



– Ergänzungsband –

Herausgeber

Bundesrechnungshof
Referat für Presse- und 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 2019

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Bundes

– Ergänzungsband –

Inhaltsverzeichnis

Seite

Vorbemerkung	1
Weitere einzelplanbezogene Prüfungsergebnisse	
Bundeskanzlerin und Bundeskanzleramt	
1	Seit Jahren ungelöstes Finanzierungsproblem gefährdet denkmalgeschütztes Haus 5
Auswärtiges Amt	
2	Anhaltend mangelnde Dokumentation und schlechte Aktenführung im Auswärtigen Amt hemmen dessen Leistungsfähigkeit erheblich 11
Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)	
3	Förderprogramme des Bundes: Jeder fünfte Euro geht als Vergütung an die KfW 16
4	BMI nutzt Chancen des digitalen Planens, Bauens und Betreibens im Bundeshochbau nicht 20
5	Baukindergeld bei Verlängerung gesetzlich zielgenau regeln 25
6	Sicherheitsrisiken in Bahnhöfen, Flughäfen und weiteren Gebäuden aufgrund unzureichender Digitalfunkversorgung 29
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)	
7	Erfolg von Förderprogrammen im Umfang von über 6 Mrd. Euro jährlich weiterhin nicht ausreichend belegt 33
Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)	
8	BMAS verweigert Jobcentern Mittel aus der Ausgleichsabgabe 38
Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)	
9	Organisationschaos erschwert Travelmanagement der Bundeswehr und belastet Beschäftigte 42
10	Bundeswehr hält Zusage nicht ein: Logistische Leistungen für Dritte immer noch nicht abgerechnet 47
Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)	
11	Gesetzlicher Unterhaltsvorschuss: Bund macht seine Schadenersatzansprüche gegenüber den Ländern nicht geltend 50
Allgemeine Finanzverwaltung	
12	Bundesanstalt für Immobilienaufgaben verzichtet auf Mehreinnahmen bei Gewerbemieten 55
13	Umsatzbesteuerung von neuen Kraftfahrzeugen ausländischer Vertretungen vereinfachen 58
14	Zentralfinanzämter zukunftsfähig machen 62
15	Steuerliches Abzugsverbot für Geldbußen endlich vereinheitlichen 67

Vorbemerkung

*Die Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes sind Grundlage für die Entlastung der Bundesregierung durch den Deutschen Bundestag. Für das Haushaltsjahr 2018 sind die **Bemerkungen 2019** maßgeblich. Den Hauptband dieser Bemerkungen hat der Bundesrechnungshof im Dezember vergangenen Jahres vorgestellt. Der vorliegende Ergänzungsband enthält seitdem festgestellte Prüfungsergebnisse. Er vervollständigt und aktualisiert die Bemerkungen 2019.*

1 Bemerkungen des Bundesrechnungshofes – Grundlage für die Entscheidung über die Entlastung der Bundesregierung

Über die Aufstellung des Haushalts entscheidet das Parlament. Für den Vollzug des Haushalts ist die Bundesregierung verantwortlich. Sie hat sicherzustellen, dass die bereitgestellten Mittel ordnungsgemäß bewirtschaftet und wirtschaftlich und sparsam verwendet werden. Nach Abschluss des Haushaltsjahres muss die Bundesregierung gegenüber dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat Rechenschaft ablegen. Dazu erstellt das Bundesministerium der Finanzen eine Haushalts- und Vermögensrechnung. Der Deutsche Bundestag und der Bundesrat entscheiden dann, ob sie ihr für das betreffende Haushaltsjahr die Entlastung erteilen.

Mit seinen Bemerkungen bereitet der Bundesrechnungshof die Entscheidung über die Entlastung der Bundesregierung vor. Sie beantworten vor allem folgende Fragen:

- Stimmen die in der Haushaltsrechnung und der Vermögensrechnung und die in den Büchern aufgeführten Beträge überein? Sind die Einnahmen und Ausgaben ordnungsgemäß belegt?
- In welchen bedeutsamen Fällen haben die geprüften Stellen gegen die Vorschriften und Grundsätze für die Haushalts- und Wirtschaftsführung verstoßen?
- Mit welchen wesentlichen Ergebnissen hat der Bundesrechnungshof die unternehmerische Betätigung des Bundes geprüft?
- Welche Maßnahmen empfiehlt der Bundesrechnungshof?

Der Präsident des Bundesrechnungshofes leitet die Bemerkungen der Bundesregierung, dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat zu. Der Deutsche Bundestag überweist die Bemerkungen an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss). Dieser leitet sie zur Beratung an seinen Unterausschuss weiter, den Rechnungsprüfungsausschuss.

Der Bundesrechnungshof stellt die Bemerkungen mit der Zuleitung der Öffentlichkeit vor. Danach können sie im Internetangebot des Bundesrechnungshofes abgerufen werden.¹

Die Bemerkungen 2019 bestehen aus zwei Bänden:

- Im Dezember 2019 hat der Bundesrechnungshof den Hauptband zugeleitet und veröffentlicht. Dieser enthält zum einen den allgemeinen Teil der Bemerkungen, d. h. die Feststellungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung und zur finanzwirtschaftlichen Entwicklung des Bundes. Zum anderen enthält er übergreifende und querschnittliche Prüfungsergebnisse sowie einzelplanbezogene Prüfungsfeststellungen.
- In dem vorliegenden Ergänzungsband berichtet der Bundesrechnungshof über weitere einzelplanbezogene Prüfungsergebnisse. Diese Möglichkeit nutzt er, um aktuelle Prüfungsergebnisse, die erst nach Zuleitung des Hauptbandes vorliegen, noch in das anstehende Entlastungsverfahren einzubringen.

2 Prüfungsfeststellungen fördern ordnungsgemäßes und wirtschaftliches Verwaltungshandeln

Die Bemerkungen enthalten Prüfungsfeststellungen und daraus abgeleitete Empfehlungen des Bundesrechnungshofes, denen die Verwaltung nicht gefolgt ist. Der Rechnungsprüfungsausschuss berät die Bemerkungen. Die Bundesministerien müssen ihm Rede und Antwort stehen. Der Rechnungsprüfungsausschuss bittet meistens auch die politische Leitung der Bundesministerien zu den Beratungen. In der weit überwiegenden Anzahl der Fälle (mehr als 90 %) macht er sich die Feststellungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zu eigen. Er fordert die Bundesregierung dann per Beschluss auf, die Empfehlungen umzusetzen und ein wirtschaftliches und ordnungsgemäßes Verwaltungshandeln sicherzustellen.

Der Haushaltsausschuss bereitet die jährliche Entlastungsentscheidung vor und berücksichtigt dabei auch die Beratungsergebnisse des Rechnungsprüfungsausschusses zu den Bemerkungen des Bundesrechnungshofes. Auf dieser Grundlage entscheiden der Deutsche Bundestag und der Bundesrat über die Entlastung der Bundesregierung. Dabei fordern sie die Bundesregierung auch auf, bei der Aufstellung und Ausführung der Bundeshaushaltspläne den Feststellungen des Haushaltsausschusses zu den Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zu folgen.

Der Bundesrechnungshof hält nach, ob die Bundesregierung die Beschlüsse des Rechnungsprüfungsausschusses umsetzt. Auch in dieser Zeit müssen die betroffenen Bundesministerien dem Rechnungsprüfungsausschuss weiter Rede und Antwort stehen. Die Ergebnisse können zudem in die Haushaltsberatungen einfließen und sich so auf die Mittelzuweisung für das nächste Haushaltsjahr auswirken.

1 <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/bemerkungen-jahresberichte/jahresberichte/>

Oft setzt die Verwaltung die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes bereits während der Prüfung unmittelbar um. Dann haben die Feststellungen und Empfehlungen i. d. R. keine Bedeutung für die Entlastung der Bundesregierung durch das Parlament und werden nicht Teil der Bemerkungen des Bundesrechnungshofes.

3 Strukturierte Verfahren und die Beteiligung der geprüften Stellen sichern die Qualität der Prüfungsergebnisse

Der Bundesrechnungshof ist bei der Wahl seiner Prüfungsthemen und bei der Gestaltung seiner Prüfungen unabhängig. Prüfungs- und Beratungsgesuchen des Deutschen Bundestages und seiner Ausschüsse berücksichtigt er jedoch regelmäßig.

Als Prüfungsmaßstäbe gibt Artikel 114 Absatz 2 Grundgesetz die Wirtschaftlichkeit und die Ordnungsmäßigkeit vor. Der Bundesrechnungshof hinterfragt daher zum einen, ob die Verwaltung ihre Ressourcen wirtschaftlich verwendet und mit den Maßnahmen auch tatsächlich die angestrebten Ziele erreicht. Zum anderen achtet er aber auch auf ein ordnungsgemäßes Verwaltungshandeln und prüft, ob die geltenden Normen und Grundsätze eingehalten werden.

Der Bundesrechnungshof teilt seine Prüfungsfeststellungen grundsätzlich der geprüften Stelle, z. B. dem zuständigen Bundesministerium, mit und bittet sie um eine Stellungnahme. Die geprüfte Stelle hat dann die Möglichkeit, den Sachverhalt zu erläutern oder ihr Vorgehen zu begründen. Auf dieser Grundlage stellt der Bundesrechnungshof sein Prüfungsergebnis abschließend fest. Dabei entscheidet er auch, ob er es in seine Bemerkungen aufnimmt.

Der Bundesrechnungshof kontrolliert, was die geprüften Stellen unternommen haben, um Mängel abzustellen oder Verfahren zu verbessern. Er hält außerdem nach, ob sie die vom Deutschen Bundestag und vom Bundesrat erteilten Auflagen erfüllen.

Die Arbeit des Bundesrechnungshofes folgt klaren Grundsätzen. Der Bundesrechnungshof prüft ergebnisoffen; seine Methoden hinterfragt er fortlaufend und passt sie erforderlichenfalls an. Politische Entscheidungen beurteilt er nicht. Er kann aber prüfen und berichten, ob die zugrunde liegenden Annahmen zutreffen und ob eine darauf gestützte Maßnahme die beabsichtigte Wirkung erzielt hat.

4 Der Bundesrechnungshof berät die Regierung und das Parlament

Der Bundesrechnungshof berät den Deutschen Bundestag, den Bundesrat, die Bundesregierung sowie einzelne Bundesministerien auf der Grundlage seiner Prüfungserfahrungen. Er ist zudem in vielen Fällen anzuhören oder zu beteiligen, z. B. wenn Förderrichtlinien der Bundesministerien erlassen oder Beteiligungen des Bundes an privatrechtlichen Unternehmen geändert werden sollen.

Über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung kann der Bundesrechnungshof den Deutschen Bundestag, den Bundesrat und die Bundesregierung jederzeit unterrichten (Berichte nach § 99 BHO). Die Berichte veröffentlicht der Bundesrechnungshof unverzüglich nach der Zuleitung an die Empfänger im Internet.² Zur Erfüllung seines Beratungsauftrags kann der Bundesrechnungshof seine Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen auch in Berichten nach § 88 Absatz 2 BHO zusammenfassen. Die an das Parlament adressierten Berichte werden in den Ausschüssen behandelt, insbesondere im Haushaltsausschuss und im Rechnungsprüfungsausschuss. Dabei wird auch darüber entschieden, wie die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes umgesetzt werden sollen. Sobald die Berichte abschließend beraten worden sind, veröffentlicht der Bundesrechnungshof sie im Internet, soweit dies mit dem Schutz von Persönlichkeitsrechten, Unternehmensinteressen und dem öffentlichen Interesse vereinbar ist. Die veröffentlichten Berichte sind im Internetangebot des Bundesrechnungshofes abrufbar.³

5 Beratung durch den Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung

Der Präsident des Bundesrechnungshofes ist traditionell zugleich Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung. Auch er berät die Bundesregierung und das Parlament, insbesondere über die Auswirkungen von Rechtsvorschriften auf die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns. Die Bundesministerien sind gehalten, ihn frühzeitig zu beteiligen, wenn sie Gesetzesvorlagen oder Entwürfe von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften erarbeiten.

² <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/sonderberichte>

³ <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/beratungsberichte>

Bundeskanzlerin und Bundeskanzleramt

(Einzelplan 04)

1 Seit Jahren ungelöstes Finanzierungsproblem gefährdet denkmalgeschütztes Haus (Kapitel 0452 Titelgruppe 03)

Zusammenfassung

Dem denkmalgeschützten Otto-Nagel-Haus in Berlin droht eine teure Generalsanierung. Die Verantwortlichen sind seit Jahren ihrer Pflicht zum Erhalt des Gebäudes nicht ausreichend nachgekommen. In dem Haus aus dem 18. Jahrhundert ist die bpk-Bildagentur Bildportal der Kultureinrichtungen (Bildagentur) untergebracht. Sie ist ein sogenannter Regiebetrieb der Stiftung Preußischer Kulturbesitz (Stiftung). Die Stiftung gehört zum Geschäftsbereich der Beauftragten für Kultur und Medien (Bundesbeauftragte). Die Bildagentur muss den gesamten Bauunterhalt aus ihren Einnahmen decken. Sie brauchte in den Jahren 2012 bis 2016 ihre Rücklagen von 1,4 Mio. Euro für Sanierungsmaßnahmen auf. Die begonnene Sanierung konnte sie nicht abschließen.

Im Jahr 2016 kam es zu einem Schmelbrand der veralteten Elektroinstallation. Der Bundesrechnungshof wies im März 2017 auf den nach wie vor erheblichen Sanierungsbedarf und die Mängel im Brandschutz hin. Er forderte die Stiftung auf, ihren Bauunterhaltungs- und Sanierungspflichten nachzukommen. Bis zum Jahr 2019 geschah nichts Wesentliches. Die Stiftung und die Bundesbeauftragte begründeten ihre Untätigkeit mit steuer- und wettbewerbsrechtlichen Rahmenbedingungen für Regiebetriebe.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass die Bundesbeauftragte und die Stiftung eine weitere Schädigung des denkmalgeschützten Gebäudes in Kauf nehmen. Damit riskieren sie eine unwirtschaftliche Generalsanierung. Die Bundesbeauftragte muss daher sicherstellen, dass das denkmalgeschützte Gebäude erhalten wird.

1.1 Prüfungsfeststellungen

Die Stiftung wird aus Mitteln des Bundes und der Länder finanziert. Ihre wesentliche Aufgabe ist es, die ihr übertragenen preußischen Kulturgüter zu bewahren, zu pflegen und zu ergänzen. Für den Erhalt ihrer Liegenschaften ist sie selbst verantwortlich. Die Stiftung gehört zum Geschäftsbereich der Bundesbeauftragten. Für bauliche Angelegenheiten der Stiftung ist das Bundesamt für Bauordnung und Raumwesen (BBR) zuständig.

Die Bildagentur ist der zentrale Mediendienstleister der Stiftung. Sie besitzt eine der größten zeitgeschichtlichen Fotosammlungen in Europa. Ursprünglich als Bildarchiv gegründet, bietet sie heute alle Dienstleistungen einer modernen Fotoagentur an. Die Bildagentur gehört organisatorisch zur Staatsbibliothek. Sie ist im stiftungseigenen Otto-Nagel-Haus in Berlin-Mitte untergebracht. Das denkmalgeschützte Gebäude stammt aus dem 18. Jahrhundert.

Die Stiftung führt die Bildagentur als sogenannten Regiebetrieb. Die Bildagentur muss, anders als die anderen Einrichtungen der Stiftung, sämtliche Ausgaben aus ihren Einnahmen decken. Das gilt auch für den notwendigen Bauunterhalt und Brandschutz. Nur wenn ihre Einnahmen es zulassen, kann sie solche Bauleistungen ausführen lassen oder dafür Rücklagen bilden.

Bildagentur kann Sanierungsarbeiten aus Geldmangel nicht beenden

In den Jahren 2012 bis 2016 brauchte die Bildagentur ihre Rücklagen von 1,4 Mio. Euro für Sanierungsmaßnahmen auf. Sie sanierte im Wesentlichen das Dach einschließlich des Dachgeschosses, die straßenseitige Fassade und Teile der Kellerwandabdichtungen. Wegen fehlender Mittel konnte sie die Arbeiten nicht abschließen. Die Stiftung stellte für diese Aufgaben wegen stiftungsinterner Regelungen keine Haushaltsmittel zur Verfügung.

Im März 2017 hat der Bundesrechnungshof einen erheblichen Sanierungsbedarf und Mängel beim Brandschutz des Otto-Nagel-Hauses festgestellt. Die weitgehend veraltete Elektroinstallation hatte z. B. im Jahr 2016 einen Kabelschwelbrand verursacht. Fassaden- und Kellerabdichtungsarbeiten waren nicht fertiggestellt. Ein ganzheitliches Sanierungskonzept für das Otto-Nagel-Haus lag nicht vor. Der Bundesrechnungshof forderte die Stiftung auf, ihren Bauunterhalts- und Sanierungspflichten nachzukommen. Sie sollte ein Ansteigen des vorhandenen Sanierungsumfangs und damit eine weitere Schädigung der denkmalgeschützten Bausubstanz verhindern. Die nicht fertiggestellte Kellerabdichtung birgt z. B. die Gefahr einer weiteren Durchfeuchtung der Kellerwände.

Schäden auch zwei Jahre später noch nicht behoben

Im August 2019 stellte der Bundesrechnungshof fest, dass viele Mängel weiter vorlagen. Mittlerweile war die Hoffassade mit Bauzäunen abgesperrt. Wie zwei Jahre zuvor war die Abdichtung des Kellers noch nicht an die Hoffassade angeschlossen. Die unsanierte Hoffassade hatte ebenfalls noch Risse und der Außenputz war stellenweise abgeplatzt.

Abbildung 1.1

Zustand der Fassade im Vergleich März 2017 und August 2019

Fehlender Anschluss der Kellerabdichtung an die Fassade, abgeplatzter Putz



Quelle: Bundesrechnungshof.

Im Gebäude waren zwei Jahre nach der ersten Prüfung ebenfalls keine entscheidenden baulichen Verbesserungen erkennbar. Die Kellerinnenwände wiesen weiter rundum Feuchtigkeitsschäden auf.

Abbildung 1.2

Feuchtigkeitsschäden nach zwei Jahren nicht behoben

Zustand der Kellerwände im März 2017 und im August 2019



Quelle: Bundesrechnungshof.

Auch die technischen Anlagen, wie z. B. die Elektro- oder Sanitärinstallationen, waren weiter zum Teil völlig veraltet und sanierungsbedürftig.

Abbildung 1.3

Veraltete Elektroinstallation nach zwei Jahren unverändert

Zustand im März 2017 und im August 2019



Quelle: Bundesrechnungshof.

Die Bildagentur wies darauf hin, dass sie die Mängel nicht habe beseitigen können, weil ihr dazu die Mittel fehlten. Ihre Rücklagen habe sie u. a. für die Sanierung der straßenseitigen Fassade aufgebraucht. Die Stiftung und die Bundesbeauftragte bestätigten, keine Mittel zur Verfügung gestellt zu haben, obwohl auch sie grundsätzlichen Handlungsbedarf gesehen hätten. Das Otto-Nagel-Haus sei im Verhältnis zu anderen Liegenschaften der Stiftung jedoch relativ klein, sodass es nicht im Fokus gestanden habe. Ein im Jahr 2019 aufgestelltes Brandschutzkonzept fordert u. a. die zeitnahe Sicherstellung eines zweiten Rettungsweges. Die notwendigen Arbeiten dazu sollen nunmehr veranlasst werden.

1.2 Würdigung

Der schlechte bauliche Zustand des Otto-Nagel-Hauses und die nicht abgeschlossenen Arbeiten sind für alle Beteiligten erkennbar. Nicht zuletzt der Schwelbrand sollte vor Augen geführt haben, dass dringender Handlungsbedarf besteht. Der Bundesrechnungshof hält die Untätigkeit von Bundesbeauftragter, Stiftung und Bildagentur für nicht vertretbar. Die Probleme etwa mit der veralteten Elektroinstallation haben Gefahrenpotenziale aufgezeigt, die erhebliche Auswirkungen haben können. Auch die noch nicht fertiggestellte Kellerabdichtung führt zu weiteren Schäden am Mauerwerk.

Die Bildagentur hätte zusammen mit dem BBR umfassend untersuchen müssen, welche baulichen Maßnahmen für das Otto-Nagel-Haus notwendig sind. Auf dieser Grundlage hätten sie ein Sanierungskonzept erarbeiten und die dafür erforderlichen Mittel feststellen müssen. Wenn die Bildagentur das Otto-Nagel-Haus nicht aus eigenen Mitteln erhalten kann, ist die Stiftung gefordert, die Finanzierung sicherzustellen.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, dass auf Grundlage eines umfassenden Sanierungskonzeptes die Bundesbeauftragte der Stiftung die notwendigen Mittel für die anstehenden Arbeiten bereitstellt und auf die ordnungsgemäße Verwendung achtet. Die Stiftung muss ein Ansteigen des Sanierungsbedarfs und einen weiteren Verfall der Bausubstanz verhindern. Insbesondere bei denkmalgeschützten Gebäuden ist es erforderlich, die notwendigen Bauunterhaltungsmaßnahmen regelmäßig durchzuführen. Nur so können unwirtschaftliche Generalsanierungen vermieden werden.

1.3 Stellungnahme

Die Bundesbeauftragte hat eingeräumt, dass beim Otto-Nagel Haus der Bauunterhalt vernachlässigt wurde. Die von der Bildagentur bisher zur Verfügung gestellten Mittel hätten für eine vollständige Sanierung des Hauses nicht ausgereicht. Die Bildagentur habe daher in den vergangenen Jahren nur dringend notwendige Maßnahmen durchgeführt. Ausreichende Mittel für die Komplettsanierung habe sie bisher noch nicht veranschlagt.

