversicherungsträger noch keine Vereinbarung geschlossen hatten. Sie hatten sich nicht auf die Berechnung der Vergütung einigen können. Während die Rentenversicherungsträger Einsparungen von jährlich bis zu 200 Mio. Euro für möglich hielten, lehnten die Krankenkassen jegliche Kürzung ab. Der Bundesrechnungshof empfahl dem BMAS, auf eine unverzügliche Einigung der Spitzenorganisationen hinzuwirken.

Vergütung sollte an Rationalisierungsfortschritte angepasst werden

Das BMAS erreichte, dass die Spitzenorganisationen im Juli 2007 eine Vergütungsvereinbarung abschlossen. Diese sah u. a. Folgendes vor:

- Die Gesamtvergütung für den Beitragseinzug sank für die Jahre 2007 und 2008 auf jeweils rund 907 Mio. Euro. Ab dem Jahr 2009 betrug sie jährlich 863 Mio. Euro.

- Die Krankenkassen sollten den Beitragseinzug rationalisieren und die Einsparungen an die Rentenversicherungsträger und die Bundesagentur für Arbeit weitergeben. Der GKV-Spitzenverband hatte hierüber jährlich zu berichten.
- Die Vereinbarung konnte erstmalig zum Ende des Jahres 2009 gekündigt werden. Im Fall einer Kündigung hatten die Sozialversicherungsträger bis zum Inkrafttreten einer neuen Vereinbarung weiterhin einen Vergütungsanspruch von jährlich 863 Mio. Euro (sog. Nachwirkungsklausel).

Spitzenorganisationen konnten sich seit Jahren nicht auf Anpassung einigen

Der GKV-Spitzenverband berichtete lediglich im Dezember 2008 über Rationalisierungsmaßnahmen im Beitragseinzug. Die Rentenversicherungsträger und die Bundesagentur für Arbeit hielten den Bericht nicht für aussagekräftig. So zeige er nicht auf, welche Einsparungen sich aus optimierten Prozessen oder einer sich verändernden Kassenstruktur ergeben. Die Krankenkassen wandten ein, die Kosten seien trotz eingeleiteter Rationalisierung gestiegen. Nachweise dafür legten sie jedoch nicht vor.

Die Bundesagentur für Arbeit erwartete jedoch weiterhin, dass realisierbare Einsparpotenziale die Vergütung verringern. Sie kündigte deshalb die Vereinbarung zum 31. Dezember 2011. Aufgrund der Nachwirkungsklausel zahlte sie ihren Anteil an der Beitragseinzugsvergütung zunächst jedoch unverändert weiter. Nachdem sich die Spitzenorganisationen auch in der Folgezeit nicht auf eine Anpassung der Vergütung geeinigt hatten, kündigte die Bundesagentur für Arbeit auch die Nachwirkungsklausel. Ihrer Ansicht nach entspricht eine endlose Geltung nicht dem Gesetz und dem Zweck der Nachwirkungsklausel. Die DRV Bund kündigte die Nachwirkungsklausel ebenfalls.

Keine Kosten- und Leistungsrechnung für den Beitragseinzug

Im Jahr 2012 prüfte der Bundesrechnungshof die Entwicklung der Beitragsrückstände in der Sozialversicherung. Dabei stellte er fest, dass die Krankenkassen für den Beitragseinzug überwiegend keine Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt und die Kosten des Beitragseinzugs auch nicht auf andere Weise berechnet hatten.

1.2

Der Bundesrechnungshof hat das BMAS und das BMG auf die fehlende Kostentransparenz hingewiesen. Er hat kritisiert, dass die DRV Bund, die Bundesagentur für Arbeit und ihre Aufsichtsbehörden nicht beurteilen können, ob die Krankenkassen den Einzug des Gesamtsozialversicherungsbeitrags wirtschaftlich und sparsam durchführen und ob die Höhe der Vergütung angemessen ist. Auch die Krankenkassen selbst müssten ein betriebswirtschaftliches Interesse an Kostentransparenz haben. Nur so kön-

nen sie erkennen, ob dieser Beitragseinzug für sie kosten deckend ist.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMAS und dem BMG die Notwendigkeit aufgezeigt, dass die Krankenkassen ihre Ausgaben für den Einzug des Gesamtsozialversicherungsbeitrags anhand einer Kosten- und Leistungsrechnung transparent darstellen. Dies könnte dazu beitragen, den jahrelangen Streit über die Höhe der Beitragseinzugsvergütung beizulegen. Außerdem würde der GKV-Spitzenverband in die Lage versetzt, seiner Berichtspflicht nachzukommen. So könnte endlich das gesetzliche Ziel erreicht werden, die Vergütung flexibler an veränderte Gesetze und den technischen Fortschritt anzupassen.

1.3

Das BMAS und das BMG haben sich der Auffassung des Bundesrechnungshofes angeschlossen. Sie halten es ebenfalls für notwendig, dass die am Beitragseinzugsverfahren beteiligten Sozialversicherungsträger ihre Kosten transparent darstellen. Sie haben darauf hingewiesen, dass die Spitzenorganisationen aktuell u. a. über die Kostentransparenz verhandelten. Im Dezember 2014 hätten der GKV-Spitzenverband, die DRV Bund und die Bundesagentur für Arbeit in einem „letter of intent“ einvernehmlich die Absicht erklärt, die Beitragseinzugsvergütung bis Ende 2016 neu zu vereinbaren. Dabei werde man die Kosten optimierter Geschäftsprozesse zugrunde legen. Für die Jahre 2014 bis 2016 solle die Vergütung pauschal reduziert werden.

BMAS und BMG haben die Auffassung geäußert, mit der Absichtserklärung sei die Forderung des Bundesrechnungshofes erfüllt.

1.4

Die Absichtserklärung von GKV-Spitzenverband, DRV Bund und Bundesagentur für Arbeit ist nur ein erster Schritt hin zu einer neuen Vergütungsvereinbarung. Sie ist keine Vereinbarung entsprechend den gesetzlichen Vorgaben, zumal die Künstlersozialkasse nicht an ihr beteiligt ist. Ob sich die Spitzenorganisationen tatsächlich bis Ende 2016 verbindlich auf eine neue Vergütung einigen, erscheint angesichts des jahrelangen Streits fraglich. Die Bundesministerien müssen daher weiter auf eine rasche Einigung hinwirken. Nur so kann das gesetzliche Ziel erreicht werden.

Weiterhin offen ist, wie die Krankenkassen und die anderen Sozialversicherungsträger die vom Bundesrechnungshof und von den Bundesministerien geforderte Transparenz herstellen wollen. Das verdeutlicht auch die beabsichtigte pauschale Kürzung der Vergütung. Die Bundesministerien müssen darauf hinwirken, dass die Krankenkassen für den Beitragseinzug unverzüglich eine Kostenrechnung einführen. Diese ist erforderlich, um

- die notwendige Transparenz herzustellen,
- eine solide Datenbasis für die Vergütungsvereinbarung zu erhalten und

- es den Sozialversicherungsträgern und den Aufsichtsbehörden zu ermöglichen, die Wirtschaftlichkeit des Beitragseinzugs zu beurteilen.

Deshalb sollten die Bundesministerien die Aufsichtsbehörden bitten, die Einführung einer Kostenrechnung bei den Krankenkassen zu überwachen.

Einigen sich die beteiligten Spitzenorganisationen nicht bald auf eine Vergütung, hält der Bundesrechnungshof gesetzgeberische Maßnahmen für dringend erforderlich. In diesem Fall käme auch in Betracht, die Vergütung wieder durch Rechtsverordnung festzulegen.

Einzelplanbezogene Prüfungsergebnisse

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

2 Kostenteilung bei Verkehrsbeeinflussungsanlagen nicht beachtet: Bund muss bei zwei Ländern Rückforderung von 9 Mio. Euro durchsetzen (Kapitel 1210)

2.0

Die Länder Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg beachten die Vereinbarung zur Kostenteilung bei Verkehrsbeeinflussungsanlagen nicht. Sie zahlten die Personalkosten für die Überwachung der technischen Anlagen und die Verkehrssteuerung seit Jahren aus Mitteln des Bundes, obwohl sie diese hätten selbst übernehmen müssen. Das BMVI hat auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes 9 Mio. Euro von den beiden Ländern zurückgefordert. Dies entspricht den geschätzten Personalkosten der letzten zehn Jahre. Bislang haben beide Länder nicht gezahlt. Der Bund könnte seine Rückforderung durchsetzen, indem er die Beträge verrechnet.