Die Bundesbeauftragte habe die Stiftung gebeten, in Abstimmung mit dem BBR ein Sanierungskonzept zu erarbeiten. Das BBR habe inzwischen eine Übersicht aller erforderlichen Maßnahmen des Bauunterhalts erstellt. Diese seien mit Kostenschätzung, Dringlichkeitsstufen und voraussichtlichem Mittelabfluss unterlegt. Mit der Umsetzung der Maßnahmen aus dem im Jahr 2019 erstellten Brandschutzgutachten werde im Jahre 2020 begonnen. Die Fassadensanierung im Hofbereich und die straßenseitige Trockenlegung des Gebäudes würden mit besonderer Dringlichkeit verfolgt.

Zurzeit evaluiere die Stiftung die bisherige Verfahrensweise, den Bauunterhalt vollständig aus Einnahmen der Bildagentur zu finanzieren. Sie prüfe beispielsweise, ob eine angemessene Veranschlagung des Bauunterhalts bei der Staatsbibliothek möglich sei. Da die Bildagentur als Regiebetrieb geführt wird, müssten komplexe steuerrechtliche wettbewerbsrechtliche Aspekte geprüft werden. Die Prüfung sei noch nicht abgeschlossen.

1.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof bewertet positiv, dass die Stiftung und das BBR nunmehr ein Sanierungskonzept für das Otto-Nagel-Haus erarbeitet haben. Es bleibt jedoch unverständlich, weshalb diese Planungs- und Entscheidungsgrundlage erst jetzt erstellt wurde. Der mangelhafte Zustand des denkmalgeschützten Gebäudes ist allen Beteiligten schon seit Jahren bekannt. Sie haben eine weitere Schädigung der historischen Bausubstanz hingenommen und eine unwirtschaftliche Generalsanierung riskiert.

Die Bundesbeauftragte ist aufgefordert zu prüfen, wie die Stiftung das Sanierungskonzept zeitnah umsetzen kann. Dabei wird sie die von ihr angeführten steuerlichen und wettbewerbsrechtlichen Aspekte unverzüglich zu klären haben. Einen weiteren Verfall des unter Denkmalschutz stehenden Gebäudes gilt es zu verhindern.

Auswärtiges Amt

(Einzelman 05)

2 Anhaltend mangelnde Dokumentation und schlechte Aktenführung im Auswärtigen Amt hemmen dessen Leistungsfähigkeit erheblich

Zusammenfassung

Das Auswärtige Amt nimmt seit Jahren und trotz zahlreicher Ermahnungen des Bundesrechnungshofes erhebliche Mängel bei der Dokumentation und Aktenführung hin. Diese Unzulänglichkeiten machen das Verwaltungshandeln intransparent und führen zu teils erheblichem Wissensverlust. Zusammen hemmen sie die Leistungsfähigkeit des Auswärtigen Amtes mit seinen 227 Auslandsvertretungen beträchtlich. Zwar bemüht sich das Auswärtige Amt, seine Aktenführung zu verbessern. Seine bisherigen Initiativen erschöpften sich jedoch im Wesentlichen in neuen Regelungen und Anweisungen. Sie hatten nur bescheidene Wirkung. Die tieferen Ursachen für die aufgezeigten Mängel sieht der Bundesrechnungshof in unzulänglich wahrgenommener Führungsverantwortung. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Auswärtige Amt den dringend notwendigen Wandel in seiner Hauskultur nun tatsächlich einleitet. Es muss insbesondere bei seinen Führungskräften die notwendige Aufmerksamkeit für die administrativen Aspekte des Dienstbetriebs dauerhaft sicherstellen.

2.1 Prüfungsfeststellungen

Der Auswärtige Dienst besteht aus der Zentrale des Auswärtigen Amtes und den 227 Auslandsvertretungen. Sie bilden eine einheitliche Behörde unter Leitung des Bundesministers des Auswärtigen. Die Zentrale ist für die politische Steuerung und auch für die Fachaufsicht über die Auslandsvertretungen verantwortlich. Botschafterinnen und Botschafter leiten die Auslandsvertretungen und sind in der Regel zugleich die Beauftragten für den Haushalt. Die Verwaltungsleitung in den Auslandsvertretungen obliegt den Kanzlerinnen und Kanzlern. Als interne Kontrollinstanzen sind im Auswärtigen Dienst eine Innenrevision in der Zentrale und die Inspektion für die Kontrolle der Auslandsvertretungen verantwortlich.

Generalisten- und Rotationsprinzip

Auswahl und Einsatz seines Personals richtet das Auswärtige Amt am sogenannten Generalistenprinzip aus: Angehörige aller Laufbahnen müssen in jedem Fachbereich und an jedem Platz der Welt einsetzbar sein. Damit korrespondiert ein vom Auswärtigen Amt konsequent gehandhabtes Prinzip der Personalrotation: Alle drei bis vier Jahre wechseln die Beschäftigten Fachgebiet und Einsatzort (z. B. von der Zentrale ins Ausland und umgekehrt).

Gute Aktenführung als Ausdruck und Mittel rechtsstaatlicher Verwaltung

Öffentliche Verwaltung hat ihre Arbeit am Rechtsstaatsprinzip des Grundgesetzes auszurichten. Artikel 20 Absatz 3 Grundgesetz verpflichtet das Auswärtige Amt zur objektiven Dokumentation des wesentlichen sachbezogenen Geschehensablaufs. Konkret bedeutet das: Akten – auch elektronische – vorzuhalten, die alle wesentlichen Verfahrenshandlungen vollständig, wahrheitsgetreu und für den internen Dienstbetrieb, aber auch für Dritte, nachvollziehbar abbilden. Verwaltungsvollzug muss im Rechtsstaat überprüfbar sein: für den Haushaltsgesetzgeber, für Gerichte und für Organe der externen Finanzkontrolle wie den Bundesrechnungshof.

Jahrelang beanstandete Defizite nicht abgestellt

Seit mindestens 20 Jahren beanstandet der Bundesrechnungshof die Aktenführung des Auswärtigen Amts. In mittlerweile 50 Prüfungen in der Zentrale und 20 Prüfungen in den Auslandsvertretungen stellte er u. a. fest:

- In finanzwirksamen Förder- und Bauakten fehlten entscheidungserhebliche Unterlagen sowie Vermerke zu wesentlichen Sach- und Bearbeitungszusammenhängen. Die Entscheidungsprozesse zu Projektförderungen waren nicht nachvollziehbar.
- Schriftgut war in der Registratur gar nicht oder unter falschen Aktenzeichen abgelegt, andere Vorgänge waren nur bei den Bearbeitern in „Sonderablagen“. Darüber hinaus waren Akten nicht auffindbar.
- Akten aus 42 Ablagekartons, die an das politische Archiv abgegeben werden sollten, waren vernichtet worden. Dies fiel im Auswärtigen Amt nicht auf.
- Liegenschafts- und Bauunterlagen waren lückenhaft oder fehlten ganz. Rotationsbedingt wechselten alle für eine große Baumaßnahme zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zeitgleich. Die neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter fanden weder vollständige Akten vor, noch hatte eine Amtsübergabe stattgefunden.

Aufgrund der wiederholten Hinweise des Bundesrechnungshofes überarbeitete das Auswärtige Amt zwar seine Registraturanweisung und änderte Verantwortlichkeiten. Gleichwohl war das Bild immer wieder dasselbe. Das Handeln und die finanziell bedeutsamen Verwaltungsentscheidungen des Auswärtigen Amts waren häufig nicht nachvollziehbar. In der Zentrale des Auswärtigen Amts in Berlin betraf dies insbesondere die Zuwendungsbearbeitung für Krisenprävention, Humanitäre Hilfe und die Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik. Das Auswärtige Amt gab hierfür im Jahr 2018 insgesamt 2,7 Mrd. Euro aus, mithin die Hälfte aller im Einzelplan 05 eingestellten Mittel. Bei den Auslandsvertretungen lag der Schwerpunkt der Mängel beim Liegenschaftsbereich einschließlich Auslandsbau. Die Ausgaben dafür beliefen sich im Jahr 2018 auf mehr als 200 Mio. Euro.

Ermahnungen der internen Kontrollinstanzen missachtet

Auch die internen Kontrollinstanzen des Auswärtigen Amts beanstandeten immer wieder die gleichen Mängel in der Dokumentation und Aktenführung. Dies betraf auch haushaltsrechtlich und kassentechnisch relevante Vorgänge. So beklagte die Inspektion an mehreren außenpolitisch besonders bedeutsamen Auslands-

vertretungen einen institutionellen Gedächtnisverlust. Die Mängel wirkten sich, so die Inspektion, nachteilig auf Arbeitsprozesse aus. Sie erschwerten bei Rotationen einen angemessenen Wissenstransfer. Nach Einschätzung der Inspektion wird es auch Auswirkungen auf die Arbeit der Historiker haben, wenn das politische Archiv des Auswärtigen Amts weiße Flecken aufweist. Sie sah die Gefahr, dass wichtige Bereiche der Auswärtigen Politik undokumentiert verschwinden.

Der Bundesrechnungshof stellte bei seinen Prüfungen fest, dass die von der Inspektion beanstandeten Mängel auch Jahre später nicht abgestellt waren. Erinnerungen und Mahnungen der verantwortlichen Kanzlerinnen und Kanzler erzeugten bei den Beschäftigten keine nachhaltige Wirkung. Konsequente Bemühungen von Botschafterinnen und Botschaftern, die mangelhaften Zustände tatsächlich abzustellen, waren nicht erkennbar.

Strukturelle Mängel begünstigen die festgestellten Defizite

Der Bundesrechnungshof hatte die Aktenführung schwerpunktmäßig im Jahr 2008 untersucht. Wegen der anhaltenden Unzulänglichkeiten prüfte er im Jahr 2018 das Thema noch einmal eingehender und analysierte die Ursachen. Dabei hat er folgende strukturelle Mängel identifiziert:

- Für die Aktenverwaltung gab es keine einheitlichen und lückenlosen Regelungen zur Dokumentation und Aktenführung. Sachliche Gründe hierfür gab es nicht. Das zuständige Grundsatzreferat hatte keinen vollständigen Überblick über die Mängel. Bekannte Fehler wertete es nicht systematisch nach seinen Ursachen aus.
- Das Auswärtige Amt würdigte die Aufgaben und den Stellenwert von Registraturen nicht angemessen. Es hatte deren Aufgaben unzureichend umrissen und die Auswirkungen einer zunehmend digitalisierten Arbeit nicht berücksichtigt. Die Personalausstattung seiner Registraturen passte es nicht dem stetig steigenden Aufgabenumfang an. So sank im Zeitraum von 2010 bis 2018 die Zahl eingerichteter Planstellen und Stellen im Inland in der Laufbahn des mittleren Dienstes um 7,2 %. In der Laufbahn des gehobenen Dienstes stieg sie hingegen um 22,8 % an, im höheren Dienst um 16,8 %. Ähnlich disproportional entwickelte sich auch die Anzahl der besetzten Planstellen und Stellen im Inland.
- Vorgesetzte nahmen ihre Verantwortung für ein angemessenes Wissensmanagement im Auswärtigen Amt nicht ausreichend wahr. Fehlende oder unzureichende Übergabeverhandlungen im Zuge von Rotationen blieben ohne Konsequenzen. Führungskräfte zeigten sich an den ihnen gegenüber eingehend dargelegten Missständen bei Dokumentation und Registratur überwiegend desinteressiert.

2.2 Würdigung

Ordnungsgemäße Aktenführung und Dokumentation bilden das Rückgrat einer sowohl rechtsstaatlichen Maßstäben genügenden wie leistungsfähigen und damit wirtschaftlich arbeitenden Verwaltung. Dies gilt umso mehr mit Blick auf das im Auswärtigen Amt gehandhabte Generalistenprinzip mit regelmäßiger, alle Hierar-

chieebenen und Fachrichtungen erfassenden Personalrotation. Das ganze Ausmaß der über mittlerweile zwei Jahrzehnte beharrlich sich haltenden Mängel äußert sich in Wissensverlust und intransparentem Handeln. All das hemmt die Leistungsfähigkeit des Auswärtigen Amtes erheblich.

Obwohl das Auswärtige Amt um die Schwächen seiner Dokumentation und Aktenführung seit langem weiß, hat es diese nicht abzustellen vermocht. Versuche, der Missstände Herr zu werden, erschöpften sich regelmäßig in Zusagen, neuen Regelungen, Anweisungen, Erlassen usw. Die Mängel bestanden gleichwohl weiter. Die eigentlich klar erkennbaren strukturellen Unzulänglichkeiten bei der Ausstattung und dem Stellenwert von Registraturen ist es nicht angegangen. Der Bundesrechnungshof vermisst insbesondere die Wahrnehmung von Führungsverantwortung. Es überwiegt insoweit eine die Führungsebene im Auswärtigen Amt dominierende Laissez-faire-Haltung. Hierin liegt zur Überzeugung des Bundesrechnungshofes die zentrale Ursache für die Missstände.

2.3 Stellungnahme

Das Auswärtige Amt hat die aufgezeigten Mängel grundsätzlich anerkannt. Seine Regeln zum Registraturwesen überarbeite es, *„um die ernüchternde Erfahrung anderer europäischer Partner mit der elektronischen Veraktung außenpolitisch komplexer Vorgänge (man fängt immer wieder bei null an) nach Möglichkeit zu vermeiden.“* Verstärkt habe es die Sachbearbeitenden und deren Vorgesetzte auf die Bedeutung guter Schriftgutverwaltung hingewiesen. Die Zentrale versende regelmäßige Rundmails. Auch die Kanzlerinnen und Kanzler in den Auslandsvertretungen wiesen auf die Pflicht zur Aktenführung hin. Die Zentrale ermahne sie auch, sich stärker für ordnungsgemäße Abläufe in den Registraturen einzusetzen. Sein Personal wolle es intensiver im Bereich Schriftgutverwaltung ausbilden. Der Informationsfluss zwischen Inspektion und dem für die Aktenführung und Dokumentation zuständigen Fachreferat funktioniere „sehr gut“.

Registraturkräfte wolle es zu „Ansprechpersonen für Wissens- und Informationsmanagement“ aufwerten. Sein Personalkonzept für den mittleren Dienst sei schlüssig und habe sich bewährt. Die Schriftgutverwaltung sei zwar eine Kernaufgabe des mittleren Dienstes, es gebe für ihn aber auch noch andere umfangreiche Tätigkeitsfelder. Ansteigendes Haushaltsvolumen löse nicht notwendigerweise einen direkt proportionalen Aufwand im Registratordienst aus. Neu geschaffenen Arbeitseinheiten habe es mindestens eine Registraturkraft zugewiesen. Strukturelle Lücken habe es damit geschlossen.

Verantwortung seiner Führungskräfte für ordnungsgemäße Dokumentation und Aktenführung erkennt das Auswärtige Amt grundsätzlich an. Sein Reformpapier „Review 2014“ stelle allgemein auf die Bedeutung guter Führung ab (Leitbild „Gute Führung“), desgleichen ein 90-seitiges Handbuch für Führungskräfte. Der wertschätzende Umgang von Vorgesetzten mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern stehe im Vordergrund. Das Auswärtige Amt werde weiterhin seine Beschäftigten und auch die Leitungsebene für die Bedeutung guter Dokumentation und Akten-

führung sensibilisieren. Dies sei zuletzt anlässlich der Botschafterkonferenzen 2018 und 2019 geschehen. Die Veränderung der Hauskultur sei eine Daueraufgabe, deren Umsetzung durch ein bereits 2001 eingeführtes jährliches Vorgesetztenfeedback flankiert werde. Darin erzielten 97,5 % der Vorgesetzten gute Ergebnisse.

2.4 Abschließende Würdigung

Die Stellungnahme des Auswärtigen Amtes ist nicht überzeugend. Die sich jahrzehntelang beharrlich haltenden Mängel sind ob ihrer Bedeutung nicht mehr hinnehmbar. Was jetzt ansteht, sind weniger neue Regelungen sondern eine profund andere „Hauskultur“. Einzelheiten dazu bleibt das Auswärtige Amt schuldig. Fraglich ist bereits, ob das von ihm herausgestellte Vorgesetztenfeedback tatsächlich unbequeme Themen umfasst. Dazu gehört auch die vom Vorgesetzten selbst vorzulebende und gegenüber seinem Stab einzufordernde Pflicht zu regelgebundenem Arbeiten.

Die Stellungnahme lässt auch offen, ob und wie das Auswärtige Amt den Registraturdienst personell stärken will. Auch seine Ausführungen für ein neues Anforderungsprofil sind unergiebig. Wie genau will das Auswärtige Amt Bedeutung und Ansehen seines Registraturdienstes tatsächlich verbessern? Wie will es verhindern, dass sich Lücken in der Dokumentation durch eine zunehmend digital dominierte Sachbearbeitung nicht vergrößern?

Insbesondere seine Ausführungen zur Führungsverantwortung bleiben ob der Bedeutung der aufgezeigten Mängel unvertretbar an der Oberfläche. Schulungen und Führungshandbücher haben zu einer regelgebundenen Führung nicht spürbar beigetragen. In einer Hauskultur des Laissez-faire im Auswärtigen Amt sieht der Bundesrechnungshof die Hauptursache für die von ihm seit über 20 Jahren beanstandeten Mängel. Dem Kern des Problems – kein glaubwürdiges, nachhaltiges und konsequentes Gegensteuern seitens der Führungsebenen im Auswärtigen Amt – stellt es sich mithin nicht.

Der Bundesrechnungshof erwartet vom Auswärtigen Amt einen spürbaren Wandel in seiner Hauskultur. Der Anstoß dazu muss von seinen Führungskräften kommen. Sie müssen verinnerlichen, dass eine hinreichende Dokumentation Grundlage für eine wirtschaftliche, transparente und damit leistungsfähige Verwaltung ist.

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)

(Einzelplan 06)

3 Förderprogramme des Bundes: Jeder fünfte Euro geht als Vergütung an die KfW (Kapitel 0604 Titel 661 08, 891 03, 891 22, 893 03, Kapitel 6092 Titel 661 01)

Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hält die Durchführungskosten mehrerer Förderprogramme des Bundes für zu hoch. Der Bund gab für die Förderprogramme „Altersgerecht umbauen“ und „Energetische Stadtsanierung“ in den Jahren 2014 bis 2017 insgesamt 205,8 Mio. Euro aus. Davon ging mit 38,8 Mio. Euro fast jeder fünfte Euro an die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) als Vergütung dafür, dass sie die Programme durchführte.

Fördermittel sollten soweit wie möglich dem eigentlichen Zweck der Förderung zugutekommen. Das BMI sollte darauf hinwirken, den Anteil der Durchführungskosten an den ausgegebenen Fördermitteln deutlich zu senken. Dafür muss es untersuchen, ob die Beauftragung der KfW wirtschaftlich ist und ob die Programminhalte und -verfahren anders ausgestaltet werden können.

3.1 Prüfungsfeststellungen

Das BMI hat die KfW mit der Durchführung von Förderprogrammen des Bundes beauftragt. Die KfW erhält dafür Vergütungen aus den Titeln für die Förderprogramme im Bundeshaushalt. Die Höhe der Vergütungen geht aus dem Bundeshaushalt nicht hervor. Der Bundesrechnungshof prüfte in einigen Programmen die Ausgaben für diese Vergütungen in den Jahren 2014 bis 2017.

Ausgestaltung der Förderprogramme

Das Förderprogramm „Altersgerecht umbauen“ besteht aus zwei Teilen:

- Im Teilprogramm „Barrierereduzierung“ fördert die KfW seit dem Jahr 2010 mit Investitionszuschüssen beispielsweise den Einbau von Rampen oder altersgerechten Sanitäranlagen in Wohngebäuden. Bis zum Jahr 2011 bewilligte sie hierzu auch zinsverbilligte Darlehen. Für noch laufende Darlehen stehen weiterhin Mittel für die Zinsverbilligungen im Bundeshaushalt bereit.
- Im Teilprogramm „Kriminalprävention durch Einbruchsicherung“ bezuschusst die KfW seit dem Jahr 2015 beispielsweise den Einbau von einbruchhemmenden Türen oder Einbruchmeldeanlagen. Die Mindestinvestition beträgt 500 Euro. Bis zum Jahr 2017 bewilligte die KfW mehr als 100 000 Anträge auf Zuschüsse.

Mit dem Förderprogramm „Energetische Stadtsanierung“ will der Bund seit dem Jahr 2011 insbesondere Kommunen dabei unterstützen, die Energieeffizienz von Gebäuden und Infrastruktur zu verbessern. Dazu bewilligt die KfW aus Bundesmitteln Zuschüsse zu Konzepten und Personalkosten. Außerdem gewährt sie Zinsverbilligungen und Tilgungszuschüsse zu Darlehen für Investitionen. Für beide Förderprogramme gab der Bund in den Jahren 2014 bis 2017 insgesamt 205,8 Mio. Euro aus.

Vergütungen der KfW

Die KfW erhielt in den Jahren 2014 bis 2017 eine pauschale Vergütung. Sie belief sich auf 38,8 Mio. Euro, das sind 19 % der Ausgaben für die beiden Programme (siehe Tabelle 3.1).

Tabelle 3.1

Programmausgaben und KfW-Vergütung 2014 bis 2017

Programm	Ausgaben in Mio. Euro	Davon KfW-Vergütung in Mio. Euro	Vergütungsanteil in %
Altersgerecht umbauen	171,1	34,5	20
Energetische Stadtsanierung	34,7	4,3	12
Gesamt	205,8	38,8	19

Quelle: Angaben des BMI und Berechnungen des Bundesrechnungshofes.

Inzwischen erhält die KfW eine Vergütung, die sich an ihrem Aufwand orientiert. Das BMI rechnet für die nächsten Jahre damit, dass diese Vergütung im Programm „Altersgerecht umbauen“ zwischen 15 und 20 % und im Programm „Energetische Stadtsanierung“ zwischen 11 und 14 % der Ausgaben betragen wird.

Keine wirtschaftliche Durchführung der Programme

Die Bundesregierung beauftragte die KfW wiederholt mit der Durchführung der beiden Förderprogramme. Handlungsalternativen prüfte sie entgegen den Hinweisen des Bundesrechnungshofes nicht. Beispielsweise untersuchte die Bundesregierung vor einer erneuten Beauftragung der KfW nicht, ob sie statt der KfW eine Behörde oder einen privaten Projektträger beauftragen könnte.

Für ein Förderprogramm muss die Bundesregierung Förderinstrumente, wie z. B. Darlehen oder Zuschüsse, sowie Förderkriterien, wie Mindestbeträge für Förderungen, vorab festlegen. Das Förderverfahren muss gewährleisten, dass die Förderziele mit möglichst geringem Verwaltungsaufwand erreicht werden. Die Bundesregierung untersuchte dies bei den beiden geprüften Förderprogrammen nie.

3.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat die Durchführungskosten für die Programme „Altersgerecht umbauen“ und „Energetische Stadtsanierung“ als zu hoch und damit unwirtschaftlich kritisiert. Er hält es nicht für vertretbar, dass annähernd 20 % und damit jeder fünfte Euro der Fördermittel als Vergütung bei der KfW verblieb. Dadurch stehen Mittel im erheblichen Umfang nicht für den eigentlichen Zweck der Förderung zur Verfügung.

Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahr 2018 die Höhe der KfW-Vergütung beim CO₂-Gebäudesanierungsprogramm im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) kritisiert (vgl. Bemerkungen 2018, Bundestagsdrucksache 19/5500 Nr. 14). Die KfW erhielt hier mehr als 10 % der Ist-Ausgaben für die Durchführung. Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hat dies als kritisch angesehen. Er hat das BMWi aufgefordert, eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchzuführen (vgl. Bundestagsdrucksache 19/11229 S. 25). Die Bundesregierung hätte vor Beginn und bei Fortsetzung der Förderprogramme prüfen müssen, ob sie wirtschaftlich ausgestaltet sind. Außerdem hätte sie untersuchen müssen, ob die Beauftragung der KfW wirtschaftlich ist. Bei zahlreichen Förderprogrammen bewilligen Behörden oder private Projektträger Zuschüsse. Nur bei Darlehensprogrammen muss eine Bank beauftragt werden.

Der Bundesrechnungshof hat das BMI aufgefordert zu prüfen, wie es die Durchführungskosten der Programme deutlich senken kann.

3.3 Stellungnahme

Das BMI hat die Kritik des Bundesrechnungshofes zurückgewiesen.

Es sei nicht sachgerecht, die Vergütung der KfW anhand der Ausgaben für die Programme zu bewerten. Bezugsgröße müsse die Höhe der jährlichen Neuzusagen sein, weil der Verwaltungsaufwand für die KfW vor allem zu Beginn der Förderung entstehe. Die KfW leiste Auszahlungen für Neuzusagen in aller Regel erst in den Folgejahren. Ihre Vergütung für die Darlehensprogramme habe sich im Übrigen bis Ende 2018 nach der Höhe des Darlehensbestandes berechnet.

Das BMI hat zugestanden, dass es bei der Einführung der Programme keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gegeben habe. Solche hätten jedoch nicht zu einer anderen Entscheidung geführt. Wegen der Darlehensvarianten in beiden Programmen sei es erforderlich gewesen, die KfW als Förderbank des Bundes mit der Durchführung zu beauftragen. Es sei nicht sinnvoll, dass unterschiedliche Stellen die Darlehen und Zuschüsse bewilligen. Die „Förderung aus einer Hand“ vereinfache das Verfahren und erhöhe dessen Transparenz.

Für das Teilprogramm „Kriminalprävention durch Einbruchsicherung“ hat das BMI auf die hohe Zahl von Anträgen und die im Durchschnitt sehr geringen Fördersummen hingewiesen. Diese Umstände würden den Verwaltungsaufwand

erhöhen. Es habe außerdem ein hoher politischer Druck bestanden, das Programm zügig einzuführen. Der Haushaltsgesetzgeber habe zuvor die Eckpunkte der Förderung bereits im Einzelnen festgelegt. Generell bringe der Deutsche Bundestag durch Beschluss des jeweiligen Haushaltsgesetzes seinen politischen Gestaltungswillen zum Ausdruck. Die Frage nach einer Fortsetzung oder Beendigung von Förderprogrammen sei daher auf politischer und parlamentarischer Ebene zu entscheiden.

Das BMI werde künftig die Wirtschaftlichkeit von neuen Förderprogrammen prüfen, soweit dies die politischen Vorgaben zuließen. Falls die beiden Programme „Altersgerecht umbauen“ und „Energetische Stadtsanierung“ fortgeführt werden, werde es für die Zuschussvarianten mögliche Handlungsalternativen auf ihre Wirtschaftlichkeit untersuchen.

3.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass das BMI auf eine deutliche Verringerung der Durchführungskosten für die beiden Programme hinwirken sollte. Ein Anteil von 12 bis 20 % der jeweiligen Gesamtausgaben ist zu hoch.

Der Bundesrechnungshof hat bei seiner Prüfung einen vierjährigen Zeitraum zugrunde gelegt. So flossen Auszahlungen für Zusagen aus unterschiedlichen Jahren in die Berechnung ein, darunter auch für Neuzusagen. Der Bundesrechnungshof hält deshalb die Gesamtausgaben für die Programme für einen geeigneten Maßstab, um die Höhe der Durchführungskosten zu bewerten.

Politische Vorgaben aus dem Parlament zur Gestaltung eines Förderprogramms entbinden die Exekutive nicht davon, die Haushaltsmittel für ein Förderprogramm wirtschaftlich zu verwenden. Der Haushaltsgesetzgeber darf eine möglichst weitgehende Verwendung der Fördermittel für den eigentlichen Förderzweck sowie Transparenz erwarten. Das BMI muss deswegen auch die Vergütungen im Bundeshaushalt ausweisen, wenn es diese mit den Fördermitteln veranschlagt.

Sofern die KfW die Programme unverändert fortführt, geht das BMI auch künftig von hohen Durchführungskosten aus. Es sollte deshalb unverzüglich prüfen, wie es die Programme wirtschaftlich ausgestalten kann. Dazu sollte es untersuchen, welche Förderkriterien, Förderinstrumente und Förderverfahren eine effiziente Programmdurchführung ermöglichen. Dabei muss das BMI auch in Betracht ziehen, auf die Vergabe von Darlehen zu verzichten. Für die Zuschussprogramme hat es zudem zu untersuchen, ob eine Behörde oder ein privater Projektträger sie wirtschaftlich durchführen kann. Denn auch die vom BMI angestrebte „Förderung aus einer Hand“ muss sich am Wirtschaftlichkeitsgrundsatz messen lassen.

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)

(Einzelplan 06)

4 BMI nutzt Chancen des digitalen Planens, Bauens und Betreibens im Bundeshochbau nicht

Zusammenfassung

Das BMI nutzt Chancen nicht, die digitale Methoden beim Planen, Bauen und Betreiben von Bauwerken bieten, um beispielsweise die Kosten- und Terminalsicherheit zu verbessern. Seit Jahren will das BMI den Bundeshochbau reformieren und digitalisieren. Als wichtige Grundlage hierfür sollen die Bauverwaltungen die Methode „Building Information Modeling“ (BIM) anwenden. Mit BIM können alle Daten eines Bauwerks digital erfasst, vernetzt und modelliert werden. So lassen sich Qualität, Transparenz und Effizienz eines Bauwerks von der Planung, über das Bauen, im Betrieb, bis zum Rückbau – also über seinen gesamten Lebenszyklus – verbessern. Das BMI hat bislang keine strategischen Vorgaben zur Einführung von BIM im Bundeshochbau entwickelt.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMI unverzüglich ein entsprechendes Umsetzungskonzept erarbeitet. Das BMI muss die Verantwortung für die Digitalisierung im Bundeshochbau im eigenen Ressort bündeln. Es muss zudem federführend die beteiligten Stellen zusammenbringen und deren Aktivitäten koordinieren.

4.1 Prüfungsfeststellungen

Chancen des digitalen Planens, Bauens und Betreibens

„Building Information Modeling“ (BIM) ist eine Methode, mit der alle Daten eines Bauwerks digital erfasst, vernetzt und modelliert werden können. BIM kann beim Planen, beim Bauen, im Betrieb und beim Rückbau von Bauwerken eingesetzt werden. Mit dieser Methode lassen sich Qualität, Transparenz und Effizienz eines Bauwerks über den gesamten Lebenszyklus verbessern. Bei Bauvorhaben kann so die Kosten- und Terminalsicherheit verbessert werden. Zudem können Risiken minimiert, Planungs- und Bauzeiten verkürzt und Bau- und Betriebskosten gesenkt werden.

Die Bundesregierung empfahl im Dezember 2015, digitale Methoden zu nutzen, um öffentliche Großprojekte effizienter und terminalsicherer durchzuführen. Sie vereinbarte im Koalitionsvertrag vom 12. März 2018, „die Digitalisierung des Planens und Bauens in der gesamten Wertschöpfungskette Bau“ voranzutreiben.

BMI ist für den Hochbau des Bundes federführend

Das BMI trägt als Oberste Baubehörde die Gesamtverantwortung für den Hochbau des Bundes. U. a. gibt es das für den Bundeshochbau maßgebliche Regelwerk – die Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes (RBBau) – heraus. Die Bauaufgaben des Bundes erledigen neben dem Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) als nachgeordnete Behörde des BMI auch die Bauverwaltungen der Länder (zusammen: Bauverwaltungen). Sie haben die RBBau zwingend anzuwenden.

Fehlendes Umsetzungskonzept des BMI

Der Bund will seit Jahren den Bundeshochbau reformieren und digitalisieren. Hierzu stieß er verschiedene Projekte an. Diese waren nicht aufeinander abgestimmt:

- Im Jahr 2014 ließ das vormals zuständige Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit erforschen, wie sich BIM auf den Bundeshochbau auswirken würde. Es stellte sich heraus, dass Vorgaben der RBBau möglicherweise überarbeitet werden müssten. Die Zuständigkeit ist zwischenzeitlich zum BMI gewechselt.
- Im Jahr 2016 veröffentlichte das BMI die „Reform Bundesbau“. Darin benannte es Handlungsempfehlungen für eine höhere Kosten-, Termin- und Qualitätssicherheit im Bundeshochbau. Die Methode BIM erwähnte es nicht.
- Seit dem Jahr 2017 sollen die Bauverwaltungen prüfen, ob die Anwendung von BIM-Elementen bei Bauvorhaben ab einem geschätzten Baukostenvolumen über 5 Mio. Euro geeignet ist. Die Prüfung soll sich nach den bestehenden Verfahrensschritten der RBBau richten. Nach mehr als zwei Jahren liegen keine verwertbaren Erkenntnisse vor.
- Eine interne Untersuchung im Jahr 2018 ergab, dass es dem BMI an einer baufachlichen IT-Strategie fehlt. Das Anwenden digitaler Methoden erfordere eine Modernisierung der RBBau. Die Methode BIM stand nicht im Fokus der Untersuchung.

Bislang hat das BMI kein übergreifendes Konzept, damit die Bauverwaltungen die Methode BIM im Bundeshochbau einheitlich anwenden können.

Weitere unabgestimmte Aktivitäten in Bund und Ländern

Das BMI baut seit dem Jahr 2018 gemeinsam mit dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) ein nationales BIM-Kompetenzzentrum (nationales Kompetenzzentrum) mit Kooperationspartnern aus Wissenschaft und Wirtschaft auf. Hier sollen Standards und Vorgaben für BIM erarbeitet sowie Wissen und Erfahrungen ausgetauscht werden. Das BMI veranschlagte im Haushalt dafür 10,5 Mio. Euro bis zum Jahr 2022.

Parallel hat das BMI Anfang 2019 ein kleines BIM-Kompetenzzentrum (kleines Kompetenzzentrum) eingerichtet. Hierfür hat es 5 Mio. Euro über einen Zeitraum von zehn Jahren vorgesehen. Das kleine Kompetenzzentrum ist organisatorisch bei einer Bauverwaltung eines Landes angesiedelt und soll ab dem Jahr 2027 BIM-Standards für den Bundeshochbau vorgeben.

Bereits seit dem Jahr 2008 beschäftigte sich zudem das BBR mit BIM im Bundeshochbau. Es führte Pilotprojekte zur Anwendung von BIM bei Bauvorhaben durch. Das BMI bezog das BBR organisatorisch jedoch nicht in den Aufbau der beiden Kompetenzzentren ein.

Weitere Bundesministerien sowie einzelne Länder treiben die Digitalisierung im Bauwesen eigenständig voran. Einzelne Bauverwaltungen der Länder stellten eigene BIM-Standards auf oder entwickeln diese.

4.2 Würdigung

Das BMI hat kein Konzept, wie es die Digitalisierung im Bundeshochbau umsetzen will. Zwar initiiert es seit Jahren Projekte und kündigt Reformen an. Ergebnisse kann es jedoch nicht vorweisen. Es muss aber den Einsatz digitaler Methoden bei Planungs- und Bauprozessen im Bundeshochbau nun zügig voranbringen. Hierbei hat es seine Untersuchungen und die Erfahrungen des BBR zu BIM einzubeziehen. Dabei sollte es prüfen, inwieweit bestehende Regelungen dem digitalen Wandel entgegenstehen.

Das Handeln des BMI ist zudem nicht strukturiert. Es baut nebeneinander zwei Kompetenzzentren mit ähnlicher inhaltlicher Zielsetzung auf. Zudem bindet es das BBR organisatorisch nicht ein und verzichtet dadurch auf dessen Erfahrungen. Darüber hinaus wird das kleine Kompetenzzentrum BIM-Standards erst ab dem Jahr 2027 bereitstellen. Das ist zu spät, um die Bauverwaltungen zu unterstützen. Diese sollen die Methode BIM bereits heute erproben und anwenden.

Als ersten Schritt sollte das BMI in seiner Gesamtverantwortung die Kompetenzen für die Digitalisierung im Bundeshochbau an einer Stelle bündeln. Es muss das Wissen zu BIM aus öffentlichen Verwaltungen, Forschung und Bauwirtschaft bei sich sammeln, entsprechend aufbereiten und zur Verfügung stellen. Zudem hat es eng mit allen Bundes- und Landesressorts zusammenzuarbeiten, die ebenfalls die Methode BIM voranbringen wollen. Es sollte federführend regelmäßige Veranstaltungen und Facharbeitsgruppen initiieren, durchführen und das Umsetzen der Ergebnisse koordinieren.

4.3 Stellungnahme

Das BMI hat erwidert, es setze auf eine schrittweise und praxisorientierte Einführung von BIM. Im Oktober 2019 habe es einen Workshop mit dem Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) und mehreren Länderbauverwaltungen veranstaltet. Auf dieser Grundlage werde es bis Sommer 2020 eine BIM-Strategie für den zivilen Bundeshochbau entwickeln. Hierzu gehöre ein Masterplan, der feste zeitliche Ziele für die stufenweise verpflichtende Einführung von BIM vorgibt.

Das BMI lege derzeit die jeweiligen Aufgaben und Zuständigkeiten des nationalen Kompetenzzentrums und des kleinen Kompetenzzentrums fest. Es wolle dabei Doppelstrukturen vermeiden. Die beiden Kompetenzzentren würden ihre Arbeitsinhalte aufeinander abstimmen.

Das nationale Kompetenzzentrum solle die Digitalisierung im Bundeshoch- und Infrastrukturbau vorantreiben. Hierzu solle es alle Aktivitäten des gesamten öffentlichen Baus bündeln. Die Autonomie der Beteiligten müsse dabei stets gewahrt bleiben.

Das kleine Kompetenzzentrum fasse die Erfahrungen, Aufgaben und Bedarfe des zivilen Bundeshochbaus zusammen und sei Ansprechpartner des nationalen Kompetenzzentrums. Erste Ergebnisse des kleinen Kompetenzzentrums erwarte das BMI bereits im Jahr 2020. Darüber hinaus stimme sich das kleine Kompetenzzentrum regelmäßig mit dem BMI, dem BMVg und der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben ab.

Zwar entwickeln auch andere Bundes- und Landesressorts und Organisationen wie die Deutsche Bahn AG Strategien und Standards für BIM. Dies führe aber aus Sicht des BMI wegen der unterschiedlichen Rahmenbedingungen im Hoch- und Infrastrukturbau nicht zu Überschneidungen und Doppelarbeiten.

4.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Bewertung fest. Das BBR beschäftigt sich mit BIM bereits seit mehr als zehn Jahren. Das BMI verfügt aber bis heute über kein Konzept für das Anwenden der Methode BIM im Bundeshochbau. Es reicht nicht aus, digitale Methoden vereinzelt zu erproben. Die Einführung von BIM verlangt ein strategisches Handeln mit klaren Ziel- und Zeitvorgaben. Bestandteil des Konzepts muss auch eine Analyse zu vorhandenen und möglicherweise benötigten personellen und sächlichen Ressourcen sein.

Das BMI will nun einen Masterplan mit zeitlichen Zielen entwickeln. Dabei muss es die gesamte Wertschöpfungskette Bau im Blick behalten und die ihm seit Jahren vorliegenden Arbeits- und Forschungsergebnisse inhaltlich zusammenführen. Bei der Entwicklung seines Masterplans sollte das BMI alle Stellen in Bund und Ländern einbeziehen, die im Bundeshochbau beim Planen, Bauen und Betreiben mitwirken. Es sollte zudem Erkenntnisse und Erfahrungen des BMVI sowie der Bauverwaltungen bei deren Pilotprojekten im Hochbau aufgreifen. Dabei muss das BMI den Gesamtprozess des Planens, Bauens und Betreibens im Bundeshochbau hinterfragen und möglicherweise Verfahren und Verantwortlichkeiten neu regeln. Nur so kann es die Vorteile der Digitalisierung im Bundeshochbau für sich nutzen.

Es ist nicht notwendig, dass das BMI neben dem nationalen Kompetenzzentrum sein kleines Kompetenzzentrum betreibt. Das BMI kann Belange des Bundeshochbaus auch nach Abstimmung mit den übrigen Beteiligten direkt im nationalen Kompetenzzentrum vertreten.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMI nun zügig den Einsatz digitaler Methoden im Bundeshochbau voranbringt. Es muss ein Umsetzungskonzept mit Ziel- und Zeitvorgaben und mit Blick auf effizienten Ressourceneinsatz entwickeln. Dabei muss das BMI seine federführende Rolle ausfüllen und diesen Prozess gestalten, indem es Kompetenzen bündelt, alle Beteiligten zusammenführt und deren Aktivitäten koordiniert.

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)

(Einzelplan 06)

5 Baukindergeld bei Verlängerung gesetzlich zielgenau regeln

(Kapitel 0604 Titel 893 05)

Zusammenfassung

Das Förderprogramm Baukindergeld ist nicht zielgenau; seine Voraussetzungen werden unzureichend geprüft. Im Fall einer Verlängerung sollten die Voraussetzungen des Baukindergeldes gesetzlich geregelt werden.

Baukindergeld erhalten Familien mit Kindern, sofern das Einkommen bestimmte Höchstbeträge nicht übersteigt. Es beträgt pro Kind 1 200 Euro jährlich über einen Zeitraum von zehn Jahren. Insgesamt stellt der Bund 10 Mrd. Euro bereit. Das Baukindergeld wird in sinngemäßer Anwendung des Zuwendungsrechts bewilligt. Die Familien dürfen den Antrag erst nach dem Einzug stellen. Der Zuwendungszweck ist dann bereits vollständig erfüllt. Daher verstößt das Baukindergeld gegen wesentliche Grundsätze des Zuwendungsrechts. Die Ausgestaltung des Förderprogramms ist nicht zielgenau, da für die Gewährung grundsätzlich die Verhältnisse zum Zeitpunkt des Antrags maßgeblich sind. Der Eintritt der Volljährigkeit, der Auszug eines Kindes oder Erhöhungen des Einkommens mindern das bewilligte Baukindergeld nicht; später geborene Kinder erhöhen es nicht. Überdies werden die Fördervoraussetzungen nur unzureichend geprüft. So wird früheres Immobilieneigentum nicht berücksichtigt, obwohl das Programm ausdrücklich nur den Ersterwerb fördern will. Ein Nachweis der Kindergeldberechtigung ist ebenso wenig vorzulegen wie eine Baugenehmigung.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, im Falle einer Verlängerung oder Neuauflage des Programms die Voraussetzungen des Baukindergeldes gesetzlich zu regeln, eine Befristung vorzusehen und dabei – je nach Ausgestaltung der Förderung – eine steuerrechtliche Regelung in Betracht zu ziehen. Er hat das BMI aufgefordert, dafür zu sorgen, dass im laufenden Programm die Fördervoraussetzungen geprüft und nachgewiesen werden.

5.1 Prüfungsfeststellungen

Das Baukindergeld ist als Förderprogramm ausgestaltet. Für das Förderverfahren ist das in der BHO geregelte Zuwendungsrecht sinngemäß anzuwenden. Von einer gesetzlichen Regelung hatte das BMI abgesehen, da ein Gesetz in dem von der Politik gesetzten Zeitrahmen nicht zu realisieren gewesen sei. Die Kreditanstalt

für Wiederaufbau (KfW) führt das Programm im Auftrag des Bundes durch. Die Gesamtkosten des Programms schätzte das BMI auf knapp 10 Mrd. Euro. Davon sind 400 Mio. Euro für den Verwaltungsaufwand und eine Gewinnmarge der KfW vorgesehen.