2.1

Verkehrsbeeinflussungsanlagen

Verkehrsbeeinflussungsanlagen erfassen, übermitteln und verarbeiten verkehrsbezogene Daten. Sie geben den Verkehrsteilnehmern Hinweise zu Staus und Alternativstrecken und ordnen Geschwindigkeitsbeschränkungen an. So sollen die Verkehrssicherheit und der Verkehrsfluss verbessert werden. Verkehrsbeeinflussungsanlagen an Bundesfernstraßen erfüllen Aufgaben der Länder als Verkehrs- und Polizeibehörden sowie des Bundes als Straßenbaubehörde. Verkehrsbeeinflussungsanlagen bestehen aus Verkehrszeichen, Signalen, Sensor- und Überwachungssystemen sowie Übertragungseinrichtungen. Sie werden von Verkehrsrechnerzentralen gesteuert. In den Verkehrsrechnerzentralen überwachen Operatoren die technischen Anlagen und steuern den Verkehr.

Kostenteilung

Die Verkehrsbeeinflussungsanlagen erfüllen sowohl Aufgaben der Länder als auch des Bundes. Da eine an diesen

Aufgaben orientierte Kostenaufteilung aufwendig und schwierig ist, haben sich Bund und Länder im Jahr 1984 auf eine einfache Regelung verständigt: Der Bund trägt alle Ausgaben für Herstellung, Erweiterung, Erhaltung und Betrieb der Verkehrsbeeinflussungsanlagen, die Länder zahlen die Personalkosten der Operatoren in den Verkehrsrechnerzentralen.

Der Bundesrechnungshof prüfte mit Unterstützung des Prüfungsamtes des Bundes Stuttgart die Kostenteilung. Er stellte fest, dass Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg die Personalkosten der Operatoren seit Jahren aus Mitteln des Bundes bestritten. Alle anderen Länder zahlten diese Personalkosten aus den jeweiligen Landeshaushalten.

2.2

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg die vereinbarte Kostenteilung seit Jahren nicht beachtet. Er hat das BMVI aufgefordert, die Personalkosten rückwirkend für zehn Jahre von den beiden Ländern zurückzufordern. Der gesamte Rückforderungsbetrag beläuft sich nach Schätzung durch den Bundesrechnungshof auf 9 Mio. Euro. Die Personalkosten der Operatoren müssen künftig aus den Haushalten der beiden Länder gezahlt werden.

2.3

Das BMVI hat der Auffassung des Bundesrechnungshofes zugestimmt, dass die Personalkosten der Operatoren von den beiden Ländern zu tragen sind. Es hat Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg aufgefordert, die zu Unrecht aus Bundesmitteln geleisteten Personalkosten zu erstatten. Beide Länder haben jedoch die Erstattung bisher verweigert.

2.4

Das BMVI muss dafür sorgen, dass die vereinbarte Kostenteilung von den Ländern beachtet wird. Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMVI daher, die Beträge zu verrechnen. Hierfür bieten sich die Zahlungen des Bundes an die Länder für die Zweckausgaben zur Entwurfsbearbeitung und Bauaufsicht an. Das BMVI hat sicherzustellen, dass die Länder die Personalkosten der Operatoren künftig aus ihren Haushalten zahlen.

3 Bundesverkehrsministerium will für 106 Mio. Euro unnötige zweite Rheinbrücke bei Karlsruhe bauen (Kapitel 1210)

3.0

In den morgendlichen Spitzenzeiten treten auf der Bundesstraße 10 vor Karlsruhe Staus auf, die bis auf die Rheinbrücke Maxau zurückreichen. Das BMVI plant den Bau einer zweiten Rheinbrücke nördlich der Rheinbrücke Maxau zwischen Wörth und Karlsruhe. Damit soll die bestehende Brücke entlastet werden.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, auf den Bau einer zweiten Brücke zu verzichten. Die Rheinbrücke Maxau ist ausreichend leistungsfähig. Die Stausituation könnte auch ohne zweite Rheinbrücke deutlich verbessert werden, wenn ein Engpass vor Karlsruhe beseitigt würde. Untersuchungen zeigen, dass eine zweite Brücke sogar das Gegenteil bewirken und den Stau weiter verschärfen würde. Da die zusätzliche Rheinbrücke überwiegend von regio-

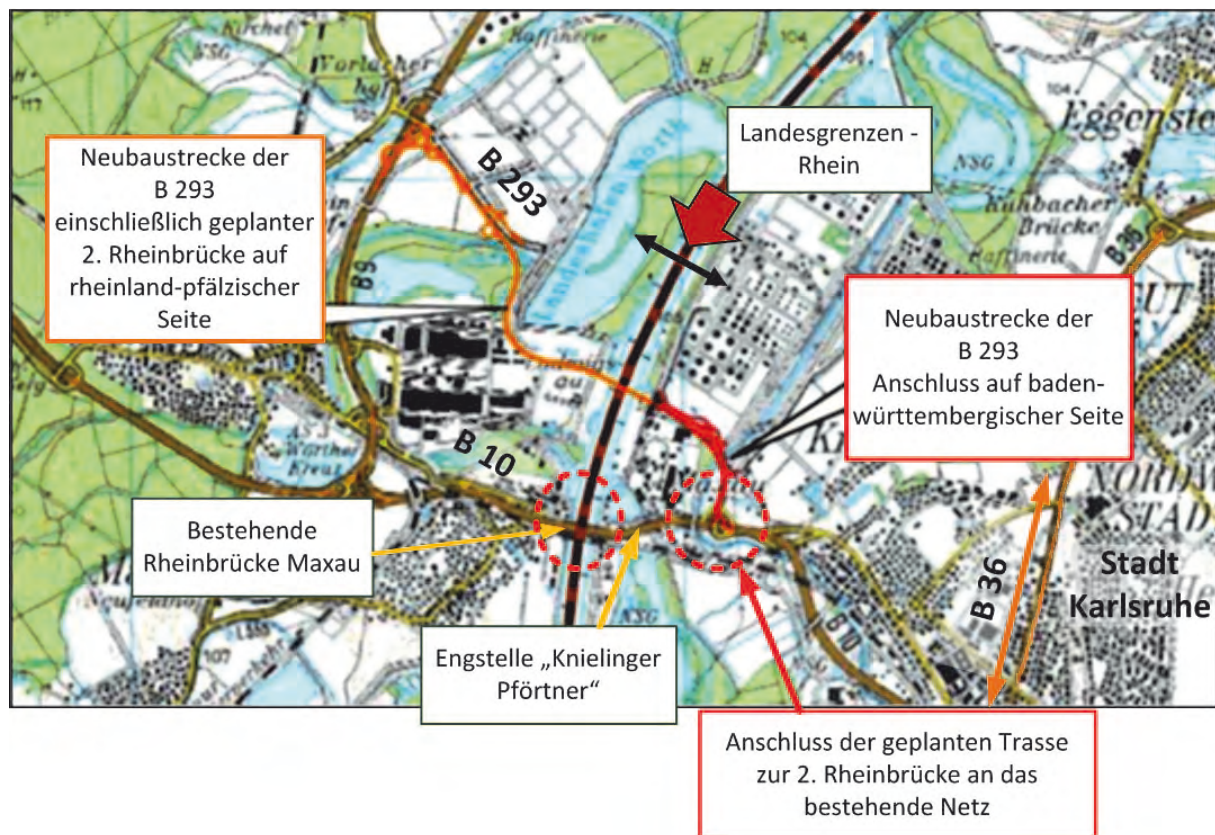
nalem Verkehr genutzt würde, hat der Bundesrechnungshof Zweifel, ob der Bund diese finanzieren darf.

3.1

Die Bundesstraße B 10 verbindet die Städte Wörth und Karlsruhe über die Rheinbrücke Maxau, die sechsstreifig ohne Seitenstreifen ausgebaut ist. In den morgendlichen Spitzenzeiten kommt es zu Staus auf der B 10 im Stadt- randgebiet von Karlsruhe. Sie wirken sich bis auf die Rheinbrücke Maxau aus. Das BMVI plant eine zweite Rheinbrücke, da es die Brücke Maxau u. a. wegen der fehlenden Seitenstreifen für verkehrlich überlastet hält. Die zweite Rheinbrücke soll über eine neue Bundesstraße B 293 an die B 10 angebunden werden. Die Baukosten für die Trasse der B 293 und für die geplante zweite Rheinbrücke veranschlagt das BMVI mit insgesamt 106,3 Mio. Euro. Im April 2011 leiteten die Länder Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg jeweils eigene Planfeststellungsverfahren ein, die noch andauern.