„Ersterwerb“ trotz Voreigentum

Gefördert werden soll der Ersterwerb (erstmaliger Kauf oder Neubau) von selbst genutztem Wohneigentum in Deutschland durch Familien mit minderjährigen Kindern. Pro Kind werden jährlich 1 200 Euro über einen Zeitraum von zehn Jahren gezahlt. Voraussetzung ist, dass der Kaufvertrag bzw. die Baugenehmigung in die Zeit zwischen dem 1. Januar 2018 und dem 31. Dezember 2020 fällt. Hat die Familie bereits Eigentum an einer Wohnimmobilie in Deutschland, ist eine Förderung nicht möglich. Dagegen ist es unschädlich, wenn derartiges Eigentum vor dem Erwerb der neuen Wohnimmobilie bzw. vor Erteilung der Baugenehmigung veräußert worden ist.

Fördervoraussetzungen unzureichend geprüft

Der Antrag darf erst nach dem Einzug in das selbst genutzte Wohneigentum gestellt werden. Im Haushalt des Antragstellers muss mindestens ein minderjähriges Kind leben, für das er oder der im Haushalt lebende Ehegatte bzw. Partner kindergeldberechtigt ist. Das zu versteuernde jährliche Haushaltseinkommen darf maximal 90 000 Euro bei einem Kind zuzüglich 15 000 Euro für jedes weitere Kind unter 18 Jahren betragen. Maßgeblich ist der Durchschnitt aus dem im Inland zu versteuernden Einkommen des zweiten und dritten Jahres vor Antragseingang. Im Ausland erzielt Einkommen blieb außer Betracht. Als Nachweise sind im KfW-Zuschussportal die betreffenden Einkommensteuerbescheide, die Meldebestätigung und ein Grundbuchauszug hochzuladen, nicht aber die Baugenehmigung und der Kindergeldbescheid. Zur Qualitätssicherung ist vorgesehen, dass die KfW nach der Bewilligung die Richtigkeit der Angaben im Antrag anhand weiterer einzureichender Unterlagen stichprobenweise überprüft.

Änderungen nicht berücksichtigt

Für die Gewährung von Baukindergeld kommt es grundsätzlich auf die Verhältnisse zum Zeitpunkt der Antragstellung an. Einzig die Aufgabe der Selbstnutzung beendet den Anspruch auf die Zahlung von Zuschussraten. Hingegen mindern der Eintritt der Volljährigkeit, der Auszug eines Kindes oder Erhöhungen des Einkommens das bewilligte Baukindergeld nicht; später geborene Kinder erhöhen es nicht.

Der Antragsteller ist nicht verpflichtet, das Baukindergeld in einer bestimmten Weise zu verwenden, etwa zur Finanzierung der Immobilie.

5.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass das Förderprogramm Baukindergeld wesentliche Grundsätze des Zuwendungsrechts nicht einhält, obwohl das Baukindergeld in sinngemäßer Anwendung dieses Rechts bewilligt werden soll. Bundeszuwendungen dürfen nur gewährt werden, wenn der Bund an der Er-

füllung des Zuwendungszwecks ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendung nicht befriedigt werden kann. Folglich ist eine Zuwendung unzulässig, wenn der Zweck bereits erreicht ist. Baukindergeld wird jedoch erst bewilligt, wenn der Antragsteller die Wohnimmobilie erworben und bezogen hat. Der Zuwendungszweck ist daher bereits vor der Bewilligung der Zuwendung vollständig erreicht. Zudem ist der Antragsteller anders als bei Zuwendungen nicht verpflichtet, das Baukindergeld für einen bestimmten Zweck zu verwenden.

Der Bundesrechnungshof hat weiter darauf hingewiesen, dass die Ausgestaltung des Baukindergelds nicht zielgenau ist, da für die Gewährung grundsätzlich die Verhältnisse zum Zeitpunkt des Antrags maßgeblich sind. Spätere Änderungen der Verhältnisse insbesondere bei der Anzahl der Kinder und beim Einkommen sind ohne Belang. Eine Regelung, die die aktuellen Verhältnisse der Berechtigten berücksichtigt, wäre zielgenauer.

Hinzu kommt, dass die Höhe des Einkommens eine maßgebliche Rolle spielt. Für die jährliche Feststellung des Einkommens und der Kindergeldberechtigung ist die Finanzverwaltung ohnehin zuständig, die anders als die KfW keinen Gewinn beansprucht. Dies spricht dafür zu prüfen, das Baukindergeld im Steuerrecht anzusiedeln.

Der Bundesrechnungshof hat schließlich beanstandet, dass die Fördervoraussetzungen nur unzureichend geprüft werden. So wird früheres Immobilieneigentum nicht geprüft, obwohl das Programm ausdrücklich nur den Ersterwerb fördern will. Ein Nachweis der Kindergeldberechtigung ist ebenso wenig vorzulegen wie eine Baugenehmigung.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, im Falle einer Verlängerung oder Neuaufnahme des Programms die Voraussetzungen des Baukindergeldes gesetzlich zu regeln, eine Befristung vorzusehen und dabei – je nach Ausgestaltung der Förderung – eine steuerrechtliche Regelung in Betracht zu ziehen.

Er hat das BMI aufgefordert, dafür zu sorgen, dass im laufenden Programm die Fördervoraussetzungen geprüft und nachgewiesen werden.

5.3 Stellungnahme

Das BMI hat erwidert, die Ausgestaltung des Baukindergeldes als Förderprogramm entspreche den politischen Vorgaben und sei rechtmäßig. Das Zuwendungsrecht sei nur sinngemäß anzuwenden. Das BMI hat erläutert, warum das Verfahren so gestaltet ist, dass der Zuwendungszweck bereits vor der Bewilligung erfüllt ist. Ein Antrag erst nach dem Einzug sei erforderlich, um die Selbstnutzung und die Anzahl der Kinder nachzuweisen. Der Vorteil der Zuschussförderung durch die KfW liege im Gegensatz zu einer gesetzlichen Förderung insbesondere in der Kalkulierbarkeit der Kosten, da nur im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel gefördert werde. Ferner seien nach dem Koalitionsvertrag die Mittel für das Baukindergeld ausschließlich aus dem Bundeshaushalt bereitzustellen.

Das BMI hat ferner mitgeteilt, seit Juli 2019 würden ausländische Einkünfte berücksichtigt. Auf die Verhältnisse im Zeitpunkt der Antragstellung sei deshalb abzustellen, weil die Finanzierung des Wohneigentums vorgelagert sei und spätere Änderungen der Verhältnisse grundsätzlich nicht für die Finanzierung relevant seien. Voreigentum schließe dann eine Förderung aus, wenn es im Zeitpunkt der Unterzeichnung des notariellen Kaufvertrages bzw. im Zeitpunkt der Baugenehmigung vorhanden ist. Eine solche Stichtagsregelung sei erforderlich, da weiter zurückgehende Überprüfungen von in der Vergangenheit vorhandenem Voreigentum nicht möglich seien.

Die Kindergeldberechtigung werde nicht geprüft, weil die Meldebehörden die Geburtsurkunden überprüfen und die Meldebestätigung daher einen weitergehenden Nachweis über das Vorhandensein von Kindern im Haushalt als die Kindergeldberechtigung darstelle. Die Baugenehmigung werde, sofern erforderlich, bereits geprüft.

5.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest. Die Bewilligung von Baukindergeld erst nach vollständiger Verwirklichung des Förderzwecks verstößt gegen grundlegende Prinzipien des Zuwendungsrechts und kann daher auch nicht das Ergebnis seiner sinngemäßen Anwendung sein. Ungeachtet dessen sind wesentliche Entscheidungen dem Parlament vorbehalten. Sie dürfen nicht der Verwaltung überlassen bleiben. In diesem Sinne wesentlich ist die Festlegung der Voraussetzungen des Baukindergeldes, da sie die Gleichbehandlung von Familien betrifft.

Auch wenn seit Juli 2019 im Ausland erzielte Einkünfte nunmehr berücksichtigt werden, überzeugen die übrigen Ausführungen des BMI nicht. Die Förderung wird ausdrücklich von der Anzahl minderjähriger Kinder und der Höhe des Einkommens abhängig gemacht. Dann sollten Änderungen im zehnjährigen Bewilligungszeitraum nicht gänzlich ignoriert werden. In der Lebensphase, in der üblicherweise Wohneigentum geschaffen wird, vollzieht sich regelmäßig auch die berufliche Entwicklung. Steigerungen des Einkommens sind in dieser Zeit die Regel.

Nicht nachvollziehbar ist, dass vor Erwerb der neuen Immobilie bzw. vor Erhalt der Baugenehmigung veräußertes Wohneigentum die Förderung nicht ausschließt. Eine solche Definition des Begriffs des Ersterwerbs ist mit seinem Wortsinn nicht zu vereinbaren.

Die Vorlage der Baugenehmigung sowie eines aktuellen Kindergeldbescheides stellt keinen übermäßigen Aufwand dar. Entgegen der Annahme des BMI reicht die Meldebestätigung als alleiniger Nachweis nicht aus, da sie keine Aussage zur Kindergeldberechtigung enthält.

Schließlich können die Kosten des Baukindergeldes auch im Falle seiner gesetzlichen Regelung vollständig aus dem Bundeshaushalt bestritten und – bei einer Befristung des Gesetzes – hinreichend genau kalkuliert werden.

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)

(Einzelplan 06)

6 Sicherheitsrisiken in Bahnhöfen, Flughäfen und weiteren Gebäuden aufgrund unzu- reichender Digitalfunkversorgung (Kapitel 0602 Titelgruppe 02)

Zusammenfassung

Die unzureichende Digitalfunkversorgung in Bahnhöfen und Flughäfen hat wiederholt Bundespolizistinnen und Bundespolizisten gefährdet. Wegen der eingeschränkten Kommunikation ist es beispielsweise problematisch, Verstärkung und Rettungskräfte anzufordern.

Die Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) nutzen ein Digitalfunknetz, das nach Angaben der Bundesanstalt für den Digitalfunk der BOS (BDBOS) über 99 % der Fläche Deutschlands abdeckt. Viele Sonderbauten wie Bahnhöfe, Flughäfen, Tunnel, Einkaufszentren, Hochhäuser und Sportstätten sind allerdings nur unzureichend versorgt. Dabei wird die Digitalfunkversorgung in diesen öffentlichen und stark frequentierten Bereichen aufgrund der gestiegenen Bedrohung durch Terrorismus und Extremismus immer wichtiger (z. B. Amoklauf in München im Jahr 2016).

Bund und Länder betreiben den Digitalfunk gemeinsam. Die zum Geschäftsbereich des BMI gehörende BDBOS hat die gesetzliche Aufgabe, den Digitalfunk aufzubauen, zu betreiben und seine Funktionsfähigkeit sicherzustellen. Für die Versorgung von Sonderbauten mit Digitalfunk (Objektfunkversorgung) ist sie jedoch nicht zuständig. Grundlage hierfür bilden landesrechtliche Regelungen. Diese gewähren oftmals einen Bestandsschutz für analoge Objektfunkanlagen und erschweren ein Umrüsten auf den Digitalfunk. Zudem fordern Landesvorschriften weiterhin den Einbau von analogen Objektfunkanlagen. So sollen beispielsweise Neubauten für das Projekt „Stuttgart 21“ mit analogen und digitalen Objektfunkanlagen ausgestattet werden. Die BOS des Bundes sind damit gezwungen, neben der digitalen weiterhin in veraltete analoge Funktechnik zu investieren. Seit zehn Jahren bemühen sich Bund und Länder erfolglos, eine einheitliche rechtliche Grundlage zur digitalen Objektfunkversorgung zu schaffen. Der Bundesrechnungshof kritisiert, dass das BMI gegenüber den Ländern nicht mit mehr Nachdruck auf eine einheitliche rechtliche Grundlage hingewirkt hat. Auch wäre gemeinsam ein rechtlicher Rahmen zu schaffen, der die BDBOS stärker in den Prozess der Objektfunkversorgung einbindet.

6.1 Prüfungsfeststellungen

Die zum Geschäftsbereich des BMI gehörende BDBOS hat die gesetzliche Aufgabe, den Digitalfunk aufzubauen, zu betreiben und seine Funktionsfähigkeit sicherzustellen. Dabei arbeitet sie mit Bund und Ländern eng zusammen. Sie übernimmt die Gesamtkoordination und die Weiterentwicklung des Digitalfunknetzes.

Die BOS des Bundes, wie Bundespolizei und Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW), nutzen den Digitalfunk. Das Digitalfunknetz deckt nach Angaben der BDBOS über 99 % der Fläche Deutschlands ab (Freifeldversorgung). Sonderbauten wie Bahnhöfe, Flughäfen, Tunnel, Einkaufszentren, Hochhäuser, Versammlungs- und Sportstätten sind hingegen oftmals nicht oder nur unzureichend mit Digitalfunk versorgt. Aufgrund vergangener Einsatzlagen (z. B. Amoklauf in München im Jahr 2016) sowie der gestiegenen Bedrohung durch Terrorismus und Extremismus wird die Objektfunkversorgung immer wichtiger.

Folgen unzureichenden Digitalfunks in Sonderbauten

Die Bundespolizei berichtete dem BMI, dass sich aus der unzureichenden Digitalfunkversorgung grundlegende Einschränkungen und Schwierigkeiten im Einsatzmanagement ergeben würden. Zudem sei es oftmals nicht möglich, Verstärkung oder Rettungskräfte anzufordern. Dies habe wiederholt Bundespolizistinnen und Bundespolizisten gefährdet. Akzeptanz und Vertrauen in den Digitalfunk gingen dadurch verloren. Die Bundespolizei gehe *„von einer grundsätzlichen, dramatischen Unterversorgung mit negativen Auswirkungen auf Einsätze und Auftrags-erfüllung, Eigensicherung und Fürsorge in vielen Bahnhöfen, Flughäfen und Schutzobjekten“* aus.

Viele Feuerwehren setzen weiterhin analoge Funktechnik ein. Um mit ihnen im Einsatz zu kommunizieren, müssen auch die BOS des Bundes immer noch in die veraltete Technik investieren. Allein das THW besaß im Jahr 2019 rund 11 000 analoge Funkgeräte und beschaffte im gleichen Jahr für mehr als 1 Mio. Euro neue analoge Funkgeräte.

Unzureichende rechtliche Grundlagen

Grundlage für die Objektfunkversorgung von Sonderbauten sind die jeweiligen Landesbauordnungen, meist in Verbindung mit den Vorschriften für den Brand- und Katastrophenschutz und die Versammlungsstättenverordnungen der Länder. Die BDBOS ist für die Versorgung von Sonderbauten mit Digitalfunk gesetzlich nicht zuständig und kann nur bedingt steuernd eingreifen.

Die Arbeitsgruppe Objektfunk der BDBOS prüfte bereits im Jahr 2010 den Änderungs- und Ergänzungsbedarf der gesetzlichen Regelungen. Bund und Länder bemühen sich seitdem, eine einheitliche rechtliche Grundlage zur Objektfunkversorgung zu schaffen. Die rechtlichen Grundlagen sind immer noch unterschiedlich und weisen erhebliche Schwachstellen auf:

- Für die Polizei existiert in den meisten Ländern keine rechtliche Grundlage, die Objektfunkversorgung für Sonderbauten einzufordern.
- Es werden Objektfunkanlagen installiert, die von der Feuerwehr eingeschaltet werden müssen oder erst dann in Betrieb gehen, wenn die Brandmeldeanlage auslöst. Polizei und Rettungsdienste können diese Objektfunkanlagen im täglichen Einsatz nicht nutzen.
- Veraltete analoge Objektfunkanlagen können ggf. nicht auf digitale Technik umgerüstet werden, da für sie ein gesetzlicher Bestandsschutz besteht.
- Landesvorschriften schreiben weiterhin eine analoge Objektfunkversorgung vor. So sollen auch Neubauten für das Projekt „Stuttgart 21“ mit analogen und digitalen Objektfunkanlagen ausgestattet werden.

Fehlende Konzepte für Großstädte und Ballungsräume

Aufgrund der vielen Sonderbauten in Großstädten und Ballungsräumen besteht dort ein großer Bedarf für eine Objektfunkversorgung. Da sich Objektfunkanlagen negativ auf das Digitalfunknetz auswirken können, fordert die BDBOS den Planungsprozess für die Objektfunkversorgung zu verbessern. Bundesweit hat bisher nur die Stadt München ein sogenanntes „Metropoliskonzept“ in Zusammenarbeit mit der BDBOS erarbeitet. Dieses soll eine bedarfsgerechte und störungsfreie digitale Objektfunkversorgung ermöglichen. Die BDBOS hat jedoch keine rechtliche Grundlage, solche Konzepte für Großstädte und Ballungsräume einzufordern.

6.2 Würdigung

Für den Bundesrechnungshof ist unstrittig, dass die BOS sich im Einsatz untereinander verständigen müssen. Sonderbauten sollten daher den Anforderungen der BOS entsprechend mit Digitalfunk ausgestattet werden.

Der Bundesrechnungshof kritisiert, dass es Bund und Ländern in den vergangenen zehn Jahren nicht gelungen ist, eine einheitliche rechtliche Grundlage für die digitale Objektfunkversorgung zu schaffen. Dies hat zur Folge, dass

- die Digitalfunkversorgung in Sonderbauten oftmals unzureichend ist,
- die Einsatzkräfte der BOS und anwesende Personen bei Einsätzen in Sonderbauten einem Sicherheitsrisiko ausgesetzt sind und
- der Bund weiterhin in veraltete analoge Funktechnik investieren muss.

Die BDBOS sollte stärker in den Prozess der Objektfunkversorgung eingebunden werden und z. B. Konzepte für eine bedarfsgerechte digitale Objektfunkversorgung in Großstädten und Ballungsräumen einfordern können. Das BMI hat bislang versäumt, gemeinsam mit den Ländern hierfür einen geeigneten rechtlichen Rahmen zu schaffen.

6.3 Stellungnahme

Auf die Kritik des Bundesrechnungshofes, das BMI hätte mit mehr Nachdruck auf eine einheitliche, den Anforderungen der BOS entsprechende gesetzliche Grundlage hinwirken müssen, ist das BMI nicht eingegangen.

Die BDBOS sei gesetzlich darauf beschränkt dafür zu sorgen, dass eine Objektfunkanlage die Freifeldversorgung möglichst nicht störe. Dieses Ziel verfolge das BMI auch bei der derzeit geplanten Novellierung des BDBOS-Gesetzes. Weitergehende Bestimmungen, z. B. welche Objekte mit einer Objektfunkanlage zu versorgen sind, könnten aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht im BDBOS-Gesetz geregelt werden. Eigentümerinnen und Eigentümer von Sonderbauten zum Einbau einer Objektfunkanlage zu verpflichten, sei eine Maßnahme zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Hierfür seien grundsätzlich die Länder zuständig.

6.4 Abschließende Würdigung

Die dramatisch unzureichende Digitalfunkversorgung von Sonderbauten gefährdet die Einsatzkräfte und den Einsatzerfolg der BOS des Bundes und der Länder. Die eingeschränkte Handlungsfähigkeit der BOS ist ein unhaltbarer Zustand. Die unzureichende Objektfunkversorgung und weitere Investitionen in die veraltete analoge Funktechnik können nicht im Interesse des Bundes und der Länder sein. Um die Digitalfunkversorgung in Sonderbauten bedarfsgerecht und wirtschaftlich zu planen und umzusetzen, müssen die entsprechenden rechtlichen Grundlagen vorliegen. Das BMI muss darauf hinwirken, gemeinsam mit den Ländern verfassungsrechtlich tragfähige Lösungen zu finden.

Der Bundesrechnungshof hält daher seine Kritik aufrecht. Das BMI hätte mit mehr Nachdruck auf eine einheitliche, den Anforderungen der BOS entsprechende rechtliche Grundlage für die Objektfunkversorgung hinwirken müssen. Das BMI muss dieser Forderung nun nachkommen.

Die BDBOS sollte stärker in den Prozess der Objektfunkversorgung eingebunden werden und z. B. Konzepte für eine bedarfsgerechte Objektfunkversorgung in Großstädten und Ballungsräumen einfordern können. Das BMI ist daher aufgefordert, auf die erforderlichen rechtlichen Grundlagen hinzuwirken. Hierzu könnte es z. B. Vereinbarungen mit den Ländern treffen, die der BDBOS eine vorausschauende und bedarfsgerechte Planung der Objektfunkversorgung ermöglichen. Umfassendere Befugnisse, z. B. zu entscheiden, welche Sonderbauten mit Digitalfunk zu versorgen sind, sollte die BDBOS dabei nicht erhalten.

Der Bundesrechnungshof hält es für nicht hinnehmbar, dass die dramatische Unterversorgung mit Digitalfunk in Sonderbauten wegen unterschiedlicher gesetzlicher Zuständigkeiten nicht beseitigt werden kann.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)

(Einzelplan 09)

7 Erfolg von Förderprogrammen im Umfang von über 6 Mrd. Euro jährlich weiterhin nicht ausreichend belegt (Kapitel 0901 bis 0904 und 0910)

Zusammenfassung

Das BMWi kontrolliert nach wie vor den Erfolg seiner Förderprogramme nicht ausreichend. Ob diese fortgesetzt, verändert oder eingestellt werden sollten, kann es daher nicht verlässlich beurteilen.

Mit Erfolgskontrollen müssen die Bundesministerien untersuchen, ob Förderprogramme wirksam und wirtschaftlich sind. Dazu müssen messbare Ziele mit Indikatoren für den gewünschten Erfolg definiert sein. Fehlen diese Festlegungen, sind spätere Erfolgskontrollen deutlich erschwert oder sogar unmöglich. Das BMWi hatte vor über fünf Jahren dem Parlament zugesagt, künftig wirksame Erfolgskontrollen sicherzustellen. Bei einer erneuten Prüfung durch den Bundesrechnungshof stellte sich heraus, dass in den Förderprogrammen des BMWi überwiegend keine überprüfbaren Ziele, Indikatoren, Ausgangs- und Zielwerte definiert waren. Hinzu kamen weitere Schwächen: Ein u. a. für die Verbesserung der Erfolgskontrollen von Förderprogrammen geschaffenes Referat bewirkte bisher keine durchgreifende Verbesserung, weil es seine Rolle anders verstand. Ein speziell eingeführtes IT-Verfahren entfaltete kaum Nutzen, weil die darin erfassten Daten unvollständig oder falsch waren. Das BMWi muss aber den Erfolg seiner Förderprogramme kennen und gegenüber dem Parlament belegen können.

7.1 Prüfungsfeststellungen

Das BMWi gab im Einzelplan 09 in den letzten beiden Jahren jeweils etwa 6,5 Mrd. Euro für Förderprogramme aus. Es förderte u. a. innovative Technologien, mittelständische Aktivitäten sowie den Energie- und Außenwirtschaftsbereich und beabsichtigte, gezielt Impulse für tragfähiges Wachstum und dauerhaften Wohlstand zu setzen.

Haushaltsrechtliche Bestimmungen

Mit Erfolgskontrollen müssen die Bundesministerien untersuchen, ob sie die angestrebten Ziele erreichten und ob die Förderprogramme wirksam und wirtschaftlich sind. Dazu müssen die Bundesministerien mit Wirtschaftlichkeitsunter-

suchungen bereits bei der Planung von Förderprogrammen überprüfbare Ziele mit Indikatoren für den gewünschten Erfolg festlegen. Dies liegt grundsätzlich in der Verantwortung der jeweiligen Fachreferate. Fehlen solche Festlegungen, sind spätere Erfolgskontrollen deutlich erschwert oder sogar unmöglich. Bei Förderprogrammen, die sich über mehr als zwei Jahre erstrecken, ist der Erfolg nicht nur abschließend, sondern auch begleitend zu kontrollieren. Begleitende Erfolgskontrollen ermöglichen notwendige Korrekturen im Verlauf eines Förderprogrammes. Abschließende Erfolgskontrollen sollen die Zielerreichung, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Förderung insgesamt überprüfen und Erfahrungswerte für künftige Planungen liefern. Begleitende und abschließende Erfolgskontrollen sind damit Voraussetzungen für eine wirksame Steuerung von Förderprogrammen.

Aus Sicht des BMWi können Evaluationen einen Beitrag zu Erfolgskontrollen liefern. In Evaluationen wird im Wesentlichen anhand systematisch erhobener Daten untersucht, inwieweit und aufgrund welcher Einflüsse ein Förderprogramm die beabsichtigte Wirkung entfalten konnte. Solche Evaluationen vergab das BMWi regelmäßig an externe Auftragnehmer.

Prüfungsergebnisse 2013: Unzureichende Zielfestlegungen und Erfolgskontrollen

Der Bundesrechnungshof hatte im Jahr 2013 die Erfolgskontrolle von Förderprogrammen des BMWi geprüft. Die Ergebnisse dieser Prüfung waren Gegenstand der Bemerkungen im Jahr 2014 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes. Der Bundesrechnungshof hatte damals beanstandet, dass das BMWi

- die Ziele der Förderprogramme nicht so beschrieben hatte, dass die Zielerreichung überprüfbar war,
- in den Leistungsbeschreibungen für Evaluationen die erforderlichen Bestandteile der Erfolgskontrolle nur teilweise abgedeckt hatte und
- keine Übersicht über die Ausgaben für Erfolgskontrollen und Evaluationen seiner Förderprogramme hatte.

Das im BMWi eingerichtete Fördercontrolling war nicht für die Qualitätssicherung von Erfolgskontrollen der Fachreferate zuständig. Es hatte den Fachreferaten auch keine Standards für Erfolgskontrollen im BMWi vorgegeben.

Zusage des BMWi

Das BMWi hatte die Feststellungen des Bundesrechnungshofes im Bemerkungsverfahren anerkannt und zugesagt, die Erfolgskontrolle seiner Förderprogramme schrittweise zu verbessern. Ziel sei es, die Qualität der regelmäßig erforderlichen Erfolgskontrollen zu steigern und auf einheitlich gute Standards hinzuwirken. Die Fachreferate würden künftig auch mit einem IT-Verfahren bei der Erfolgskontrolle unterstützt. Das BMWi werde sein Fachwissen zur Methodik für Erfolgskontrollen weiter ausbauen.

Prüfungsergebnisse 2019: Unverändert unzureichende Zielfestlegungen und Erfolgskontrollen

Der Bundesrechnungshof prüfte im Jahr 2019, inwieweit das BMWi seine Ankündigungen umgesetzt hatte und stellte dabei Folgendes fest:

Überwiegend fehlten für die untersuchten Förderprogramme überprüfbare Ziele oder angemessene Darstellungen der finanziellen Auswirkungen auf den Haushalt. Damit fehlte die Grundlage für spätere Erfolgskontrollen. Das BMWi konnte nicht hinreichend verlässlich bestimmen, inwieweit es die Ziele der jeweiligen Förderung erreicht hatte.

Das BMWi ließ Fördermaßnahmen regelmäßig extern evaluieren. Dabei lagen den beauftragten Unternehmen und Forschungsinstituten kaum Angaben aus der Planungsphase vor, mit denen ein Soll-Ist-Vergleich und damit eine Bewertung des Erfolgs möglich gewesen wäre. Die Bewertung der Wirksamkeit und der Wirtschaftlichkeit des Förderprogramms überließen sie in mehreren Fällen den Empfängern der Fördergelder.

Unpassende Zuständigkeit des Referats Fördercontrolling

Das BMWi hatte zwischenzeitlich ein Referat für das Fördercontrolling und die Evaluation von Förderprogrammen (Referat) eingerichtet, das die Qualität von Erfolgskontrollen steigern sollte. Das Referat gab an, dass ihm die von Fachreferaten in der Planungsphase erstellten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht vorgelegt würden. Es sei auch nicht zuständig, für die notwendige Qualität der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu sorgen. Vielmehr beschränkten sich seine Aufgaben auf die Mitwirkung an Leistungsbeschreibungen für Evaluationsaufträge, den Überblick über Evaluationen, Beratungen und Wissenstransfer.

Mangelhafte Datenqualität

Zur Verbesserung der Erfolgskontrolle führte das BMWi im Jahr 2014 das datenbankgestützte Maßnahmen-Controlling-System (MCS) ein. Die Fachreferate sind verpflichtet, im MCS alle Förderprogramme zu erfassen und Erfolgskontrollen fortlaufend nach einheitlichen Standards zu dokumentieren. Der Bundesrechnungshof stellte bei seiner Prüfung fest, dass der Datenbestand im MCS immer noch unvollständig, nicht plausibel und wenig aussagekräftig war.

7.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, dass die bisherigen Aktivitäten des BMWi noch immer zu keiner nennenswerten Verbesserung der Erfolgskontrollen geführt haben. Das BMWi kann weiterhin nicht erkennen, welche Förderprogramme erfolgreich sind und welche beendet oder ersetzt werden sollten. Es fehlten häufig überprüfbare Ziele, Indikatoren, Ausgangswerte, Zielwerte und Methoden zum Nachweis der Zielerreichung, der Wirksamkeit und der Wirtschaftlichkeit. Damit mangelte es weiterhin an wesentlichen Grundlagen für spätere Erfolgskontrollen.

Die Versäumnisse des BMWi in der Planungsphase haben sich auch nachteilig auf die Aussagekraft externer Evaluationen ausgewirkt. So konnten die Auftragnehmer ohne überprüfbare Ziele und Zielwerte den Erfolg eines Förderprogramms nicht verlässlich feststellen. Die Evaluationen glichen oftmals eher Tätigkeitsberichten und Maßnahmenbeschreibungen als einer sach- und fachgerechten Untersuchung und Bewertung der Förderprogramme.

Die Einrichtung des Referats hat ebenso wie die Einführung des MCS bislang keine Verbesserung bei den Erfolgskontrollen bewirkt. Aufgrund der mangelhaften Datenqualität des MCS können sachgerechte Entscheidungen über neue, zu verlängernde oder einzustellende Förderprogramme nur mit zusätzlichem Aufwand für die Prüfung und die Beseitigung von Mängeln vorbereitet werden.

Der Bundesrechnungshof hat daher gefordert, dass das BMWi die Qualität seiner Erfolgskontrollen weiter verbessert. Dazu muss es überprüfbare Ziele, Indikatoren, Ausgangs- und Zielwerte sowie Messmethoden vor Beginn der Programme so festlegen, dass eine spätere Erfolgskontrolle möglich ist. Bei komplexen Förderprogrammen könnte das BMWi dazu auch externes Fachwissen hinzuziehen. Das neu eingerichtete Referat sollte die notwendigen Qualitätsstandards für die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorgeben und für deren Einhaltung sorgen. Im MCS müssen die notwendigen Daten fehlerfrei und vollständig eingegeben werden.

7.3 Stellungnahme

Das BMWi hat eingeräumt, dass es nach wie vor Mängel in der Planung und Durchführung der Erfolgskontrolle von Förderprogrammen gibt. Deshalb müssten die Fachreferate bei den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase von Förderprogrammen weiter unterstützt werden. Das neu eingerichtete Referat werde künftig bei der Beratung der Fachreferate verstärkt auf die Einhaltung methodischer Standards achten. Dies schließe die Grundlagen für spätere Erfolgskontrollen ein. Die festgestellten Mängel lassen sich aus Sicht des BMWi aber nur schrittweise beheben. Außerdem müsse der gesamte Prozess wirtschaftlich und verhältnismäßig gestaltet werden.

Bei Planungen neuer Förderprogramme müssten die Fachreferate den Beauftragten für den Haushalt beteiligen. Er weise die Fachreferate regelmäßig auf die Verpflichtung zur Erstellung angemessener Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen hin. In Zweifelsfällen verlange er auch deren Vorlage. Ob ein solcher Fall vorliege, werde künftig besonders sorgfältig geprüft. Eine umfassende Qualitätssicherung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen ginge hingegen deutlich über die haushaltrechtlichen Pflichten hinaus. Das BMWi beabsichtige, das bisher erlangte methodische Wissen zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase und Erfolgskontrollen für die Fachabteilungen aufzubereiten und ihnen zur Verfügung zu stellen. Außerdem plane es, Arbeitshilfen zu den Themen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase, Erfolgskontrollen und Evaluationen zu erstellen. Auch die Entwicklung geeigneter Indikatoren und Kriterien bleibe ein Dauerziel. Das BMWi beschränke externe Evaluationen künftig auf wissenschaftliche Unterstützung und spezielle Fragen, die im Einzelfall nicht mit anderen Informationsquellen beantwortet werden können.

Das BMWi prüfe auch, wie es die Daten so erheben und aufbereiten könne, dass sich die Datengrundlage für die Planung, Durchführung und Dokumentation von Erfolgskontrollen verbessert. Daneben würde es die Auswertemöglichkeiten des MCS stärker nutzen, um die Fachreferate bei Erfolgskontrollen zu unterstützen.

7.4 Abschließende Würdigung

Das BMWi ist nach wie vor nicht in der Lage, den Erfolg des Einsatzes von jährlich über 6 Mrd. Euro Steuergeldern für Förderprogramme verlässlich zu kontrollieren und erforderlichenfalls nachzusteuern. Auch wenn es in den letzten Jahren erste Schritte unternommen hat, um seine Erfolgskontrollen zu verbessern, sind durchgreifende Verbesserungen bislang nicht eingetreten.

Der Bundesrechnungshof fordert deshalb vom BMWi, zunächst die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase zu verbessern. Sie sind der Ausgangspunkt der Erfolgskontrollen seiner Förderprogramme.

Es reicht nicht aus, dass das BMWi seine Zusagen aus dem Jahr 2014 nun erneuert und ausweitet. Vielmehr muss es zügig zu durchgreifenden Verbesserungen seiner Erfolgskontrollen kommen. Dazu muss das BMWi einen Terminplan mit den wesentlichen Meilensteinen aufstellen.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes wäre der erste notwendige Schritt, dem Referat die methodische Grundsatzzuständigkeit für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase und Erfolgskontrollen zu übertragen. Damit könnte es sicherstellen, dass die Fachreferate die Anforderungen an die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase erfüllen. Evaluationen durch externe Auftragnehmer sollte das Referat von der Planung bis zur Abnahme begleiten. Auch hier wäre zu gewährleisten, dass sie die erforderlichen Standards einhalten und die Ergebnisse sinnvolle Beiträge zur Erfolgskontrolle leisten.

Mit einer verbindlichen Rahmenrichtlinie sollte das Referat die Methoden für den Geschäftsbereich des BMWi vorgeben. Die Richtlinie sollte die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase und begleitende sowie abschließende Erfolgskontrollen regeln. Daneben könnte das Referat, wie vom BMWi geplant, den Fachreferaten aufbereitetes methodisches Wissen zur Verfügung stellen. In einem weiteren Schritt muss das BMWi die Datenqualität im MCS soweit verbessern, dass die Auswertungen die Fachreferate tatsächlich unterstützen. Sofern dies nicht ausreicht, um die haushaltsrechtlich erforderliche Angemessenheit von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Erfolgskontrollen zu gewährleisten, sollte das BMWi bestimmen, welche weiteren Schritte es unternimmt, um die Qualität dieser Entscheidungsgrundlagen sicherzustellen. So könnte das BMWi beispielsweise vorsehen, das Referat die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase und die Erfolgskontrollen mitzeichnen zu lassen.

Diese Vorgehensweise würde auch den Beauftragten für den Haushalt im Verfahren der Haushaltsaufstellung und Mittelbereitstellung entlasten.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)

(Einzelplan 11)

8 BMAS verweigert Jobcentern Mittel aus der Ausgleichsabgabe

(Kapitel 1101 Titel 685 11)

Zusammenfassung

Das BMAS lehnt es ohne hinreichenden Grund ab, neben der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) auch den Jobcentern Mittel aus der Ausgleichsabgabe zu überlassen. Die Ausgleichsabgabe müssen Arbeitgeber zahlen, die zu wenige schwerbehinderte Menschen beschäftigen. Diese Mittel sollten arbeitslosen schwerbehinderten Menschen unabhängig davon zugutekommen, ob sie von der Bundesagentur mit ihren Agenturen für Arbeit (Rechtskreis SGB III) oder von Jobcentern (Rechtskreis SGB II) betreut werden. Tatsächlich fließen sie aber nur der Bundesagentur und nicht den Jobcentern zu. Der Bundesrechnungshof hält daher eine Neuverteilung der Ausgleichsabgabe für erforderlich. Das BMAS sollte auf eine entsprechende Rechtsänderung hinwirken.

8.1 Prüfungsfeststellungen

Herkunft und Verteilung des Aufkommens aus der Ausgleichsabgabe

Arbeitgeber mit mindestens 20 Arbeitsplätzen müssen grundsätzlich auf wenigstens 5 % der Arbeitsplätze schwerbehinderte Menschen beschäftigen. Solange sie dies nicht tun, müssen sie für jeden unbesetzten Pflichtarbeitsplatz eine Ausgleichsabgabe an das zuständige Integrationsamt entrichten. Die Integrationsämter (Landesbehörden) müssen 20 % des jährlichen Aufkommens aus der Ausgleichsabgabe an den Ausgleichsfonds für überregionale Vorhaben zur Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben (Ausgleichsfonds) weiterleiten. Im Jahr 2018 beispielsweise betrug das Gesamtaufkommen 676,8 Mio. Euro, dem Ausgleichsfonds floss ein Anteil von 135,5 Mio. Euro zu.

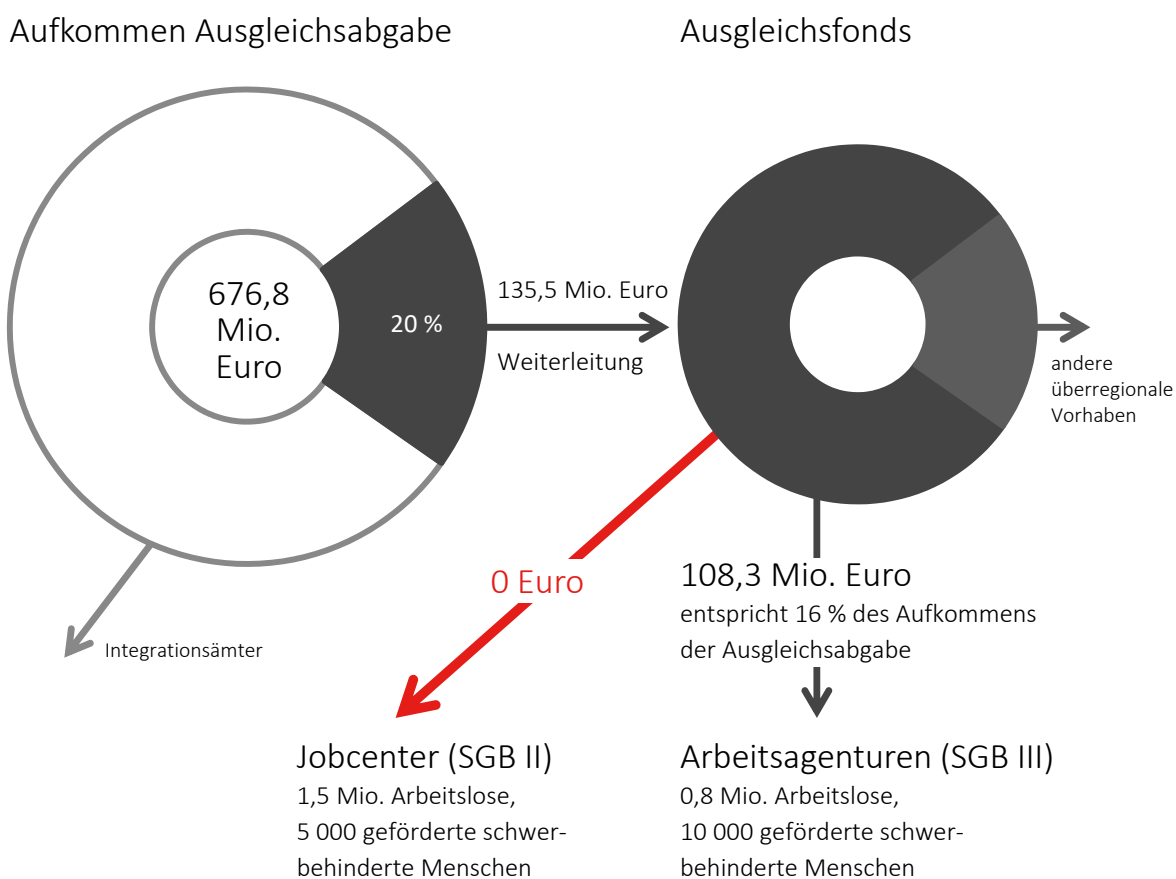
Den überwiegenden Teil der an den Ausgleichsfonds weitergeleiteten Mittel erhält die Bundesagentur zur besonderen Förderung der Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben im Rechtskreis des SGB III. Dieser Anteil wurde mit dem Gesetz zur Einführung Unterstützter Beschäftigung ab dem Jahr 2009 auf 16 % des jeweiligen jährlichen Aufkommens aus der Ausgleichsabgabe reduziert. Mit dieser Änderung wollte der Gesetzgeber folgenden Umständen Rechnung tragen:

- Den Integrationsämtern der Länder würden durch die Berufsbegleitung bei der Unterstützten Beschäftigung Mehrkosten entstehen und
- die Bundesagentur sei nicht mehr für alle arbeitslosen schwerbehinderten Menschen zuständig und habe daher einen entsprechend geringeren Bedarf an diesen Mitteln.

Im Jahr 2018 betrug der Anteil der Bundesagentur am Aufkommen aus der Ausgleichsabgabe 108,3 Mio. Euro. Die Jobcenter im Rechtskreis des SGB II erhalten keine Zuweisung aus der Ausgleichsabgabe.

So verteilt sich die Ausgleichsabgabe

Verteilung des Aufkommens der Ausgleichsabgabe am Beispiel des Haushaltsjahres 2018



Keine Mittel aus der Ausgleichsabgabe für die Jobcenter

Mit der Einführung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Grundsicherung für Arbeitsuchende – (SGB II) zum 1. Januar 2005 wechselten in erheblicher Anzahl leistungsberechtigte Personen aus dem Rechtskreis des SGB III (Arbeitsförderung) von den Agenturen für Arbeit zu den Jobcentern in den Rechtskreis des SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende). Von den Arbeitslosen gehörten im Jahr 2005 mehr als die Hälfte und in den Jahren 2006 bis 2018 jeweils etwa zwei Drittel zum Rechtskreis des SGB II. Im Jahr 2018 waren dies durchschnittlich 1,5 Millionen Personen.

Der Bund trägt grundsätzlich die Aufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für Leistungen zur Eingliederung in Arbeit. Die betreffenden Mittel sind im sogenannten Eingliederungstitel (Kapitel 1101 Titel 685 11 des Bundeshaushaltsplans) veranschlagt. Mittel aus der Ausgleichsabgabe fließen diesem Titel nicht zu.