Abbildung 3.1

Lageplan der Rheinbrücke Maxau in Parallellage zur geplanten zweiten Rheinbrücke



Der Bundesrechnungshof prüfte in den Jahren 2012 und 2013 den Stand der Planung für den Neubau einer zweiten Rheinbrücke. Er stellte fest:

Leistungsfähigkeit der Rheinbrücke Maxau

Nach den Richtlinien für die Anlage von Autobahnen sieht der Regelquerschnitt für sechsstreifige Abschnitte auch auf Brücken Seitenstreifen vor. Für Teilstrecken von Bundesfernstraßen kann auf Seitenstreifen verzichtet werden, wenn dies wirtschaftlich ist. Die Rheinbrücke Maxau ist ohne Seitenstreifen in der Lage, sowohl den aktuellen als auch den für die Jahre bis 2025 prognostizierten Verkehr zu bewältigen.

Verkehrliche Engstellen

Der Stau in der morgendlichen Spitzenzeit auf der Rheinbrücke Maxau in Fahrtrichtung Karlsruhe entsteht durch die Überlastung des städtischen Straßennetzes. Das Nadelöhr liegt kurz nach der Rheinbrücke Maxau, wo sich drei Fahrstreifen auf zwei verengen („Knielinger Pförtner“). Eine Verkehrssimulation zeigt, dass eine Beseitigung dieser Engstelle die morgendlichen Staus deutlich verringern würde. Die zuständige Straßenbauverwaltung plant deshalb bereits deren Umgestaltung. Die Simulation zeigt zudem, dass die geplante Anbindung der B 293 an die B 10 kurz hinter dem „Knielinger Pförtner“ die morgendliche Stausituation verschärfen würde. Denn diese Anbindung der zweiten Rheinbrücke bringt zusätzlichen Verkehr auf die B 10 hinter dem „Knielinger Pförtner“.

Fernverkehrsrelevanz

Ein Verkehrsgutachten geht für das Jahr 2025 von einer Verkehrsbelastung der zweiten Rheinbrücke von 23 500 Kfz in 24 Stunden aus. Danach soll der Fernverkehr 5 % des Gesamtverkehrsaufkommens betragen.

3.2

Der Bundesrechnungshof hat den Bau der zweiten Rheinbrücke mit der geplanten Anbindung an die B 10 beanstandet. Er hat darauf hingewiesen, dass die Rheinbrücke Maxau nach den geltenden Richtlinien im Prognosezeitraum nicht überlastet ist. Obwohl der Regelquerschnitt auf Brücken Seitenstreifen vorsieht, sind fehlende Seitenstreifen zulässig. Die geplante Anbindung einer neuen Brücke würde die Stausituation verschärfen. Verbessert werden könnte sie dagegen durch Umgestaltung der Engstelle am „Knielinger Pförtner“.

Wegen der geringen Fernverkehrsrelevanz von 5 % des Verkehrsaufkommens hat der Bundesrechnungshof zudem erhebliche Bedenken, ob der Bund die B 293 mit zweiter Rheinbrücke finanzieren darf.

3.3

Das BMVI hat erklärt, dass es den sechsstreifigen Fahrbahnquerschnitt der Rheinbrücke Maxau nicht für ausreichend leistungsfähig hält. Zudem hält es diesen Querschnitt ohne Seitenstreifen bei der prognostizierten Verkehrsstärke für nicht regelkonform.

Bei einem Schadens- oder Sanierungsfall sei eine Voll- oder Teilspernung der Rheinbrücke Maxau notwendig, die zu einem Verkehrszusammenbruch führe. Auch sei eine Sanierung der B 10 auf Wörther Seite ohne eine zweite Rheinbrücke nicht möglich.

Es hält die Engpassbeseitigung am „Knielinger Pförtner“ allein nicht für ausreichend, die morgendliche Stauproblematik zu lösen. Wegen der Vielzahl der Knotenpunkte des städtischen Straßennetzes sei selbst nach Beseitigung dieser Engstelle künftig kein ungestörter Verkehrsablauf möglich.

Das BMVI hat bestätigt, dass sich durch den Bau einer zweiten Rheinbrücke der Verkehrsfluss in Fahrtrichtung Karlsruhe weiter verschlechtern werde. Zu einer Verbesserung der Verkehrssituation im Westen von Karlsruhe komme es, wenn die geplante B 293 später an die Bundesstraße B 36 angebunden werde. Dadurch würde eine Fernverkehrsverbindung geschaffen, die zu einer Entlastung der B 10 und zu einem höheren Anteil des Fernverkehrs auf der zweiten Rheinbrücke führe. Die zweite Rheinbrücke sei damit nur ein Teilprojekt einer Gesamtmaßnahme.

Das BMVI hat einer erwarteten 5-prozentigen Fernverkehrsrelevanz nicht widersprochen. Diese liege aber auf Bundesstraßen durchschnittlich bei 5 bis 8 % und in Ballungsräumen sogar darunter. Zudem sei die geplante B 293 im geltenden Fernstraßenausbaugesetz als Bundesstraße unabhängig vom Fernverkehrsanteil bestimmt.

3.4

Der Bundesrechnungshof hält – unter Anwendung des geltenden Regelwerks – den Fahrbahnquerschnitt der Rheinbrücke Maxau auch ohne Seitenstreifen für ausreichend leistungsfähig.

Das Risiko eines Verkehrszusammenbruchs bei einer Voll- oder Teilspernung der Rheinbrücke Maxau, z. B. im Falle einer Schiffskollision, besteht zweifelsohne. Ein solches Ausfallrisiko besteht jedoch bei fast allen größeren Talbrücken und auch bei Tunneln. Der Bau von Zweitbrücken oder -tunneln für derartige Fälle ist aber weder wirtschaftlich noch angesichts begrenzter Haushaltsmittel finanzierbar. Die B 10 kann auf Wörther Seite auch ohne Vollsperrung saniert werden.

Die Verkehrsuntersuchung belegt, dass die Beseitigung der Engstelle am „Knielinger Pförtner“ zu einer deutlichen Entschärfung der Stausituation führt. Diese Maßnahme fällt in den Zuständigkeitsbereich des Bundes. Für die Umgestaltung weiterer Knotenpunkte des städtischen Straßennetzes, die auch künftig den Verkehrsablauf stören können, ist die Stadt Karlsruhe zuständig.

Das BMVI konnte seine Aussage zur durchschnittlichen Fernverkehrswirksamkeit auf Bundesstraßen nicht belegen. Auch dem Bundesrechnungshof sind keine entsprechenden Untersuchungen bekannt. Entgegen der Einschätzung des BMVI kommt es sehr wohl auf die konkrete Fernverkehrsrelevanz eines Vorhabens an. Auch wenn Vorhaben im Fernstraßenausbaugesetz enthalten sind, können sie entfallen, wenn das „aufgrund einer Änderung der Verkehrsstruktur erforderlich ist“.

Nach alledem hält der Bundesrechnungshof derzeit den Bau einer zweiten Rheinbrücke weder für notwendig noch für wirtschaftlich. Es wäre sogar eine Verschlechterung der Stausituation vor Karlsruhe zu erwarten. Auch ist fraglich, ob der Bund wegen der geringen Fernverkehrswirkung die zweite Rheinbrücke überhaupt finanzieren darf.

Die vom BMVI behaupteten Verbesserungen der Verkehrssituation und der Fernverkehrswirkung durch eine spätere Anbindung der B 293 an die B 36 sind bislang nicht belegt. Zudem gibt es keine konkrete Planung für die Umsetzung dieses Teilvorhabens.

Ob eine Anbindung der geplanten B 293 an die B 36 die genannten Verbesserungen zur Folge hätte, muss noch untersucht werden. Sollte die Untersuchung zeigen, dass sich die Verkehrssituation im Raum Karlsruhe deutlich verbessert und die Anbindung zu einer höheren Fernverkehrsrelevanz führt, könnten konkrete Planungen für die B 293 mit zweiter Rheinbrücke wieder aufgenommen werden.

4 Umbau einer Bundesstraße zweckmäßiger und kostengünstiger als Neubau (Kapitel 1209 und 1210)

4.0

Das BMVI lässt auf Rügen die Bundesstraße B 96n bauen. Die Strecke verläuft parallel zur bestehenden Bundesstraße. Der erste von zwei Bauabschnitten wird im Jahr 2015 fertiggestellt. Er alleine kostet so viel, wie ursprünglich für das gesamte Projekt eingeplant war. Das liegt u. a.

an einer Änderung des Streckenverlaufs, deren Notwendigkeit das BMVI nicht plausibel begründet hat. Da die gesamten Haushaltsmittel bereits im Südabschnitt verbraucht wurden, hat das BMVI den Neubau des Nordabschnitts bis mindestens zum Jahr 2020 verschoben. Es sollte daher auf den weiteren Neubau verzichten und stattdessen die bestehende Straße umbauen. Ein Umbau würde erheblich weniger kosten und könnte früher realisiert werden.