Nach einer Aufstellung der Bundesagentur förderten die Agenturen für Arbeit im Rechtskreis des SGB III in den Jahren 2012 bis 2017 jeweils 10 000 bis 11 000 schwerbehinderte Menschen mit Eingliederungszuschüssen oder Zuschüssen zur Ausbildungsvergütung und für Probebeschäftigungen. Die Jobcenter im Rechtskreis des SGB II unterstützten so 4 000 bis 5 000 Personen. Dabei sind die Jobcenter in Gestalt sogenannter zugelassener kommunaler Träger (etwa ein Viertel aller Jobcenter) nicht berücksichtigt; für sie liegen keine entsprechenden Finanzdaten vor.

Bundesagentur befürwortet Neuverteilung der Mittel

Im Prüfungsverfahren sprach sich die Bundesagentur für eine Neuverteilung der Mittel aus der Ausgleichsabgabe aus. Sie befürwortete, dass der Grundsicherung für Arbeitsuchende ebenfalls Mittel aus der Ausgleichsabgabe zufließen. Sie hält es jedoch nicht für gerechtfertigt, ihren Anteil weiter zu verringern. Bezugspunkt einer möglichen Neuverteilung könne ausschließlich der Anteil der Länder am Aufkommen der Ausgleichsabgabe sein.

8.2 Würdigung

Seit Inkrafttreten des SGB II wird der überwiegende Teil der Arbeitslosen von den Jobcentern betreut. Obwohl zwei Drittel der Arbeitslosen zum Rechtskreis des SGB II gehören, werden im Rechtskreis des SGB III etwa doppelt so viele schwerbehinderte Menschen gefördert. Der Bundesrechnungshof hat dieses Missverhältnis auch darauf zurückgeführt, dass den Jobcentern keine Mittel aus der Ausgleichsabgabe zufließen.

Die Mittel aus der Ausgleichsabgabe sollten arbeitslosen schwerbehinderten Menschen grundsätzlich unabhängig davon zugutekommen, ob sie von Agenturen für Arbeit oder von Jobcentern betreut werden.

Der Bundesrechnungshof hat angeregt zu prüfen, ob und in welchem Umfang es zweckmäßig wäre, Mittel aus der Ausgleichsabgabe dem Eingliederungstitel im Rechtskreis des SGB II zuzuführen.

8.3 Stellungnahme

Das BMAS hat mitgeteilt, die für die neue Verteilung des Aufkommens aus der Ausgleichsabgabe seinerzeit ausschlaggebenden Umstände gälten grundsätzlich fort.

Es habe die Verteilung erneut geprüft und dabei festgestellt, dass „die seinerzeit gefundene Neuordnung in der Gesamtschau nach wie vor zweckmäßig“ sei.

8.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung, dass die Mittel aus der Ausgleichsabgabe allen arbeitslosen schwerbehinderten Menschen grundsätzlich gleichberechtigt zugutekommen sollten. Es sollte keine Rolle spielen, ob sie von Agenturen für Arbeit oder von Jobcentern betreut werden.

Die Stellungnahme des BMAS lässt nicht erkennen, aufgrund welcher Tatsachen und Überlegungen „die seinerzeit gefundene Neuordnung in der Gesamtschau nach wie vor zweckmäßig“ sein soll. Der Gesetzgeber hatte bei der Neuordnung nicht begründet, weshalb dem Eingliederungstitel im Rechtskreis des SGB II keine Mittel aus der Ausgleichsabgabe zugeführt werden.

Um eine Gleichbehandlung der arbeitslosen schwerbehinderten Menschen herzustellen, sollten auch dem Eingliederungstitel im Rechtskreis des SGB II Mittel aus der Ausgleichsabgabe zugeführt werden.

Dabei könnte entsprechend dem Vorschlag der Bundesagentur der Länderanteil den Bezugspunkt bilden. Dieser hat sich durch die Reduzierung der Zuweisungen an die Bundesagentur erhöht. Das BMAS sollte auf eine entsprechende Rechtsänderung hinwirken.

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)

(Einzelplan 14)

9 Organisationschaos erschwert Travelmanagement der Bundeswehr und belastet Beschäftigte (Kapitel 1413)

Zusammenfassung

Das BMVg hat das Travelmanagement der Bundeswehr seit dem Jahr 2012 mehrfach ohne ausreichende Untersuchungen umorganisiert. Es hat damit die Aufgabenerfüllung erschwert und die Beschäftigten unnötig belastet. Aufgrund der organisatorischen Fehlentscheidungen bewältigten die Beschäftigten den Arbeitsanfall trotz Überstunden und Urlaubssperren zeitweise nicht. In der Folge konnten Dienstreisen nicht beginnen und Hotels verweigerten Buchungen wegen offener Rechnungen.

Das Vorgehen des BMVg beim Travelmanagement hatte der Bundesrechnungshof im Jahr 2016 beanstandet. Das BMVg hatte ihm daraufhin zugesagt, vor wesentlichen Umorganisationen eine Organisationsuntersuchung durchzuführen. Außerdem wollte es den Personalbedarf für das Travelmanagement ermitteln. Im Jahr 2018 strukturierte das BMVg das Travelmanagement ohne Organisationsuntersuchung erneut um. Dabei machte es wesentliche Teile früherer Umorganisationen rückgängig. Im Januar 2019 teilte das BMVg dem Bundesrechnungshof mit, es wolle die Organisation erst ab dem Jahr 2023 untersuchen. Im Dezember 2019 sagte es zu, bald mit Organisationsuntersuchungen zu beginnen. Das BMVg ließ aber offen, wann es sie abschließen will.

Das BMVg sollte nicht weiter nach dem Grundsatz von Versuch und Irrtum verfahren. Stattdessen sollte es unverzüglich die Organisation des Travelmanagements systematisch untersuchen. Die Organisationsuntersuchung sollte es mit einer Personalbedarfsermittlung abschließen.

9.1 Prüfungsfeststellungen

Die Beschäftigten im Travelmanagement bearbeiten die Dienstreisen der Bundeswehr. Sie beraten Dienstreisende, nehmen Anträge entgegen, buchen Fahrkarten und Übernachtungen und rechnen Reisekosten ab. Hinzu kommen die Abrechnung von Trennungsgeld und Umzugskosten und übergeordnete Aufgaben, beispielsweise der Abschluss von Rahmenverträgen.

Bis zum Jahr 2012: Dezentrales Travelmanagement

Seit dem Jahr 1999 will das BMVg den Service für Dienstreisende verbessern. Es will das Travelmanagement vom Antrag bis zur Abrechnung mit einer einheitlichen IT abwickeln und den Verwaltungsaufwand verringern. Bis zum Jahr 2012 nahmen mehr als 100 Dienststellen die Aufgaben des Travelmanagements dezentral wahr. Ein Schwerpunkt der Aufgaben lag bei den Bundeswehr-Dienstleistungszentren (Dienstleistungszentren), die insbesondere die Vorgänge der militärischen Dienststellen bearbeiteten. Für das Travelmanagement standen insgesamt 1 178 Dienstposten zur Verfügung.

Ab dem Jahr 2012: Versuch der Zentralisierung

Im Jahr 2012 entschied das BMVg, das Travelmanagement in einer Dienststelle zu zentralisieren. Es errichtete ein Kompetenzzentrum mit 700 Dienstposten. Dafür sollten insbesondere in den Dienstleistungszentren 848 Dienstposten bis Ende 2015 entfallen. Das Abrechnen von Dienstreisen, Trennungsgeld und Inlandsumzügen sollte in einem weiteren Schritt auf das Bundesverwaltungsamt übergehen. Dafür sollte es Dienstposten des Kompetenzzentrums erhalten. Diesen Entscheidungen lag keine Organisationsuntersuchung zugrunde.

Im Jahr 2014 entschied das BMVg, die Abrechnungsaufgaben nicht an das Bundesverwaltungsamt auszulagern. Anschließend beauftragte es eine Organisationsuntersuchung, um die Abläufe im Travelmanagement zu analysieren und zu optimieren. Ungeachtet der Organisationsuntersuchung hielt das BMVg an seiner Entscheidung fest, dem Kompetenzzentrum bis Ende 2015 alle Aufgaben des Travelmanagements zu übertragen. Dies gelang nicht, weil sich die Ausstattung der Bundeswehrdienststellen mit IT verzögert hatte. Dadurch bearbeiteten die Dienstleistungszentren weiterhin Reisekosten und Trennungsgeld. Zu diesem Zeitpunkt waren im Travelmanagement der Dienstleistungszentren nur noch 581 der 848 Dienstposten besetzt. Dies führte zu längeren Bearbeitungszeiten. Das BMVg verschob den Wegfall dieser Dienstposten auf Ende 2016.

Ab dem Jahr 2016: Beginn einer erneuten Dezentralisierung

Im Jahr 2016 kam das BMVg zu der Auffassung, dass ein Service in der Fläche fehlte. Ziel war, Dienstreisende vor Ort zu informieren und beispielsweise Anträge entgegenzunehmen, zu prüfen und weiterzuleiten. Für diesen Service richtete es 355 Dienstposten bei den Dienstleistungszentren ein. Den Personalbedarf hatte das BMVg geschätzt.

Im selben Jahr beanstandete der Bundesrechnungshof, dass den Entscheidungen des BMVg keine Organisationsuntersuchungen zugrunde lagen. Er kritisierte, dass das BMVg dadurch Gefahr lief, die Organisation des Travelmanagements immer wieder anpassen zu müssen. Das BMVg sagte dem Bundesrechnungshof zu, vor wesentlichen Umorganisationen eine Organisationsuntersuchung durchzuführen. Außerdem wollte es die Organisationsuntersuchung aus dem Jahr 2014 mit einer Personalbedarfsermittlung abschließen. Bis dahin seien 978 Dienstposten die Obergrenze für das Travelmanagement.

Ende 2016 waren im Travelmanagement der Dienstleistungszentren noch 432 Dienstposten besetzt. Deren Wegfall verschob das BMVg um ein weiteres Jahr. Die Dienstleistungszentren bearbeiteten weiterhin nahezu alle Vorgänge der militärischen Dienststellen. Nach neueren Planungen des BMVg sollte das Kompetenzzentrum diese Aufgaben bis Ende 2017 übernehmen. Dort waren nahezu 90 % der Dienstposten besetzt.

Die Übernahme der Vorgänge von wenigen militärischen Dienststellen führte bereits im Februar 2017 zu Engpässen bei der Reiseplanung und Abrechnung. Das Kompetenzzentrum wies das BMVg auf die Überlastung seiner Beschäftigten hin. Im Juni setzte das Kompetenzzentrum die Übernahme der Vorgänge der Luftwaffe aus. Im Oktober konnten Dienstreisen nicht beginnen und Hotels verweigerten die Buchung wegen unbezahlter Rechnungen. Das Kompetenzzentrum ordnete Überstunden auch an Wochenenden an, verhängte Urlaubs- und Versetzungssperren. Zur Verstärkung setzte es Beschäftigte aus anderen Bereichen und Zeitarbeitskräfte ein. Außerdem sollten die Dienstleistungszentren das Kompetenzzentrum unterstützen. Im Dezember 2017 setzte das BMVg die Übernahme der Vorgänge aller weiteren militärischen Dienststellen für mehrere Monate aus. Die für den Wegfall vorgesehenen Dienstposten in den Dienstleistungszentren entfielen Ende 2017.

Ab dem Jahr 2018: Weitere Dezentralisierung

Im Jahr 2018 entschied das BMVg, dass die Dienstleistungszentren ihre dezentrale Zuständigkeit für das Planen, Buchen und Abrechnen von Dienstreisen behalten. Für diese Umstrukturierung bewilligte das BMVg zusätzliche Dienstposten. Lediglich die Bearbeitung von Trennungsgeld sollte auf das Kompetenzzentrum übergehen. Außerdem blieb es zuständig für übergeordnete Aufgaben, alle Umzüge, Dienstreisen des BMVg und aller zivilen Dienststellen mit Ausnahme der Dienstleistungszentren.

Ab dem Jahr 2020 soll das Travelmanagement über 1 313 Dienstposten verfügen, davon 693 im Kompetenzzentrum und 620 in den Dienstleistungszentren.

Organisationsuntersuchung frühestens im Jahr 2023

Die Organisationsuntersuchung aus dem Jahr 2014 schloss das BMVg nicht ab.

Dem Bundesrechnungshof teilte es im Januar 2019 mit, die Organisationsuntersuchung ruhe seit dem Jahr 2018. Es wolle mit einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung feststellen, ob die jüngste Umstrukturierung des Travelmanagements bedarfsgerecht war. Wenn diese Ende 2022 abgeschlossen und ein „eingeschwungener Zustand“ erreicht sei, wolle das BMVg eine Organisationsuntersuchung beauftragen.

9.2 Würdigung

Das BMVg hat seit Jahren versäumt, die Organisation des Travelmanagements zu untersuchen. Es hat die Reihenfolge der bei einer Umorganisation nötigen Schritte nicht beachtet. Es hätte zuerst untersuchen müssen, wie es das Travelmanagement optimieren kann und erst anschließend mit der Umorganisation beginnen dürfen. Mit einer Organisationsuntersuchung hätte das BMVg feststellen können, welche Aufgaben im Travelmanagement von welcher Stelle zu erfüllen sind. Diese wichtige Grundlagenarbeit fehlte. Dies führte dazu, dass das BMVg die Organisation des Travelmanagements immer wieder anpasste und die Zentralisierung schließlich in weiten Teilen wieder rückgängig machte. Anstelle der Ergebnisse einer geordneten Organisationsuntersuchung entschied letztlich der Handlungsdruck über die Struktur des Travelmanagements.

Eine Organisationsuntersuchung wäre auch erforderlich gewesen, um den Personalbedarf zutreffend zu ermitteln. Planstellen und Stellen dürfen im Bundeshaushalt nur ausgebracht werden, wenn sie mit angemessenen Methoden der Personalbedarfsermittlung sachgerecht und nachvollziehbar begründet sind. Das BMVg hat die Anzahl der Dienstposten jedoch lediglich geschätzt. Ein Nachweis für den Personalbedarf fehlt daher.

Das unstrukturierte Vorgehen des BMVg belastete auch die Beschäftigten. Die Beschäftigten im Kompetenzzentrum konnten ab dem Jahr 2017 das Arbeitspensum nicht mehr bewältigen, obwohl nahezu alle Dienstposten besetzt waren. Überstunden, Dienst an Wochenenden sowie Urlaubs- und Versetzungssperren waren die Folge. In den Dienstleistungszentren verringerte sich das Arbeitspensum kaum. Dennoch fielen Jahr für Jahr Dienstposten weg. Für die verbliebenen Beschäftigten blieb jahrelang unklar, ob und wann sie sich beruflich neu orientieren müssen. Mehrere Hundert Beschäftigte mussten sich unnötigerweise in neue Aufgaben einarbeiten.

Die Managementfehler des BMVg erschwerten auch die Aufgabenerfüllung im Travelmanagement. Die mehrfachen Änderungen der Organisation banden unnötig Kapazitäten und vergeudeteten Ressourcen. So mussten die Beschäftigten im Kompetenzzentrum den Verstärkungskräften das notwendige Fachwissen vermitteln. In den Dienstleistungszentren ging hingegen mit jedem wegfallenden Dienstposten das Fachwissen der Beschäftigten für das Travelmanagement verloren. Als es wieder benötigt wurde, waren die meisten Beschäftigten nicht mehr verfügbar. Im Ergebnis haben sich die Bearbeitungszeiten sowohl in den Dienstleistungszentren als auch im Kompetenzzentrum verlängert. Dadurch verschlechterte sich der Service für Dienstreisende.

Der Bundesrechnungshof hat das BMVg darauf hingewiesen, dass es nicht vertretbar ist, die notwendige Organisationsuntersuchung um weitere drei Jahre zu verschieben. Das BMVg wird mit der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung keine verlässliche Antwort auf die Frage erhalten, ob die letzte Umorganisation des Travelmanagements bedarfsgerecht war. Dafür sind eine Aufgabenkritik und eine

Geschäftsprozessanalyse nötig. Diese Elemente sind Kernelemente einer Organisationsuntersuchung, sie sind aber nicht Teil der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

Auch das Argument, ein „eingeschwungener Zustand“ sei Voraussetzung für eine Organisationsuntersuchung, überzeugt nicht. Einen „eingeschwungenen Zustand“ abzuwarten birgt die Gefahr, dass unwirtschaftliche Abläufe über Jahre fortbestehen. Eine Organisationsuntersuchung ist besonders angezeigt bei Engpässen in der Aufgabenerledigung, Problemen in der Aufgabenverteilung, Veränderungen im Aufgabenbestand oder der Einführung neuer IT. Genau diese Umstände sind seit Jahren charakteristisch für das Travelmanagement.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMVg empfohlen, nicht weiter nach dem Grundsatz von Versuch und Irrtum zu verfahren. Stattdessen sollte es unverzüglich die Organisation des Travelmanagements systematisch untersuchen. Die Organisationsuntersuchung sollte es mit einer Personalbedarfsermittlung abschließen.

9.3 Stellungnahme

Das BMVg hat mitgeteilt, es werde der Empfehlung des Bundesrechnungshofes folgen und eine Organisationsuntersuchung mit Personalbedarfsermittlung vornehmen.

Dazu soll eine bereits beauftragte Organisationsuntersuchung mehrerer Bereiche der Dienstleistungszentren um das Travelmanagement erweitert werden. Erste Erhebungen seien ab Februar 2020 in vier Dienstleistungszentren vorgesehen. Die Organisationsuntersuchung des Kompetenzzentrums wolle es fortschreiben. Die Ergebnisse wolle es zusammenführen. Damit schaffe es die Grundlage, um im Anschluss unverzüglich eine Personalbedarfsermittlung durchzuführen.

9.4 Abschließende Würdigung

Die Zusagen des BMVg bleiben vage. Das BMVg hatte bereits im Jahr 2016 zugesagt, die begonnene Organisationsuntersuchung mit einer Personalbedarfsermittlung abzuschließen. Diese Zusage hat es jedoch nicht eingehalten.

Die zeitlichen Abläufe der nun zugesagten Organisationsuntersuchungen mit Personalbedarfsermittlung sind bis auf den Beginn der Erhebungen offen. Unklar bleibt auch, wann die Erkenntnisse aus den verschiedenen Untersuchungen zu einem Gesamtergebnis für das Travelmanagement führen werden. Nur auf dieser Grundlage kann das BMVg eine optimale Aufgabenerfüllung gewährleisten und den Personalbedarf nachweisen. Gleichzeitig wird sich das Risiko weiterer Umorganisationen verringern. Daher sollte das BMVg die Organisationsuntersuchungen zum Travelmanagement zügig beginnen und abschließen.

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)

(Einzelplan 14)

10 Bundeswehr hält Zusage nicht ein: Logistische Leistungen für Dritte immer noch nicht abgerechnet (Kapitel 1407 Titel 514 03)

Zusammenfassung

Die Bundeswehr erbringt logistische Leistungen für Dritte, rechnet diese aber immer noch nicht systematisch ab. Sie hat ihre Zusagen an den Deutschen Bundestag nicht eingehalten.

Das BMVg sagte dem Deutschen Bundestag im Jahr 2007 und erneut im Jahr 2014 zu, die Abrechnung logistischer Leistungen für ausländische Truppenteile, Behörden und zivile Empfänger zu prüfen und diese Leistungen künftig vollständig und zügig abzurechnen. Bis heute hat die Bundeswehr keinen Überblick über die für Dritte erbrachten logistischen Leistungen. Auch den Abrechnungsprozess hat sie nicht verbessert und nimmt damit Einnahmeverluste in Kauf. Im Jahr 2019 waren für logistische Leistungen der beiden Vorjahre 2,5 Mio. Euro noch nicht abgerechnet. Offene Forderungen von 0,6 Mio. Euro reichten bis in das Jahr 2009 zurück. Die Bundeswehr sollte sich schnellstmöglich einen Überblick über logistische Leistungen für Dritte verschaffen, den Abrechnungsprozess verbessern und Einnahmeverluste vermeiden.

10.1 Prüfungsfeststellungen

Die Bundeswehr versorgt ausländische Truppenteile, Behörden und zivile Empfänger mit logistischen Leistungen. Sie gibt z. B. Betriebsstoffe an Dritte ab. Auch lässt sie Personen, die nicht Angehörige der Bundeswehr sind, bei ihren Flügen mitfliegen. Die Bundeswehr hat geregelt, dass für solche Leistungen ein kostendeckendes Entgelt zu erheben ist.

Bereits in den Jahren 2007 und 2014 berichtete der Bundesrechnungshof in seinen Bemerkungen über Mängel beim Abrechnungsprozess von Betriebsstoffabgaben. Er hatte festgestellt, dass die Bundeswehr die Abrechnung der Abgaben von Betriebsstoffen an Dritte nicht sicherstellte. Der Bundesrechnungshof wies auf Einnahme- und Zinsverluste hin. Das BMVg sagte dem Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) zu, die Abrechnung von Betriebsstoffabgaben an Dritte zu optimieren.

Im Jahr 2016 prüfte der Bundesrechnungshof, wie die Bundeswehr sämtliche logistischen Leistungen für Dritte abrechnete. Er stellte fest, dass das BMVg den Abrechnungsprozess immer noch nicht verbessert hatte. Der Bundeswehr fehlte weiterhin ein hinreichender Überblick über die logistischen Leistungen für Dritte. Offene Forderungen reichten zurück bis in das Jahr 2009. Erneut sagte das BMVg dem Bundesrechnungshof eine Verbesserung seines Abrechnungsprozesses zu. Die offenen Forderungen würde es schnellstmöglich eintreiben.

Auf Nachfrage des Bundesrechnungshofes räumte das BMVg im Jahr 2019 ein, seine Zusagen nicht umgesetzt zu haben. Für das Jahr 2017 waren noch logistische Leistungen für Dritte von 0,85 Mio. Euro abzurechnen und für das Jahr 2018 weitere 1,65 Mio. Euro. Offene Forderungen von 0,60 Mio. Euro reichten unverändert bis in das Jahr 2009 zurück. Einige Schuldner befinden sich mittlerweile in Insolvenzverfahren.

Auch der wiederholten Zusage, seinen Abrechnungsprozess zu verbessern, war das BMVg nicht nachgekommen.

10.2 Würdigung

Da die Bundeswehr keinen hinreichenden Überblick über die logistischen Leistungen für Dritte hat, rechnet sie diese immer noch nicht vollständig ab. Damit drohen Einnahmeverluste.

Es ist nicht hinnehmbar, dass das BMVg den Abrechnungsprozess von logistischen Leistungen für Dritte bislang nicht verbesserte, obwohl es dies mehrfach zugesagt hatte. Der Bundesrechnungshof hat es auch als schwierig bewertet, langjährig offene Forderungen beizutreiben, die bis in das Jahr 2009 reichen. Bei inzwischen insolventen Schuldnern besteht keine Möglichkeit mehr, die Forderungen zu realisieren.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMVg empfohlen,

- sich schnellstmöglich einen Überblick über alle logistischen Leistungen für Dritte zu verschaffen und
- den Abrechnungsprozess zu verbessern, um Einnahmeverluste zu vermeiden.

10.3 Stellungnahme

Das BMVg hat im Januar 2019 erläutert, dass es zunächst die Prozessoptimierung eingeleitet habe. Zuerst seien die Abrechnungsprozesse zu analysieren und in einem nächsten Schritt mit den Abrechnungsgrundlagen zu harmonisieren. Die Vorbereitung der Gespräche und die Anpassung der Regelungen sei zeitaufwendig. Einen detaillierten Zeitplan könne das BMVg nicht aufzeigen. Im November 2019 hat das BMVg ergänzt, dass die offenen Forderungen zu Betriebsstoffabgaben größtenteils abgebaut werden konnten. Ein vollständiger Überblick über alle logistischen Leistungen für Dritte liege noch nicht vor.

10.4 Abschließende Würdigung

Für den Bundesrechnungshof ist es nicht akzeptabel, dass das BMVg wiederholt dem Rechnungsprüfungsausschuss gegebene Zusagen nicht einhält. Die Bundeswehr hat nach wie vor keinen Überblick über die logistischen Leistungen für Dritte und rechnet diese daher nur unzureichend ab. Damit besteht das Risiko, dass Ansprüche gegen Dritte auf Erstattung nicht oder nur verspätet realisiert werden können. Die Bundeswehr verstößt wissentlich unverändert gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen. Danach sind Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben. Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahr 2007 auf die bestehenden Defizite hingewiesen. Er nimmt zur Kenntnis, dass die Bundeswehr zwölf Jahre später einräumt, nunmehr Prozesse zu analysieren und mit vorbereitenden Gesprächen zu beginnen.

Die Bundeswehr hat es bis jetzt versäumt, den Abrechnungsprozess zu verbessern. Sie hat zunächst nur die offenen „alten“ Fälle bearbeitet. In der Folge ging zwar die Anzahl der offenen Fälle zurück. Damit hat sie jedoch nur Symptome bekämpft, ohne an die Ursachen heranzugehen. Es ist deutlich verspätet, erst jetzt in die Analyse der einzelnen Abrechnungsprozesse einzusteigen. Der mangelnde Wille zur Umsetzung der Zusagen an das Parlament wird auch dadurch deutlich, dass das BMVg sich nicht mit einem Zeitplan bindet.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seinen Empfehlungen und erwartet vom BMVg, schnellstmöglich einen Zeitplan vorzulegen. Es sollte angeben, bis wann offene Forderungen abgebaut, logistische Leistungen für Dritte abgerechnet und der Abrechnungsprozess verbessert werden.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)

(Einzelplan 17)

11 Gesetzlicher Unterhaltsvorschuss: Bund macht seine Schadenersatzansprüche gegenüber den Ländern nicht geltend (Kapitel 1701 Titel 232 07)

Zusammenfassung

Das BMFSFJ macht Schadenersatzansprüche gegen die Länder wegen nicht ordnungsgemäßer Ausführung des Unterhaltsvorschussgesetzes trotz wiederholter Hinweise des Bundesrechnungshofes nicht geltend. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Unterhaltsvorschussstellen der Länder Rückgriffsansprüche gegen säumige Unterhaltsschuldner nicht konsequent durchsetzen. Verwirkung und Verjährung von Rückgriffsansprüchen sind die Folge. Häufig sind organisatorische Gründe und vor allem fehlendes oder nicht ausreichend qualifiziertes Personal ursächlich. Der Bund, der an den Rückgriffseinnahmen der Länder zu 40 % beteiligt ist, erleidet dadurch fortlaufend Einnahmeverluste. Das BMFSFJ muss sich bei den Ländern regelmäßig über solche Einnahmeausfälle informieren, die Verwaltungshaftung der Länder prüfen und Schadenersatzansprüche durchsetzen.

11.1 Prüfungsfeststellungen

Gesetzlicher Unterhaltsvorschuss unterstützt Alleinerziehende

Alleinerziehende, die keinen oder nicht regelmäßig Unterhalt von dem anderen Elternteil erhalten, können einen staatlichen Unterhaltsvorschuss nach dem Unterhaltsvorschussgesetz (UVG) beantragen. Die Ausgaben für diese Leistungen tragen der Bund zu 40 % und die Länder zu 60 %. Die Länder führen das UVG als eigene Angelegenheit aus. Sie haben die Aufgabe nach Landesrecht den Unterhaltsvorschussstellen übertragen. Dem BMFSFJ obliegt die Rechtsaufsicht.

Der andere unterhaltspflichtige Elternteil soll nicht entlastet werden, wenn der Staat dem Kind Unterhaltsvorschuss zahlt. Daher gehen etwaige Unterhaltsansprüche des Kindes gegen den anderen Elternteil in Höhe des Unterhaltsvorschusses auf das Land über. Das Land macht diese Ansprüche geltend. Es klagt sie ggf. ein und vollstreckt sie. Auch die Einnahmen aus den Rückgriffen entfallen zu 40 % auf den Bund und zu 60 % auf die Länder.

Mit der Reform des UVG im Jahr 2017 wurde der Anspruch auf Unterhaltsvorschuss ausgeweitet. Im Jahr vor der Reform waren rund 427 000 Kinder leistungsberechtigt. Im Jahr 2018 erhielten 806 000 Kinder Unterhaltsvorschuss. Die Ausgaben hierfür betrugen 2,1 Mrd. Euro, die Einnahmen durch Rückgriff 270,3 Mio. Euro. Bis zum Jahr 2016 flossen bundesweit nur rund 23 % der jährlichen Ausgaben als Einnahmen zurück. Im Jahr 2017 betrug die Rückgriffsquote 18,4 %. Sie sank erneut im Jahr 2018 auf nur noch 12,9 %.

Rückgriff der Länder muss verbessert werden

Der Bundesrechnungshof hatte in der Vergangenheit wiederholt festgestellt, dass Unterhaltsvorschussstellen Rückgriffsansprüche nicht konsequent verfolgten. Forderungsausfälle durch Verwirkung und Verjährung waren die Folge. Bereits in seinen Bemerkungen der Jahre 2007 und 2013 hat er auf Einnahmeausfälle bei Bund und Ländern durch unzureichende Heranziehung von Unterhaltspflichtigen hingewiesen und Verbesserungen des Rückgriffs angemahnt (vgl. Bundestagsdrucksachen 16/7100 Nr. 42 und 18/111 Nr. 62). Folgende wesentliche Voraussetzungen für einen messbar verbesserten Rückgriff sind noch nicht umgesetzt:

- Nach wie vor fehlen Entscheidungen zur zentralisierten Rückgriffsbearbeitung in den jeweiligen Ländern sowie Richt- und Orientierungswerte für einen angemessenen Personaleinsatz in den Unterhaltsvorschussstellen.
- Es gibt keine Bearbeitungsstandards für den Rückgriff. Diese sollen sicherstellen, dass die Unterhaltsvorschussstellen die Rückgriffsforderungen rechtzeitig und vollständig nach den Bestimmungen des Haushaltsrechts erfassen, überwachen und durchsetzen.
- Ein wirksames Forderungsmanagement fehlt. Dieses soll der Fachaufsicht der Länder und der Bundesaufsicht des BMFSFJ gleichermaßen dienen. Insbesondere soll es über Kennzahlen sowie ein standardisiertes Berichtswesen einen Überblick mit wesentlichen Steuerungsinformationen zum Forderungseinzug liefern.
- Es gibt noch immer keine Mindeststandards, die eine Aufsicht über den Vollzug des UVG ermöglichen.

Länder haften für ordnungsgemäße Verwaltung

Die Länder sind verpflichtet, ihre Verwaltung so einzurichten, dass eine sachgerechte Erledigung der ihnen übertragenen Aufgaben möglich ist. Gemäß Artikel 104a Absatz 5 Satz 1 zweiter Halbsatz Grundgesetz haften Bund und Länder im Verhältnis zueinander für eine ordnungsgemäße Verwaltung. Bei aktuellen Prüfungen in ausgewählten Ländern deckte der Bundesrechnungshof mögliche Haftungsfälle wegen nicht ordnungsgemäßer Verwaltung auf:

- Bei drei Ländern kam aufgrund unzureichender Organisation und eines zu geringen Personaleinsatzes eine Haftung gegenüber dem Bund in Betracht. Die Prüfungen zeigten ein schwerwiegendes Organisationsversagen: In einigen Unterhaltsvorschussstellen lag die Rückgriffsbearbeitung brach. Sie verfügten dauerhaft über zu wenig Personal, selbst Überlastungsanzeigen der Beschäftigten blieben unbeachtet. Das Organisationsversagen führte zu möglichen Einnahmeverlusten durch Verwirkung und Verjährung in Höhe von 511 000 Euro bei Bund und Ländern. Das BMFSFJ verfolgte die Ansprüche des Bundes nicht. Es erklärte dazu, dass bei den beanstandeten Fällen eine konkrete Bezifferung

des Schadens nur schwer und mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich sei. Zum Nachweis eines Schadens des Bundes müsste in jedem Fall über viele Jahre zurück und für jeden einzelnen Monat nachgewiesen werden, dass ein Unterhaltsanspruch und ein vollstreckbarer Unterhaltstitel vorlagen. Wegen der geringen Schadensbeträge lohne dies nicht.

- In einer Unterhaltsvorschussstelle eines weiteren Landes wurden Leistungen veruntreut. Der Schaden bei Bund und Land betrug 231 000 Euro. Nur aufgrund der Prüfung des Bundesrechnungshofes bat das BMFSFJ das Land, den Schaden des Bundes zu erstatten, bisher allerdings ohne Erfolg.

Aufsicht durch das BMFSFJ unzureichend

Seit Inkrafttreten des UVG am 1. Januar 1980 hat das BMFSFJ selbst noch nie ermittelt, ob es Haftungsfälle gibt. Die Länder berichten dem BMFSFJ nicht von sich aus über Fälle, in denen eine Verwaltungshaftung in Betracht kommt. Entsprechende Informationsersuchen des BMFSFJ an die Länder gibt es gleichwohl nicht. Den vom Bundesrechnungshof aufgedeckten möglichen Haftungsfällen will das BMFSFJ nicht nachgehen.

11.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat die Aufsicht des BMFSFJ als unzureichend kritisiert. Die aufgezeigten Mängel haben deutlich gemacht, dass ein ordnungsgemäßer Rückgriff durch die Länder nach wie vor nicht gewährleistet ist. Deutlich geworden ist auch, dass das BMFSFJ die Verwaltungshaftung der Länder nicht nutzt, um Schaden vom Bund abzuwenden. Der Bundesrechnungshof betrachtet es als nicht akzeptabel, auf die Prüfung von Haftungsansprüchen auch in Fällen zu verzichten, in denen Einnahmeausfälle auf schwerwiegendes Organisationsversagen zurückzuführen sind. Zudem lässt sich das BMFSFJ seit nunmehr 40 Jahren nicht über mögliche Haftungsfälle durch die Länder informieren. Dies ist nicht hinnehmbar.

11.3 Stellungnahme

Das BMFSFJ hat erklärt, sein vorrangiges Ziel sei die bundesweite, flächen-deckende und nachhaltige Verbesserung des Rückgriffs. Diese erschöpfe sich nicht in der punktuellen Aufarbeitung einzelner Altfälle und aufwendigen Bund-Länder-Rechtsstreitigkeiten vor dem Bundesverwaltungsgericht um geringfügige Schadenssummen mit ungewissem Ausgang.

Ein Verzicht auf Schadenersatzansprüche finde nicht statt. Bei der Verwaltungshaftung der Länder differenziere das BMFSFJ zwischen

- den konkreten, vom Bundesrechnungshof aufgedeckten Fällen einerseits und
- andererseits der generellen Prüfung, ob der Bund mit der Geltendmachung eines Schadenersatzanspruchs reagieren könne, wenn Bundesmittel nicht eingenommen werden.

Bei den vom Bundesrechnungshof beanstandeten Fällen könne der Bund die Länder derzeit nicht auf Schadenersatz in Anspruch nehmen. Weder der Bund noch die Länder verfügten über die für die Bezifferung der Schäden notwendigen Informationen oder könnten diese für die Vergangenheit rekonstruieren. Auch für die Schätzung der Schadenhöhe, die bei unverhältnismäßig hohem Ermittlungsaufwand anerkannt ist, fehlten bislang die notwendigen Informationen. Das BMFSFJ gehe aber davon aus, dass der vom Bundesrechnungshof als möglicher Gesamtschaden genannte Betrag von 511 000 Euro keine realistische Größenordnung sei.

In Zukunft werde das BMFSFJ Schadenersatzklagen nach Artikel 104a Absatz 5 Satz 1 Grundgesetz prüfen, wenn auf anderem Wege keine erkennbare Verbesserung eintritt. Das gelte insbesondere dann, wenn fehlendes Personal oder mangelhafte Organisation offensichtlich die Gründe dafür sind, dass Bundesmittel nicht eingenommen werden.

11.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Forderung, den Rückgriff nachhaltig zu verbessern. Er hat bereits zahlreiche Hinweise gegeben, wie die Rückgriffsquote messbar erhöht werden kann. Der Bundesrechnungshof tritt aber auch dafür ein, dass die Verwaltungshaftung der Länder bei nicht ordnungsgemäßer Verwaltung beim Unterhaltsvorschussgesetz nicht ins Leere läuft. Er weist darauf hin, dass sich die Antragszahlen seit der Reform im Jahr 2017 nahezu verdoppelt haben. Der Bundesrechnungshof befürchtet, dass ein zu geringer Personaleinsatz die Probleme bei der Rückgriffsbearbeitung und damit auch die Verwaltungshaftung der Länder weiter verschärft hat. Die Verwaltungshaftung sollte eingesetzt werden, um Schaden vom Bund abzuwenden. Daher ist es auch geboten, mögliche Haftungsfälle bei verwirkten oder verjährten Ansprüchen gesetzeskonform aufzuklären. Möglichen Haftungsansprüchen bei Untreue und schwerwiegendem Organisationsversagen muss zwingend nachgegangen werden. Anderenfalls würde den Ländern signalisiert, dass selbst schwerwiegendes ordnungswidriges Verhalten der Landesverwaltungen ohne Folgen bliebe. Zugleich würde die Forderung nach der dringend notwendigen Personalverstärkung in den Unterhaltsvorschussstellen konterkariert.

Nicht weiter hinnehmbar ist, dass das BMFSFJ sich seit nunmehr 40 Jahren nicht über mögliche Haftungsfälle wegen nicht ordnungsgemäßer Ausführung des UVG durch die Länder informieren lässt. Für die Prüfung möglicher Haftungsfälle benötigt es Angaben der Länder zu übergegangenen Unterhaltsansprüchen, die wegen Verwirkung und Verjährung nicht mehr geltend gemacht werden können. Dafür sollte das BMFSFJ sich mit regelmäßigen Unterrichtungersuchen von den Ländern den Verlust von Einnahmen durch Niederschlagung und Erlass melden lassen.

Der Bundesrechnungshof fordert das BMFSFJ auf,

- die Verwaltungshaftung der Länder in den vom Bundesrechnungshof aufgedeckten Haftungsfällen abschließend zu prüfen,
- sich von den Ländern regelmäßig mit Unterrichtungersuchen Einnahmeverluste aus übergegangenen Unterhaltsansprüchen berichten zu lassen sowie
- auf Grundlage dieser Berichte die Verwaltungshaftung der Länder zu prüfen und Schadenersatzansprüche durchzusetzen.

Allgemeine Finanzverwaltung

(Einzelplan 60)

12 Bundesanstalt für Immobilienaufgaben verzichtet auf Mehreinnahmen bei Gewerbemieten (Kapitel 6004)

Zusammenfassung

Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (Bundesanstalt) verletzt ihren gesetzlichen Auftrag, ihre Gewerbeobjekte zum vollen Wert zu vermieten. Sie orientiert sich beim Abschluss neuer Gewerbemietverträge grundsätzlich nicht an der Miete, die am Markt erzielbar ist. Damit entgehen ihr Mehreinnahmen. Zudem überprüft sie bei bestehenden Mietverträgen nicht turnusgemäß, ob die Mietzinsen noch angemessen sind. Dies hatte sie dem Bundesrechnungshof bereits im Jahr 2012 zugesagt. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Bundesanstalt ihren gesetzlichen Auftrag zuverlässig erfüllt und ihre Zusagen einhält.

12.1 Prüfungserkenntnisse

Die Bundesanstalt hat u. a. die Aufgabe, das Liegenschaftsvermögen des Bundes wirtschaftlich zu verwalten. Sie darf gemäß § 63 Absatz 3 und 4 BHO Immobilien nur zum vollen Wert vermieten. Der volle Wert ist gemäß den haushaltsrechtlichen Bestimmungen die Miete, die am betreffenden Ort für ein vergleichbares Objekt erzielbar ist (Marktmiete). Diese kann im Einzelfall höher sein als die ortsübliche Vergleichsmiete.

Die Bundesanstalt verfügt über rund 21 000 Objekte zur gewerblichen Nutzung. Deren Bandbreite reicht von marktgängigen höherwertigen Immobilien in guter Lage bis zu schwer vermietbaren Kleinstobjekten. Im Jahr 2018 betrugen die Einnahmen der Bundesanstalt aus Vermietung von Gewerbeobjekten nach ihren Angaben 46,4 Mio. Euro.

Die am Markt erzielbaren Gewerbemieten in Deutschland sind in den Jahren 2008 bis 2016 um bis zu 33 % gestiegen. Die Bundesanstalt orientierte sich bei der Mietwertermittlung jedoch nicht an der Marktmiete, sondern an der ortsüblichen Vergleichsmiete. Diese ermittelte sie anhand von gewerblichen Miet- oder Preisspiegeln und vergleichbaren Objekten aus dem eigenen Bestand.

Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahr 2012 beanstandet, dass die Bundesanstalt Nutzungsentgelte für Gewerbeobjekte bis zu sieben Jahre nicht auf Angemessenheit überprüft hatte. Der Bundesrechnungshof hatte die Bundesanstalt aufgefordert, die Höhe der Nutzungsentgelte zu überprüfen und wenn möglich anzupassen. Die Bundesanstalt hatte zugesagt, bis zum Ende des Jahres 2014 ein systemgestütztes Controlling zur Steuerung und Überwachung sowie Routineprozesse zur Mietwertüberprüfung einzuführen.

Der Bundesrechnungshof hat in einer Kontrollprüfung im Jahr 2018 festgestellt, dass die Bundesanstalt diese Zusagen bis dato nicht eingehalten hat. Die Zentrale der Bundesanstalt erließ im Jahr 2013 lediglich eine Weisung, dass Mietverträge regelmäßig – spätestens alle drei Jahre – zu überprüfen sind. Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Zentrale der Bundesanstalt die Umsetzung ihrer Weisung nicht nachhielt. Sie überließ dies der alleinigen Verantwortung der Direktionen und hatte keine Kenntnis über den Sachstand.

Die Bundesanstalt hatte ein Drittel der von ihr verwalteten Verträge seit mehr als drei Jahren nicht überprüft. Hierunter waren auch Nutzungsverträge über höherpreisige Liegenschaften, beispielsweise Werkstatt-, Büro- und Lagerräume in Berlin mit jährlichen Mieteinnahmen zwischen 30 000 und 80 000 Euro. Die Jahreseinnahmen aus den nicht überprüften Verträgen betragen insgesamt 10 Mio. Euro.

12.2 Würdigung

Mit ihrer Vorgehensweise wird die Bundesanstalt ihrem gesetzlichen Auftrag nicht gerecht, Objekte nur zum vollen Wert zu überlassen. Die ortsübliche Vergleichsmiete basiert auf Vergangenheitswerten und bildet Entwicklungen des Immobilienmarktes nur zeitverzögert ab. Indem sich die Bundesanstalt an dieser ortsüblichen Vergleichsmiete orientiert, nimmt sie in Kauf, dass ihr Mehreinnahmen entgehen. Dies gilt insbesondere, da die Mietzinsen für Gewerbeimmobilien in Deutschland deutlich gestiegen sind. Anders als im Bereich der Wohnungsmieten gilt bei Gewerbemieten das Gebot der Wirtschaftlichkeit uneingeschränkt. Es gibt keinen Auftrag an die Bundesanstalt zur Strukturförderung und demzufolge auch keinen Haushaltsvermerk, der eine verbilligte Überlassung zuließe.