4.1

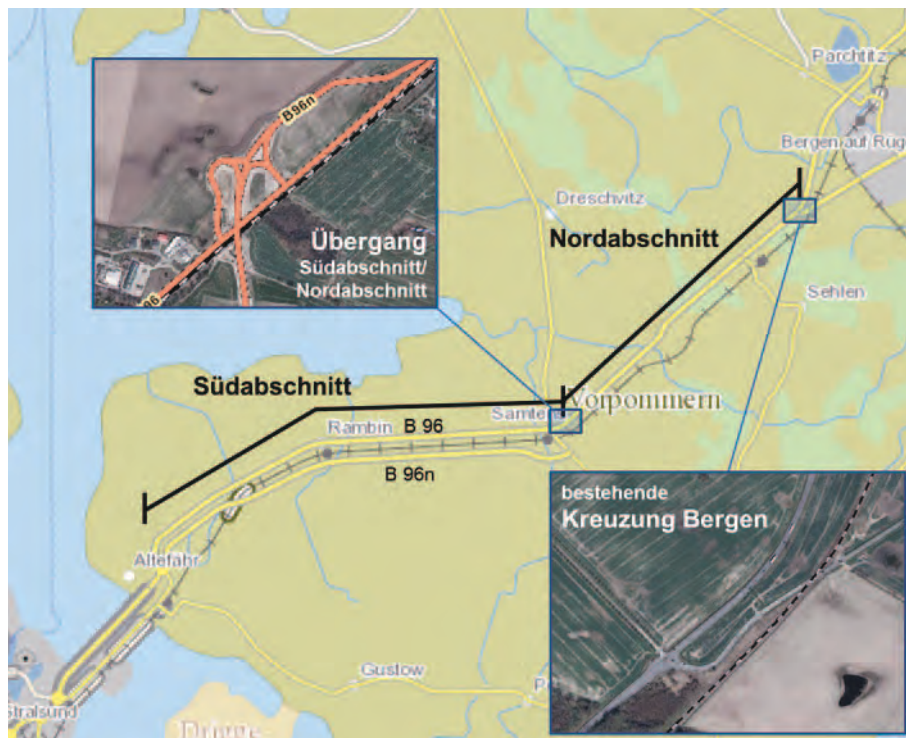
Neubau der B 96n weitgehend parallel zur bestehenden Bundesstraße

Die Straßenbauverwaltung des Landes Mecklenburg-Vorpommern baut im Auftrag des BMVI die neue Bundesstraße B 96n auf Rügen. Mit der Planung und Baudurchführung hat sie ein Unternehmen des Bundes und der Länder beauftragt, die „Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH“ (DEGES).

Die dreistreifige B 96n soll als Kraftfahrstraße ausschließlich schnellen Verkehr aufnehmen und parallel zur alten B 96 verlaufen. Diese ist weiterhin für den langsamen Verkehr vorgesehen. Das Neubauvorhaben gliedert sich in zwei Bauabschnitte: dem Südabschnitt zwischen Altefähr und Samtens mit einer Länge von 13,4 km und dem Nordabschnitt zwischen Samtens und Bergen mit einer Länge von 7,1 km (s. Abbildung 4.1). Die Arbeiten am Südabschnitt begannen im Jahr 2011 und sollten nach der ursprünglichen Planung im Jahr 2013 abgeschlossen sein. Der anschließende Bau des Nordabschnitts sollte im Jahr 2015 beendet sein.

Abbildung 4.1

Derzeitiger Ausbaustand im Überblick



Quelle: Kartenmaterial: Geobasisinformationen © BKG und Vermessungsverwaltungen der Bundesländer (www.bkg.bund.de).

Bogen im Südabschnitt sollte Kreuzungswinkel vergrößern

Im Südabschnitt kreuzt die B 96n die Bahnlinie Sassnitz-Stralsund. Nach der ursprünglichen Planung sollte sie in diesem Bereich einen Bogen machen und dadurch in einem stumpfen Winkel auf die Bahnlinie treffen (s. Abbildung 4.2). Die Straße hätte so mit einer verhältnismäßig kurzen Brücke von 32 m Länge über die Bahnlinie geführt werden können. Für diese Brücke hatten Straßenbauverwaltung und DEGES Baukosten von 3 Mio. Euro einkalkuliert.

Aufwendiges Kreuzungsbauwerk verteuerte den Südabschnitt um 19 Mio. Euro

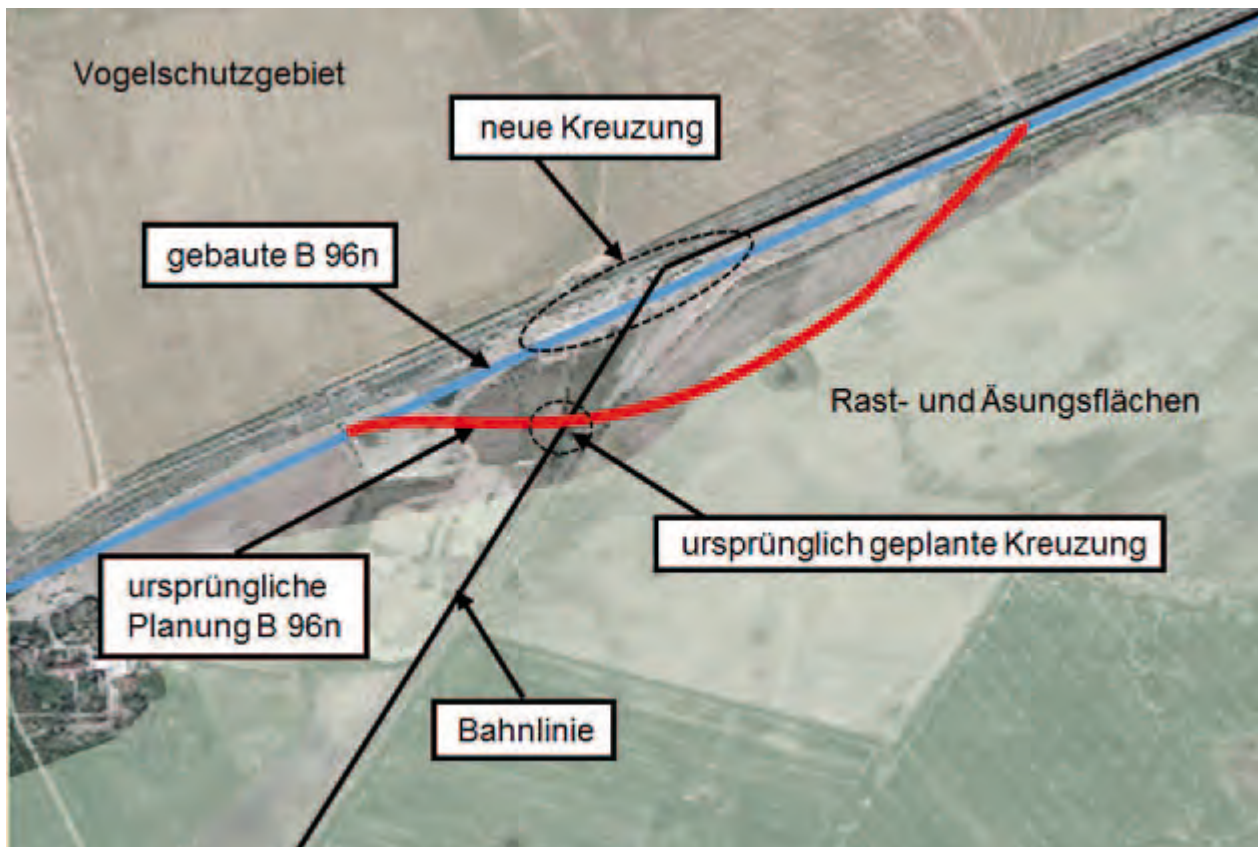
Die DEGES gelangte während des Planfeststellungsverfahrens zu der Einschätzung, der geplante Bogen an der Kreuzung beeinträchtigte eine Fläche südlich der B 96n. Diese Fläche liege zwar außerhalb des nördlich gelegenen Vogelschutzgebiets europäischen Ranges, werde aber von Zugvögeln als Rast- und Äsungsfläche benutzt. Das sei durch Untersuchungen belegt. Um naturschutzrechtliche Risiken zu verringern, müsse die Trasse verlegt werden. Daraufhin änderten das BMVI und die Straßenbauverwaltung die Planung und verzichteten auf den Bogen. Die

Planfeststellungsbehörde ließ die B 96n entsprechend der neuen Planung zu. Laut Begründung ihres Planfeststellungsbeschlusses überwogen im vorliegenden Fall die verkehrlichen Belange die Belange des Naturschutzes. Denn die südlich gelegene Rast- und Äsungsfläche habe nur eine untergeordnete ökologische Bedeutung. Sie sei durch die bestehende B 96 vorbelastet. Überdies gebe es für die Zugvögel nahe Ausweichmöglichkeiten.

Der Verzicht auf den Bogen führte zu einem spitzen Kreuzungswinkel und verlängerte damit den Kreuzungsbereich (s. Abbildung 4.2). Für die Querung der Bahnlinie kamen deshalb nur eine erheblich längere Brücke oder ein 525 m langes Unterföhrungsbauwerk in Betracht. Die Straßenbauverwaltung entschied u. a. aufgrund unvollständiger und fehlerhafter Unterlagen, dass eine Unterföhrung wirtschaftlicher sei. Dabei legte sie Baukosten der Unterföhrung von 14,3 Mio. Euro zugrunde. Das Vergabeverfahren ergab jedoch einen Auftragswert von 21 Mio. Euro. Bis zum Ablauf der Arbeiten werden sich die Kosten auf 22 Mio. Euro erhöht haben. Die DEGES begründete die Mehrkosten u. a. mit nicht vorhersehbaren Preissteigerungen bei Bau- und Treibstoffen sowie mit hohen Kosten für das Trockenhalten der Baugrube und einer zwischenzeitlichen Verlegung der Bahnstrecke.

Abbildung 4.2

Kreuzung der B 96 n mit der Bahnlinie



Quelle: Kartenmaterial: Geobasisinformationen © BKG und Vermessungsverwaltungen der Bundesländer (www.bkg.bund.de).

Bau des Nordabschnitts aus finanziellen Gründen verschoben

Ursprünglich hatte das BMVI im Jahr 2004 für das gesamte Vorhaben 68 Mio. Euro veranschlagt. Für das Haushaltsjahr 2012 wies der Straßenbauplan des Bundeshaushalts bereits rund 80 Mio. Euro aus. Mitte 2014 rechnete die Straßenbauverwaltung mit mindestens 124 Mio. Euro. Alleine für den Südabschnitt erwartete sie Kosten von 80 Mio. Euro. Um mit den vorhandenen Mitteln auszukommen, streckte die Straßenbauverwaltung den Bau des Südabschnitts. Statt wie geplant im Jahr 2013 wird er erst im Jahr 2015 fertig. Für den Bau des Nordabschnitts sind keine Mittel mehr übrig. Deshalb haben das BMVI und die Straßenbauverwaltung den Baubeginn mindestens bis zum Jahr 2020 verschoben. Der Übergang vom neuen Südabschnitt zum nördlichen Teil der alten B 96 wird nicht nur provisorisch gestaltet, sondern voll ausgebaut. Er wird wegen der Bauverzögerung mehrere Jahre bestehen.

Verkehrsbelastung auf der bestehenden B 96 stagniert

Die verkehrliche Belastung der bestehenden B 96 stagnierte in der Zeit vom Planungsbeginn bis zum Jahr 2012. Auch der Fremdenverkehr auf Rügen ist in dieser Zeit nicht gestiegen. Die Einwohnerzahl schrumpfte sogar. Sie wird nach der Prognose des Statistischen Amtes Mecklenburg-Vorpommern bis zum Jahr 2025 weiter sinken.

4.2

Notwendigkeit der Mehrkosten von 19 Mio. Euro nicht plausibel begründet

Der Bundesrechnungshof hat gegenüber dem BMVI bezweifelt, dass die Trassenverschiebung und die damit verbundenen Mehrkosten für das Unterföhrungsbauwerk von 19 Mio. Euro notwendig waren. Allein die Absicht, rechtliche Risiken möglichst zu vermeiden, rechtfertigt eine derartige Entscheidung nicht. Eine absolute Rechtssicherheit ist bei einem derart komplexen Vorhaben ohnehin nicht möglich. Überdies ist auch die Änderung nicht risikolos gewesen. Nach der neuen Planung verläuft die B 96n näher an dem nördlich gelegenen Vogelschutzgebiet. Insoweit ist das Störungspotenzial sogar gestiegen. Dies spricht eher für den ursprünglich vorgesehenen Bogen.

Verzicht auf Neubau des Nordabschnitts würde Kosten erheblich senken

Der Bundesrechnungshof hat auf die stagnierende Verkehrsbelastung der bestehenden B 96 hingewiesen. Angesichts der Bevölkerungsentwicklung und der Fremdenverkehrszahlen erscheint es unwahrscheinlich, dass die Verkehrsprognosen erreicht werden, die DEGES und Straßenbauverwaltung dem Neubau der B 96n zugrunde gelegt haben.

Für die voraussichtliche Belastung ist die vorhandene Straße bis auf wenige Stellen ausreichend leistungsfähig. Es würde genügen, einzelne Überholabschnitte zu bauen, eine sichere Verkehrsföhrung für Radfahrer zu schaffen und die vorhandene Kreuzung bei Bergen höhengleich

umzubauen. Diese Maßnahmen würden nur einen Bruchteil der für den Nordabschnitt veranschlagten 44 Mio. Euro kosten. Angesichts der zurzeit fehlenden Haushaltsmittel würde dadurch auch die Chance einer frühzeitigen Fertigstellung steigen. Der Neubau des Südabschnitts könnte damit eher seinen Nutzen entfalten. Momentan erschöpft sich sein verkehrlicher Mehrwert darin, dass die Nutzer in den Hauptverkehrszeiten wenige Minuten früher im Stau vor der Kreuzung bei Bergen stehen. Überdies wäre die vorgeschlagene Lösung mit einem geringeren Eingriff in die Umwelt verbunden. Nicht zuletzt würden bis zu zehn Hektar Fläche unversiegelt bleiben.

4.3

Das BMVI hat in seiner Stellungnahme einen Teil der Kostensteigerungen mit gestiegenen Preisen für Bauleistungen und den Grundstückserwerb begründet. Zu berücksichtigen sei überdies, dass der Südabschnitt wegen einer Neuaufteilung des Gesamtprojekts länger als geplant ausfalle, während der Nordabschnitt kürzer werde.

Das mit Mehrkosten von 19 Mio. Euro verbundene Unterföhrungsbauwerk hat das BMVI als notwendig bezeichnet. Nur so habe die Vereinbarkeit des Vorhabens mit europäischem Naturschutzrecht sichergestellt werden können. Anderenfalls sei nach neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen eine Beeinträchtigung der Rast- und Äsungsflächen südlich der B 96n nicht ausgeschlossen gewesen. Dies hätte sich mittelbar auf das Vogelschutzgebiet nördlich der Strecke ausgewirkt. Vor diesem Hintergrund seien beim Variantenvergleich zwischen dem Unterföhrungsbauwerk und einer verlängerten Brücke weniger die Herstellungskosten, als vielmehr naturschutzfachliche Aspekte entscheidend gewesen.

Zur Frage, wie der Weiterbau des Nordabschnitts finanziert werden soll, hat sich das BMVI nicht geäußert. Ob und in welcher Form der Nordabschnitt weitergebaut wird, möchte es erst untersuchen, wenn der Südabschnitt fertiggestellt ist.

4.4

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes hat das BMVI die Notwendigkeit der Trassenverschiebung und der 19 Mio. Euro Mehrkosten nach wie vor nicht plausibel begründet. Die Abwägung der Planfeststellungsbehörde zum geänderten Vorhaben spricht dafür, dass auch der ursprüngliche Plan zulässig gewesen wäre. Eine belastbare Grundlage für die gegenteilige Auffassung liegt nicht vor.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die bislang im Südabschnitt eingesetzten Haushaltsmittel möglichst schnell ihren vollen verkehrlichen Nutzen entfalten können. Er fordert das BMVI auf, unverzüglich den Weiterbau des Nordabschnitts zu klären und damit nicht bis zur Fertigstellung des Südabschnitts zu warten. Das BMVI sollte auf den weiteren Neubau verzichten und stattdessen die bestehende Straße umbauen. Nach Auffassung und Erfahrung des Bundesrechnungshofes würde der Umbau der voraussichtlichen Verkehrsbelastung genügen. Er würde erheblich weniger kosten und könnte früher realisiert werden.

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) (Einzelplan 14)

5 Unnötige Ausgaben von 50 Mio. Euro für eigenen Fernsehsender der Bundeswehr (Kapitel 1403 Titelgruppe 08)

5.0

Das BMVg hat seit dem Jahr 2002 mindestens 50 Mio. Euro für einen eigenen Fernsehsender ausgegeben, ohne den Bedarf für den Sender nachzuweisen. Es betreibt das Bundeswehrfernsehen für den Auslandseinsatz, obwohl fast alle Soldatinnen und Soldaten in den Einsatzgebieten deutschsprachige öffentlich-rechtliche und private Fernsehsender empfangen können. Entgegen einer Empfehlung des Bundesrechnungshofes erwarb das BMVg im August 2014 neue Sendetechnik für 1,3 Mio. Euro. Das BMVg sollte keine neuen Ausgabeverpflichtungen für das Bundeswehrfernsehen eingehen, weil es die Notwendigkeit des Fernsehsenders nicht nachgewiesen hat.

5.1

Die Bundeswehr betreibt seit April 2002 das Bundeswehr TV (bwtv), einen Fernsehsender. Wenige Monate nach dem Sendebeginn entschied das BMVg, bwtv in die Einsatzgebiete im Ausland auszustrahlen. Ob ein Bedarf für bwtv bestand, hatte es nicht analysiert.

Die Informations- und Medienzentrale der Bundeswehr in Sankt Augustin (Medienzentrale) produzierte für bwtv zehn Nachrichtensendungen je Woche. Sie erstellte Reportagen zu Bundeswehrthemen oder ließ Redakteure von bwtv in der Sendung „bwtv-games“ Computerspiele testen.

Der Bundesrechnungshof hatte im Jahr 2007 beanstandet, dass das BMVg den Bedarf für bwtv nicht geprüft hatte. Eine Analyse der Bundeswehr hatte gezeigt, dass 80 % der Befragten im Auslandseinsatz öffentlich-rechtliche und private Fernsehsender nutzten. bwtv nutzten sie „eher selten“.

Das BMVg teilte dem Bundesrechnungshof seinerzeit mit, es lasse die Zielrichtung und Notwendigkeit von bwtv untersuchen. Im Frühjahr 2010 beendete es die Untersuchung ohne Ergebnis, da der Bedarf für bwtv innerhalb des BMVg strittig geblieben war. Das BMVg entschied im Herbst 2010, bwtv fünf Jahre fortzusetzen. Den Erfolg des Senders wollte es begleitend kontrollieren und mit einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung neu bewerten. Außerdem sollte bwtv auf selbst produzierte Sendungen verzichten.

Durch den Wegfall der selbst produzierten Sendungen stieg die Sendezeit für Spielfilme auf über 50 % an. Dazu nutzte bwtv den Spielfilmservice der Bundeswehr, der allen Dienststellen jährlich kostenlos 40 DVDs zur Verfügung stellte. bwtv wiederholte diese Spielfilme regelmä-

ßig und ermöglichte so einen Sendebetrieb von 24 Stunden. Reportagen Dritter und die für den YouTube-Kanal der Bundeswehr produzierten Reportagen füllten weitere 10 % der Sendezeit. Hinzu kamen je 10 % für Sport- und Nachrichtensendungen von Dritten. Die Ausstrahlung dieser Sendungen beruhte zum größten Teil auf mündlichen Vereinbarungen mit den Rechtegebern. Die restlichen 20 % der Sendezeit bestanden aus Pausenformaten. Diese überbrückten als Texttafeln mit Wetterdaten und Programmhinweisen oder als Videos mit Naturaufnahmen die Zeit zwischen zwei Sendungen. Beispielsweise zeigte bwtv einen Eisbären, der einen Berg hinunterrollte.

Ende 2011 entschied das BMVg, die Medienzentrale aufzulösen und bwtv bis April 2014 nach Mayen zu verlagern. Die verbleibende Zeit reiche für eine Untersuchung der Wirtschaftlichkeit von bwtv nicht aus. Ungeachtet des Umzugs sei ein unterbrechungsfreier Sendebetrieb von bwtv sicherzustellen.

Das BMVg führte im Jahr 2012 eine erneute Nutzerbefragung durch. Danach konnten 93 % der Soldatinnen und Soldaten in den Einsatzgebieten deutschsprachige öffentlich-rechtliche oder private Fernsehsender empfangen. Die Verfügbarkeit von bwtv in den Einsatzgebieten lag bei 92 %. Welchen Anteil die Nutzung von bwtv im Vergleich zu anderen Sendern hatte, erfragte das BMVg nicht.

Das BMVg plante, für den Umzug nach Mayen neue Sendetechnik für bwtv zu beschaffen. bwtv sei „ohne Lebenszeitbegrenzung“ vorzusehen. Eigenproduktionen seien nicht zulässig, könnten jedoch jederzeit „ressourcenneutral“ wieder aufgenommen werden.

Abgeordneten des Deutschen Bundestages teilte das BMVg im August 2013 mit, Umzug und Sendetechnik würden voraussichtlich 755 000 Euro kosten. Intern hatte es den Finanzbedarf auf 1,5 Mio. Euro geschätzt. Es teilte den Abgeordneten mit, die Entscheidung für bwtv basiere auf einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

Im September 2013 beauftragte das BMVg eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die sich nicht auf bwtv beschränkt. Das BMVg lässt untersuchen, wie Soldatinnen und Soldaten in den Einsatzgebieten mit „Bewegtbildern“ versorgt werden können. Deshalb sollen Alternativen, wie das Internet oder eine Bereitstellung über Medienserver, in die Analyse einbezogen werden. Ein Ergebnis erwartet das BMVg Mitte 2015.

Unabhängig von der noch laufenden Untersuchung entschied das BMVg Anfang 2014, bwtv mit neuer Sendetechnik auszustatten.

Ende Februar 2014 beschloss das BMVg, den Dienst in der Bundeswehr attraktiver zu gestalten. Soldatinnen und Soldaten im Auslandseinsatz soll es ab Juli 2015 möglich sein, unbegrenzt und kostenfrei im Internet zu surfen.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMVg im Juni 2014 empfohlen, so lange auf neue Sendetechnik für bwtv zu verzichten, wie dessen Notwendigkeit und Wirtschaft-

lichkeit nicht belegt sind. Entgegen dieser Empfehlung unterzeichnete das BMVg im August 2014 einen Vertrag über neue Sendetechnik für 1,3 Mio. Euro. Den Umzug nach Mayen verschob es auf Anfang 2015.

Das BMVg gab nach eigenen Angaben seit Sendebeginn mindestens 50 Mio. Euro für bwtv aus. In den nächsten zehn Jahren will es weitere 33 Mio. Euro dafür ausgeben.

5.2

Von Anfang an hat das BMVg versäumt zu ermitteln, welcher Bedarf für die Versorgung mit Fernsehen im Einsatz besteht. Darauf aufbauend hätte das BMVg untersuchen müssen, wie der Bedarf wirtschaftlich gedeckt werden kann. Der Bundesrechnungshof hat das Fehlen einer Bedarfsermittlung und einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mehrmals beanstandet. Dennoch hat das BMVg seit dem Jahr 2002 mindestens 50 Mio. Euro für bwtv ausgegeben.

Aus den Ergebnissen der Nutzerbefragung im Jahr 2012 ließ sich die Notwendigkeit von bwtv nicht ableiten. Über 90 % der Befragten konnten andere deutschsprachige öffentlich-rechtliche und private Sender empfangen.

Auch dem Programm von bwtv kann der Bundesrechnungshof keine Anhaltspunkte für den Bedarf entnehmen. Vielmehr zeigt das Programm, dass das BMVg nicht weiß, welche Lücke bwtv im Fernsehangebot füllen soll. So besteht mehr als die Hälfte der Sendezeit aus Spielfilmen, die den Dienststellen ohnehin vorlagen. Nachrichten, Sportsendungen und Spielfilme können fast alle Soldatinnen und Soldaten bereits über öffentlich-rechtliche und private Fernsehsender empfangen. Die Reportagen der Bundeswehr sind überwiegend bereits im Internet zu sehen.

Der Bundesrechnungshof hat erwartet, dass das BMVg Alternativen zu bwtv untersucht, um das Fernsehangebot den Einsatzerfordernissen anzupassen. Aufzeichnungsgeräte für ein zeitversetztes Fernsehen, wie Festplattenrecorder oder Fernseher mit Aufzeichnungsfunktion, hätten Alternativen zu bwtv geboten. Außerdem hätte das BMVg z. B. Satelliten, Kabel- oder Funknetze nutzen können, um deutschsprachige Fernsehsender über das Internet zu übertragen. Es hätte prüfen müssen, ob es diese Übertragungen selbst durchführt, z. B. durch Erhöhen der Internetbandbreiten. Außerdem gibt es private Dienstleister, die deutschsprachige Fernsehsender gegen Entgelt im Ausland anbieten.

Die Aussage, Eigenproduktionen könnten in Mayen ohne finanziellen und personellen Aufwand wieder aufgenommen werden, deutet darauf hin, dass die für Mayen beschaffte Technik auf Eigenproduktionen ausgerichtet ist. Damit würde das BMVg seine Vorgabe, auf selbst produzierte Sendungen zu verzichten, nicht erfüllen.

Der Bundesrechnungshof hat die Entscheidung des BMVg beanstandet, neue Sendetechnik für bwtv in Mayen zu beschaffen. Neue Sendetechnik wäre nur dann nötig gewesen, wenn die Bundeswehr auf Dauer einen eigenen Fernsehsender braucht. Die Notwendigkeit und Wirt-

schaftlichkeit von bwtv hat das BMVg aber nicht belegt, obwohl es dazu bis zum Umzug nach Mayen mehrere Jahre Zeit gehabt hätte.

Die Antwort des BMVg an Abgeordnete des Deutschen Bundestages erweckte den Anschein, dass bwtv aufgrund einer abgeschlossenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung betrieben wird. Außerdem informierte das BMVg unzutreffend über die voraussichtlichen Kosten für den Umzug nach Mayen.

5.3

Das BMVg hat mitgeteilt, es sehe entgegen der Auffassung des Bundesrechnungshofes einen Bedarf für das Medium Fernsehen in den Einsatzgebieten. Derzeit sei bwtv die einzige Möglichkeit, im Auslandseinsatz Bewegtbilder zur Verfügung zu stellen.

Das BMVg hat erklärt, es plane keine Wiederaufnahme der Eigenproduktionen. Es wolle jedoch an bwtv festhalten, bis eine „ganzheitliche Alternative“ realisiert werde. In den Einsatzgebieten in Afrika sei kein deutschsprachiger Sender kostenfrei zu empfangen. Außerdem sei zu beachten, dass deutsche Fernsehsender aus lizenzrechtlichen Gründen die Ausstrahlung sportlicher Großereignisse „außerhalb der heimischen Satelliten“ einstellen. Auch beim Internetfernsehen seien Lizenzrechte zu beachten, sodass nicht jeder Inhalt an jedem Ort der Welt abrufbar sei. Soldatinnen und Soldaten in den Einsatzgebieten Asiens und Afrikas hätten deshalb ohne bwtv keine Möglichkeit, die Wettbewerbe zu verfolgen.

Die Möglichkeit, ab Juli 2015 „unbegrenzt und kostenfrei“ im Internet zu surfen, bedeute nicht, über das Internet „vollumfänglich“ fernsehen zu können. Eine ausreichende Bandbreite könne technisch nicht oder nur mit hohem finanziellen Aufwand bereitgestellt werden. Das BMVg strebe eine Lösung an, mit der nur ein Teil der Soldatinnen und Soldaten eines Einsatzgebietes internetbasierte Fernsehprogramme nutzen kann.

Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für den Umzug nach Mayen hätte einen wesentlichen zeitlichen Mehrbedarf bedeutet. Wahrscheinlich hätte dies zu einer mehrmonatigen Unterbrechung des Sendebetriebs und damit zu einem erheblichen Qualitätsverlust für die Soldatinnen und Soldaten im Einsatz geführt. Außerdem hätte der Aufwand für eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in keinem Verhältnis zum erwarteten Erkenntnisgewinn gestanden.

Das BMVg hat eingeräumt, dass seine Antwort an Abgeordnete des Deutschen Bundestages fälschlicherweise den Eindruck erweckte, dem BMVg liege eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für bwtv vor. Die unzutreffende Angabe der voraussichtlichen Kosten für den Umzug und die neue Sendetechnik sei auf mangelnde Kommunikation im BMVg zurückzuführen.

5.4

Der Bundesrechnungshof hat nie infrage gestellt, dass Soldatinnen und Soldaten im Einsatz mit deutschem Fernse-

hen versorgt werden sollten. Er beanstandet jedoch, dass das BMVg mit bwtv einen eigenen Fernsehsender für diesen Zweck betreibt. Das BMVg konnte dessen Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit seit mehr als zwölf Jahren nicht nachweisen. Dennoch hat es bisher mehr als 50 Mio. Euro für bwtv ausgegeben.

Insbesondere kritisiert der Bundesrechnungshof, dass das BMVg bwtv Anfang 2015 für 1,5 Mio. Euro mit neuer Sendetechnik an einen anderen Standort verlagert. Mitte 2015 kommt es möglicherweise zu dem Ergebnis, dass bwtv überflüssig ist.

Außerdem hatte das BMVg zuvor beschlossen, Soldatinnen und Soldaten in den Einsatzgebieten mit kostenlosen Internetzugängen auszustatten. Spätestens wenn das Internet verfügbar ist, sind deutsche Sender weltweit zu empfangen. Das BMVg will zwar nur einem Teil der Soldatinnen und Soldaten eines Einsatzgebiets Internetfernsehen ermöglichen. Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes schließt dies Internetfernsehen in Gemeinschaftsräumen als Alternative zu bwtv jedoch nicht aus. Das BMVg stellt auch bwtv nicht jeder Soldatin und jedem Soldaten individuell zur Verfügung.

Das BMVg hat zwar erklärt, Eigenproduktionen seien nicht beabsichtigt. Es erweckte bei der Beschaffung der Sendetechnik jedoch den Eindruck, Eigenproduktionen wieder aufnehmen und bwtv dauerhaft betreiben zu wollen.

Die Behauptung des BMVg, bwtv sei die einzige Möglichkeit, um Bewegtbilder im Auslandseinsatz zu empfangen, trifft nicht zu. Schon im Jahr 2007 nutzte ein Großteil der Soldatinnen und Soldaten in den Einsatzländern deutschsprachige Fernsehsender. In anderen Einsatzgebieten, z. B. in Afrika, stellen private Anbieter ein umfangreiches deutschsprachiges Fernsehangebot gegen Entgelt zur Verfügung. Für sportliche Großereignisse kommen alternative Übertragungswege in Betracht. Die olympischen Sommerspiele 2012 waren z. B. über ein bundesweites Satellitenkommunikationssystem zu empfangen. Soweit lizenzrechtliche Bestimmungen zu beachten sind, gelten diese für alle Übertragungswege, also auch für bwtv.

Anstatt den Empfang deutschsprachiger Fernsehsender in den Einsatzgebieten flächendeckend sicherzustellen, konzentrierte sich das BMVg ausschließlich auf bwtv. Es zog Alternativen über Jahre nicht in Betracht, selbst wenn diese längst im Einsatzland vorhanden waren. Der Bundesrechnungshof hat starke Zweifel daran, dass bwtv notwendig ist. Er sieht die Gefahr, dass weiterhin erhebliche Mittel ausgegeben werden, obwohl es wirtschaftlich vorteilhafte Alternativen gibt.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMVg, keine neuen Ausgabeverpflichtungen für bwtv einzugehen, weil es die Notwendigkeit dieses Fernsehsenders nicht nachgewiesen hat. Es sollte eine wirtschaftliche Versorgung mit Fernsehen und Internet im Einsatz sicherstellen.

Allgemeine Finanzverwaltung (Einzelplan 60)

6 Bund muss endlich die Versicherungssteuer zeitgemäß verwalten (Kapitel 6001 Titel 036 02)

6.0

Der Bund hat mit der Föderalismusreform 2009 die Verwaltung der Versicherungssteuer von den Ländern übernommen. Seitdem ist es ihm nicht gelungen, die notwendigen IT-Verfahren für eine wirtschaftliche Steuerverwaltung einzuführen. Deshalb ist ein hoher manueller Arbeitsaufwand erforderlich. Die Daten werden von den Versicherungen zwar in elektronischer Form gemeldet, müssen aber ausgedruckt und von Hand erneut erfasst werden. Für die Erhebung der festgesetzten Versicherungssteuer ist der Bund zudem auf die Hilfe Bayerns angewiesen. Der Bundesrechnungshof hatte bereits nach einer Prüfung im Jahr 2010 ein funktionsgerechtes IT-Verfahren angemahnt. Der Zeitpunkt für die technische Umsetzung ist aber noch immer nicht absehbar. Das BMF muss nun zügig für Abhilfe sorgen.

6.1

Verwaltung der Versicherungssteuer seit dem Jahr 2010 beim Bund

Mit der Föderalismusreform 2009 wurden einzelne Kompetenzen zwischen Bund und Ländern entflochten und systematisch zugeordnet. Ein Beispiel dafür ist die Versicherungssteuer. Während die Einnahmen von jährlich über 11 Mrd. Euro seit jeher dem Bund zustehen, hatte die Verwaltungskompetenz bei den Ländern gelegen. Mit dem Begleitgesetz zur Föderalismusreform II vom August 2009 übernahm der Bund dann auch die Verwaltung. Zuständig ist seit dem 1. Juli 2010 das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt).

Kein IT-Verfahren bei Übernahme der Verwaltung durch den Bund

Der Bundesrechnungshof untersuchte im Jahr 2010 die Verwaltung der Versicherungssteuer nach dem Übergang auf das BZSt. Er stellte fest, dass es kein IT-Verfahren zur Festsetzung und Erhebung der Versicherungssteuer gab. BMF und BZSt hatten zwar erwogen, das Zahlungsverfahrensverfahren des Bundes (ZÜV) für die Erhebung zu nutzen. Die erforderliche technische Anpassung ließ sich aber nicht rechtzeitig umsetzen. Um die Erhebung der Steuer zu gewährleisten, musste der Bund auf die Hilfe des Landes Bayern zurückgreifen. Das BMF kündigte seinerzeit an, für eine umfassende IT-Lösung zu sorgen.

Zeitgemäße Verwaltungsabläufe auch nach Jahren nicht erreicht

In den Jahren 2013 und 2014 prüfte der Bundesrechnungshof mit Unterstützung durch das Prüfungsamt des Bundes Berlin, welche Fortschritte BMF und BZSt bei der Verwaltung der Versicherungsteuer erreicht hatten. Er stellte fest, dass es noch immer kein funktionsgerechtes IT-Verfahren gab. Die Verwaltung der Versicherungsteuer verursachte daher einen hohen Arbeitsaufwand. Die Daten der Steuerpflichtigen wurden von den Versicherungen in elektronischer Form gemeldet, konnten zur Festsetzung der Steuer aber nur manuell weiterverarbeitet werden. Sie wurden ausgedruckt und von Hand in verschiedene elektronische Listen, in eine Datenbank und in das zur Erhebung genutzte bayerische IT-System eingegeben. Außerdem gab es keine elektronischen Verfahren für eine risikoorientierte Prüfung, für statistische Auswertungen und für eine automatisierte Zahlungsüberwachung.

Die künftige IT-Unterstützung sollte nach den Plänen des BMF aus zwei parallel zu entwickelnden Komponenten bestehen: eine für das Festsetzungs- und eine für das Erhebungsverfahren. Die Entwicklung der Festsetzungskomponente wurde zwar schon zur Zeit der Verwaltungsübernahme vorbereitet, jedoch begann erst im Mai 2012 die Erstellung eines Fachkonzepts. Das Konzept sollte ursprünglich im April 2014 stehen, verzögerte sich aber. Wann die technische Umsetzung beginnt, war noch offen. Für die Erhebung war weiterhin keine IT-Lösung in Sicht. Es fehlte noch immer eine Anforderungsbeschreibung für die notwendigen Anpassungen des ZÜV. Das BZSt konnte die Versicherungsteuer nach wie vor nur mithilfe Bayerns erheben und zahlte dafür jährlich 200 000 Euro.

6.2

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass ein funktionsgerechtes IT-System auch noch fünf Jahre nach der Entscheidung über den Verwaltungsübergang fehlt. Er hat daran erinnert, dass das BMF bereits nach der Prüfung aus dem Jahr 2010 eine umfassende IT-Lösung angekündigt hatte. Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dieses Vorhaben nun umgehend umzusetzen. Das BMF muss insbesondere alles daran setzen, unverzüglich ein funktionsgerechtes IT-Verfahren einzuführen und im Jahr 2015 nicht erneut auf die kostenpflichtige Hilfe Bayerns zurückgreifen zu müssen.

Der Bundesrechnungshof hat ferner darauf hingewiesen, dass die IT-Komponenten für das Festsetzungs- und das Erhebungsverfahren aufeinander abgestimmt sein müssen. Er hat dem BMF daher empfohlen, die Entwicklungsschritte eng zu koordinieren.

6.3

Das BMF hat eingeräumt, dass eine funktionsgerechte IT-Unterstützung nötig ist. Die Ressourcen für die Entwicklung bundeseigener IT seien jedoch beschränkt. So benötigte das BZSt externe Beratung, um das Fachkonzept für das Festsetzungsverfahren fertigzustellen. Wahrscheinlich

könne der Auftrag dafür im Jahr 2015 erteilt werden. Erst auf Grundlage des fertigen Fachkonzepts könne mit der technischen Umsetzung des Festsetzungsverfahrens begonnen werden. Wie lange diese Realisierungsphase dauert, könne derzeit nicht eingeschätzt werden. Für die Erhebung werde das BZSt auch im Jahr 2015 auf die Hilfe Bayerns zurückgreifen. Das BZSt habe die entsprechende Vereinbarung mit Zustimmung des BMF verlängert.

Das BMF hat zudem eingewandt, nach dem Verwaltungsübergang sei zunächst eine grundlegende Reform des Versicherungsteuergesetzes notwendig gewesen. Da die Technik das materielle Recht berücksichtigen müsse, habe der Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens im Dezember 2012 abgewartet werden müssen.

Überdies hat das BMF darauf hingewiesen, dass es seit der Übernahme durch den Bund durchaus einige technische Verbesserungen gegeben habe. So könnten die Steuerpflichtigen ihre Steueranmeldungen jetzt elektronisch übermitteln. Zu bedenken sei außerdem, dass die Länder bis zum Jahr 2010 auch noch kein automatisiertes Verfahren für eine Steuerfestsetzung mit risikoorientierter Fallauswahl zu Prüfungszwecken und für statistische Auswertungen gehabt hätten.

6.4

Der Bundesrechnungshof erinnert daran, dass der Bund bei der Verwaltung der Versicherungsteuer seit der Föderalismusreform II nicht mehr auf die Mitwirkung der Länder angewiesen ist. Aufgrund seiner Prüfungserkenntnisse ist der Bundesrechnungshof mehrfach dafür eingetreten, die Kompetenzen des Bundes zu stärken, wenn eine Verwaltungszuständigkeit der Länder eine Zusammenarbeit der föderalen Ebenen erfordert. Diese Konstellation besteht bei der Versicherungsteuer jedoch nicht mehr. Hier sind die Zuständigkeiten seit dem Jahr 2009 entflochten: Ertragshoheit und Verwaltungskompetenz liegen allein beim Bund. Der Bundesrechnungshof hätte erwartet, dass der Bund dies zum Nachweis seiner Leistungsfähigkeit bei der Steuergesetzgebung, der Steuerverwaltung und der IT-Unterstützung nutzt. Stattdessen ist der Bund auch nach mehreren Jahren auf die – kostenpflichtige – Hilfe eines Landes angewiesen. Und es ist nicht absehbar, wann er selbst über ein funktionsgerechtes IT-System verfügt. Nach den bisherigen Abläufen ist davon auszugehen, dass dies auch im Jahr 2016 nicht der Fall sein wird.

Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes hätten die Arbeiten an dem IT-System im Sommer 2009 beginnen müssen. Mit der Übertragung der Verwaltung auf den Bund stand die Notwendigkeit fest. Zudem hat der Bundesrechnungshof bereits nach einer Prüfung im Jahr 2010 eine umfassende IT-Unterstützung angemahnt. Wegen des Zeitbedarfs für IT-Entwicklungen hätten die Arbeiten auch nicht bis zur Änderung des Versicherungsteuergesetzes im Jahr 2012 zurückgestellt werden dürfen. Zumal die Abläufe des Besteuerungsverfahrens nicht so geändert wurden, dass mit der IT-Entwicklung nicht bereits zuvor hätte begonnen werden können.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass die Steuerpflichtigen ihre Steueranmeldungen mittlerweile elektronisch übermitteln können. Zeitgemäße Verwaltung würde jedoch bedeuten, dass das BZSt diese Daten auch elektronisch weiterverarbeitet. Mehrfache Datenerfassungen und manuelle Vorgänge müssten ebenso der Vergangenheit angehören wie eine unzureichende IT-Unterstützung von Statistik, Mahnung, Vollstreckung und Fallauswahl zu Prüfungszwecken. Daran ändert auch der Hinweis nichts, die Länder hätten bis zum Jahr 2010 ebenfalls keine mo-

derne IT-Unterstützung zur Steuerfestsetzung gehabt. Der Bundesrechnungshof erwartet vom Bund wirtschaftliche Verfahren, die dem Stand der Technik entsprechen.

Der Bundesrechnungshof fordert, dass das BMF keine weiteren Verzögerungen der IT-Entwicklung zulässt und die Arbeiten zügig abgeschlossen werden. Zielvorgabe sollte dabei sein, dass der Bund unverzüglich ein funktionsgerechtes IT-Verfahren einführt und spätestens im Jahr 2017 nicht mehr auf die Hilfe eines Landes angewiesen ist.

Die Bemerkungen sind am 12. März 2015 vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes beschlossen worden.

Bonn, den 24. April 2015

Bundesrechnungshof

Kay Scheller