Zudem wird die Zentrale der Bundesanstalt ihrer Aufgabe bei der Fachaufsicht nicht gerecht. Sie stellt nicht sicher, dass die zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Mietwerte gemäß den hausinternen Weisungen turnusgemäß überprüfen. Nach vorsichtiger Schätzung hätte die Bundesanstalt Mehreinnahmen von jährlich 0,5 bis 1 Mio. Euro, wenn sie die Verträge regelmäßig überprüfen und ggf. anpassen würde.

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesanstalt aufgefordert, künftig bei Neuvermietungen marktübliche Mietzinsen zu vereinbaren. Er hat der Bundesanstalt empfohlen, Kontrollinstrumente einzuführen. Die Einführung eines systemgestützten Controllings ist zu forcieren.

12.3 Stellungnahme

Die Bundesanstalt hat mitgeteilt, dass sie die aktuelle Marktlage bereits heute berücksichtige. Mittels nochmaliger Weisung wolle sie sicherstellen, dass die Mietwerte durch geeignete Verfahren ermittelt und Mietverträge regelmäßig überprüft würden.

Die Einführung eines systemgestützten Controllings habe sie im Jahr 2013 initiiert. Das Projekt befinde sich weiterhin in der Entwicklung.

Das Portfolio der Bundesanstalt bei Gewerbeimmobilien sei sehr speziell. Es enthalte auch nicht marktgängige Liegenschaften, die an der allgemeinen Entwicklung der Gewerbemieten nicht teilnähmen. Insofern bezweifle sie die Schätzung des Bundesrechnungshofes zu den möglichen Mehreinnahmen.

12.4 Abschließende Würdigung

Die Bundesanstalt kündigt an, durch Weisungen die Überlassung ihrer Liegenschaften zum Marktwert zu gewährleisten. Dieser Ankündigung muss sie Taten folgen lassen. Wie die Prüfung des Bundesrechnungshofes gezeigt hat, ist allein der Erlass von Weisungen nicht ausreichend. Die Bundesanstalt muss auch sicherstellen, dass diese umgesetzt werden.

Der von der Bundesanstalt gegenüber dem Bundesrechnungshof zugesagte Termin zur Einführung eines systemgestützten Controllings ist seit mehr als fünf Jahren verstrichen. Die Bundesanstalt muss diesem IT-Projekt nun die erforderliche Dringlichkeit beimessen und es mit Nachdruck verfolgen. Insbesondere die regelmäßigen Kontrollen und Auswertungen sowie Routineprozesse zur Entgeltüberprüfung muss die Bundesanstalt endlich einführen. Soweit nicht schon geschehen, kann sie zur Verfahrenserleichterung ggf. mit Staffel- oder Indexmieten arbeiten.

Der allgemeine Hinweis auf das spezielle Immobilienportfolio der Bundesanstalt entkräftet die Schätzung des Bundesrechnungshofes hinsichtlich möglicher Mehreinnahmen nicht. Als große Immobilieneigentümerin sollte es der Bundesanstalt möglich sein, die jeweilige Marktmiete zu ermitteln. Die Bundesanstalt hat auch nicht dargelegt, dass es sich gerade bei den seit Jahren nicht überprüften Verträgen um solche nicht marktgängigen Objekte handelt.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Bundesanstalt ihren gesetzlichen Auftrag im Bereich der Gewerbemieten künftig zuverlässig erfüllt. Erst wenn sie die marktüblichen Gewerbemieten fordert, nimmt sie aktiv am Marktgeschehen teil. Dann kann sie an den Entwicklungen am Immobilienmarkt partizipieren. Die Bundesanstalt muss daher auch die bestehenden Verträge regelmäßig überprüfen. Das systemgestützte Controlling zur Steuerung und Unterstützung dieser Prozesse muss sie unverzüglich einführen.

Allgemeine Finanzverwaltung

(Einzelman 60)

13 Umsatzbesteuerung von neuen Kraftfahrzeugen ausländischer Vertretungen vereinfachen

(Kapitel 6001 Titel 015 01)

Zusammenfassung

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) verschiebt ohne triftigen Grund die längst fällige Zentralisierung der Umsatzbesteuerung von neuen Kraftfahrzeugen ausländischer Vertretungen.

Kaufen ausländische Vertretungen in Deutschland und ihr entsandtes Personal neue Kraftfahrzeuge in anderen EU-Mitgliedstaaten, ist dieser innergemeinschaftliche Erwerb in Deutschland unter bestimmten Voraussetzungen von der Umsatzsteuer befreit. Für das Besteuerungsverfahren, die sogenannte Fahrzeugeinzelbesteuerung, sind formell die Finanzämter zuständig. Ob der innergemeinschaftliche Erwerb des Neufahrzeugs umsatzsteuerpflichtig oder umsatzsteuerfrei ist, entscheidet aber allein das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt). Auch aufgrund der bundesweit wenigen Steuerfälle pro Jahr hat der Bundesrechnungshof dem BMF empfohlen, die Fahrzeugeinzelbesteuerung beim BZSt zu zentralisieren. Damit würde der zeit- und arbeitsaufwendige Informationsaustausch zwischen den Finanzämtern und dem BZSt entfallen. Sowohl das BMF als auch die Länder unterstützen die Empfehlung des Bundesrechnungshofes. Trotzdem hat das BMF die Zentralisierung der Fahrzeugeinzelbesteuerung bisher ohne triftigen Grund nicht eingeleitet. Der Bundesrechnungshof fordert das BMF auf, die erforderliche Gesetzesinitiative zügig auf den Weg zu bringen.

13.1 Prüfungsfeststellungen

Umsatzsteuerliche Vergünstigungen für ausländische Vertretungen und ihr Personal

Ausländische diplomatische und berufskonsularische Vertretungen in Deutschland sowie ihr entsandtes Personal erhalten verschiedene umsatzsteuerliche Vergünstigungen. Das BZSt erstattet ihnen auf Antrag u. a. die Umsatzsteuer für Kraftfahrzeuge (Kfz), die sie in Deutschland erwerben. Zudem müssen sie keine deutsche Umsatzsteuer zahlen, wenn sie Kfz aus Nicht-EU-Staaten nach Deutschland einführen. Dies gilt gleichermaßen für neue Kfz, die sie in anderen EU-Mitgliedstaaten kaufen und anschließend nach Deutschland überführen. Die Vertretungen und ihr Personal müssen die begünstigten Kfz nach dem

inländischen oder innergemeinschaftlichen Erwerb bzw. der Einfuhr für eine bestimmte Zeit dienstlich oder persönlich nutzen. Wird diese Haltefrist nicht eingehalten, fordert das BZSt die erstattete Umsatzsteuer zurück bzw. das Finanzamt oder das Zollamt Umsatzsteuer nach.

Kontingente und ihre Überwachung

Die Vergünstigungen für die Kfz sind mengenmäßig beschränkt. Um die Kontingente zu überwachen, führt das BZSt Listen. Darin erfasst es alle Kfz der ausländischen Vertretungen und ihres Personals, die in Deutschland zugelassen werden. Die Daten liefern ihm die Kraftfahrzeugsteuer-Festsetzungsstellen der Zollverwaltung oder die Kfz-Zulassungsstelle Berlin. Diese teilen dem BZSt auch die Abmeldungen der Kfz mit. Zu jedem Kfz vermerkt das BZSt neben den Halter- und Fahrzeugdaten auch die steuerliche Begünstigung, z. B. eine steuerfreie Einfuhr.

Verfahren bei innergemeinschaftlichen Erwerben neuer Kfz

Die ausländischen Vertretungen und ihr Personal müssen bei innergemeinschaftlichen Erwerben neuer Kfz – auch bei steuerfreien – beim Finanzamt eine Umsatzsteuererklärung für die sogenannte Fahrzeugeinzelbesteuerung abgeben. Die Finanzämter können diese Umsatzsteuererklärungen nicht ohne das BZSt bearbeiten. Sie müssen das BZSt in jedem Steuerfall anfragen und sich bescheinigen lassen, ob das Kfz-Kontingent der Erwerberin oder des Erwerbers die Steuerbefreiung zulässt und welche Haltefrist besteht. Die Finanzämter setzen anschließend die Entscheidung des BZSt um und gewähren die Steuerbefreiung bzw. erheben die Umsatzsteuer. Ob die Haltefristen eingehalten werden, muss auch das BZSt überwachen. Die Abmeldungen der begünstigten Kfz werden nur ihm, aber nicht den Finanzämtern mitgeteilt. Das BZSt muss bei vorzeitigen Abmeldungen von begünstigten Kfz die zuständigen Finanzämter informieren, sodass diese Umsatzsteuer nachfordern können.

Geringe Fallzahlen

Ein Berliner Finanzamt ist für die Fahrzeugeinzelbesteuerung der in Berlin ansässigen ausländischen Vertretungen und ihres Personals zuständig. Ein besonderes IT-Verfahren und eigens für diese Aufgabe vorgesehenes Personal stehen ihm hierfür nicht zur Verfügung. Das Finanzamt registrierte in den Jahren von 2012 bis 2016 insgesamt 177 Erwerbe, also durchschnittlich rund 35 Steuerfälle pro Jahr. Nach Angaben des BZSt ist bundesweit nur von wenigen weiteren Steuerfällen bei anderen Finanzämtern auszugehen.

Guthaben trotz Steuerschulden beim Finanzamt erstattet

Ausländische Vertretungen und ihr Personal schuldeten dem Berliner Finanzamt noch Umsatzsteuer aus einigen innergemeinschaftlichen Kfz-Erwerben. Trotzdem erstattete das BZSt ihnen die Umsatzsteuer für in Deutschland erworbene Kfz.

13.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass das BZSt bei der Fahrzeugeinzelbesteuerung der ausländischen Vertretungen und ihres entsandten Personals Herr des Verfahrens ist. Es entscheidet allein, ob der innergemeinschaftliche Erwerb eines Kfz steuerpflichtig oder steuerfrei ist, welche Haltefrist ggf. besteht und ob diese nachfolgend auch eingehalten wird.

Auch aufgrund der bundesweit wenigen Steuerfälle hat der Bundesrechnungshof empfohlen, die Fahrzeugeinzelbesteuerung beim BZSt zu zentralisieren. Damit würde nicht nur der zeit- und arbeitsaufwendige Informationsaustausch zwischen den Finanzämtern und dem BZSt entfallen. Das BZSt könnte auch bei vorzeitigen Abmeldungen von begünstigten Kfz zügig Umsatzsteuer nachfordern. Es könnte zudem Guthaben aus dem Umsatzsteuer-Erstattungsverfahren mit Steuerschulden aus der Fahrzeugeinzelbesteuerung aufrechnen. Für die zentrale Zuständigkeit des BZSt müsste der Gesetzgeber das Finanzverwaltungsgesetz ändern.

13.3 Stellungnahme

Sowohl das BMF als auch die Länder haben eine bundesweite Zuständigkeit des BZSt befürwortet. Derzeit werde im BZSt ein IT-Verfahren zur Erstattung von Umsatzsteuer an die Vertretungen und ihr Personal eingerichtet. Sobald dieses fertiggestellt sei, könne es um die Fahrzeugeinzelbesteuerung erweitert werden. Nach Auskunft des BMF könne nicht davon ausgegangen werden, dass dieses Vorhaben rasch umgesetzt werde. Eine gesetzliche Aufgabenübertragung auf das BZSt sei zudem erst dann zielführend, wenn dort das für diese Aufgaben erforderliche zusätzliche Personal vorhanden sei.

13.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof sieht keinen gewichtigen Grund dafür, dass das BMF trotz des anerkannten Handlungsbedarfs die Fahrzeugeinzelbesteuerung noch nicht zentralisiert hat. Insbesondere erschließt sich nicht, warum das BMF für die wenigen Steuerfälle ein aufwendiges IT-Verfahren einrichten will und zusätzliches Personal benötigt. Der Bundesrechnungshof erinnert daran, dass das Berliner Finanzamt die betreffenden Steuerfälle seit vielen Jahren ohne ein eigenes IT-Verfahren und ohne gesondertes Personal abwickelt. Auch im BZSt muss das derzeit vorhandene Personal bereits über die Besteuerung der Kfz-Erwerbe entscheiden und mit der verfügbaren IT-Ausstattung die Kfz-Kontingente und Haltefristen überwachen. Bei der zentralen Zuständigkeit müsste das BZSt zwar auch die Umsatzsteuererklärungen erfassen, Steuerbescheide erteilen und in Einzelfällen Umsatzsteuerbeträge vereinnahmen. Im Gegenzug würde allerdings der zeit- und arbeitsaufwendige Informationsaustausch mit den Finanzämtern entfallen.

Der Bundesrechnungshof fordert das BMF auf, die erforderliche Gesetzesinitiative zügig auf den Weg zu bringen. Zudem muss es als Fachaufsicht dafür sorgen, dass das BZSt in der Lage ist, die zentrale Zuständigkeit zu übernehmen.

Allgemeine Finanzverwaltung

(Einzelplan 60)

14 Zentralfinanzämter zukunftsfähig machen (Kapitel 6001 Titel 015 01)

Zusammenfassung

Obwohl strukturelle Mängel bekannt sind, haben Bund und Länder den unzureichenden Steuervollzug bei ausländischen Unternehmen bisher nicht verbessert. Sie nehmen damit hohe Steuerausfälle in Kauf.

Für die Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer sind zurzeit bundesweit 24 Finanzämter mit zentralen Aufgaben (Zentralfinanzämter) zuständig. Ihre Belastung nahm in den letzten Jahren aufgrund neuer Aufgaben und steigender Unternehmerzahlen erheblich zu. Viele Zentralfinanzämter arbeiten bereits am Limit und können die ausländischen Steuerfälle lediglich noch „verwalten“. Sie sind weder in der Lage, Sachverhalte hinreichend aufzuklären, noch vorhandene Vollstreckungsmöglichkeiten auszuschöpfen. Dies gefährdet das Umsatzsteueraufkommen erheblich. Der Bundesrechnungshof hat die unzulängliche Besteuerungssituation kritisiert und hält strukturelle Veränderungen für geboten. Er hat empfohlen, das derzeitige System zu evaluieren und die Zentralfinanzämter durch stärker gebündelte Zuständigkeiten neu auszurichten. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat den Handlungsbedarf eingeräumt, aber wegen der ablehnenden Haltung der Länder noch kein Konzept vorgelegt. Es sollte gegenüber den Ländern weiter auf eine Reform drängen.

14.1 Prüfungsfeststellungen

Zentralfinanzämter für ausländische Unternehmer

Für die Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer sind in den Steuerverwaltungen der Länder zentrale Zuständigkeiten vorgesehen. Diese bestimmen sich nach den Ansässigkeitsstaaten der Unternehmer und sind in der Zuständigkeitsverordnung geregelt. Danach sind bundesweit zurzeit 24 Zentralfinanzämter eingerichtet.

Tabelle 14.1

Verteilung der Zentralfinanzämter auf die Länder und Zuordnung der Staaten

Bundesland	Zentralfinanzamt	Zugeordneter Staat
Baden-Württemberg	Konstanz	Liechtenstein, Schweiz
	Offenburg	Frankreich, Monaco
Bayern	München	Italien, Österreich
	Zentralfinanzamt Nürnberg	Ungarn
	Nördlingen	Polen (S-Z)
Berlin	Berlin-Neukölln	Griechenland, Mazedonien, Nicht besonders genannte Staaten (z. B. China)
Brandenburg	Cottbus	Polen (M-R)
	Oranienburg	Polen (H-L), Slowenien
Bremen	Bremen	Finnland, Lettland, Norwegen
Hamburg	Hamburg-Nord	Irland, Schweden
Hessen	Kassel-Hofgeismar	Kroatien, Portugal, Spanien
Mecklenburg-Vorpommern	Rostock	Estland
Niedersachsen	Hameln	Polen (A-G)
	Hannover-Nord	Großbritannien und Nordirland, Isle of Man
Nordrhein-Westfalen	Bonn-Innenstadt	Vereinigte Staaten von Amerika
	Dortmund-Unna	Türkei
	Kleve	Niederlande
Rheinland-Pfalz	Neuwied	Bulgarien
	Trier	Belgien
Saarland	Saarbrücken	Luxemburg
Sachsen	Chemnitz-Süd	Rumänien, Slowakei, Tschechien
Sachsen-Anhalt	Magdeburg	Russland, Ukraine, Weißrussland
Schleswig-Holstein	Flensburg	Dänemark
Thüringen	Mühlhausen	Litauen
16 Bundesländer	24 Finanzämter	35 Staaten (hinzu kommen die nicht besonders genannten Staaten)

Quelle: Bundesrechnungshof auf Basis von § 1 Umsatzsteuerzuständigkeitsverordnung

Mit der Einrichtung der Zentralfinanzämter im Jahr 1995 wollten Bund und Länder die umsatzsteuerliche Erfassung ausländischer Unternehmer verbessern. Sie hielten dies nur für erreichbar, wenn jeweils ein Finanzamt zentral für die Unternehmer eines Staates zuständig ist.

Länder unterschiedlich stark belastet

Die Länder richteten keine reinen Zentralfinanzämter allein für die Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer ein. Sie übertrugen die zentralen Zuständigkeiten vielmehr als zusätzliche Aufgabe auf bereits bestehende Finanzämter.

Zunächst waren 17 Zentralfinanzämter vorgesehen. In der Folgezeit erhöhte sich deren Anzahl auf 24 Finanzämter. Entgegen der ursprünglichen Festlegung ist die Bearbeitung polnischer Unternehmer inzwischen auf vier Finanzämter aufgeteilt, die sich teilweise in unterschiedlichen Ländern befinden. Zuständig für alle nicht in der Verordnung aufgeführten Staaten ist das Finanzamt Berlin-Neukölln. Dieses hat Unternehmer aus mehr als 100 Staaten zu erfassen. Die Aufteilung belastete die Zentralfinanzämter unterschiedlich stark. Während einige Ämter jeweils nur für die Bearbeitung von wenigen hundert Fällen zuständig waren, hatten andere Ämter mehrere tausend ausländische Unternehmer erfasst. Entsprechend unterschiedlich war auch die Personalausstattung für die Auslandsfälle. Sie variierte von einem Bearbeiter bis zu mehr als 50 Bearbeitern pro Zentralfinanzamt.

Kapazitätsgrenzen erreicht – Besteuerung gefährdet

Zu den Aufgaben der Zentralfinanzämter gehörte zunächst die Umsatzbesteuerung von im Ausland ansässigen Werkvertragsunternehmern in der Bauwirtschaft und von Unternehmern im Bereich der Personenbeförderung. In den letzten Jahren erweiterten sich die Aufgaben, insbesondere durch den Internethandel. Die Zahl der zu erfassenden ausländischen Unternehmer stieg stark an. Dies führte dazu, dass viele Zentralfinanzämter ihre Kapazitätsgrenzen erreichten und die ausländischen Steuerfälle lediglich „verwalten“ konnten. Sie führten weder Sachverhaltsaufklärungen in dem gebotenen Umfang durch noch schöpften sie vorhandene Vollstreckungsmöglichkeiten aus. Außenprüfungen beschränkten sich lediglich auf wenige Einzelfälle, obwohl sich dabei hohe Mehrsergebnisse erzielen ließen. Durch die zum 1. Januar 2019 neu eingeführte Haftungsregelung für Online-Handelsplattformen (§ 25e Umsatzsteuergesetz) nahmen die Aufgaben der Zentralfinanzämter weiter zu. Besonders betroffen war das Finanzamt Berlin-Neukölln. Hier stieg die Anzahl der steuerlich erfassten Online-Händler aus China von 600 zu Beginn des Jahres 2018 innerhalb von zwei Jahren auf 29 000 an. Ab dem Jahr 2021 müssen die Zentralfinanzämter aufgrund unionsrechtlicher Regelungen für die Umsatzbesteuerung ausländischer Online-Händler nochmals von einer deutlich steigenden Anzahl ausländischer Unternehmer und erheblichen Mehrbelastungen ausgehen.

Keine Evaluierung – Entlastung unterblieb

Bund und Länder evaluierten die seit mehr als 20 Jahren bestehenden zentralen Zuständigkeiten bis heute nicht. Sie hatten weder einen Überblick über die Anzahl der in den Zentralfinanzämtern erfassten ausländischen Unternehmer noch über die Belastung der einzelnen Ämter. Auch Maßnahmen zur Entlastung des Finanzamts Berlin-Neukölln und zur Gewährleistung einer gleichmäßigen Besteuerung veranlassten sie bislang nicht. Zudem gab es weder im BMF noch in den obersten Finanzbehörden der Länder abgestimmte Überlegungen, wie auf die zusätzlichen Belastungen der Zentralfinanzämter durch die im Jahr 2021 anstehenden Neuerungen zu reagieren ist.

14.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat auf die unzureichende Besteuerung durch die Zentralfinanzämter hingewiesen. Er hat kritisiert, dass Bund und Länder den Steuervollzug bei ausländischen Unternehmern bisher nicht verbessert und Steuerausfälle nicht verhindert haben. Es reicht nicht aus, die ausländischen Steuerfälle lediglich zu verwalten. Vielmehr haben die Zentralfinanzämter eine gesetzmäßige Besteuerung sicherzustellen. Um das Steueraufkommen nachhaltig zu sichern, sind – ebenso wie bei inländischen Unternehmern – Sachverhalte zu hinterfragen, Außenprüfungen durchzuführen und Vollstreckungsmöglichkeiten auszuschöpfen. Hierfür müssen die Finanzämter über ausreichend Personal verfügen. Zudem haben die Zentralfinanzämter einen gleichmäßigen Steuervollzug zu gewährleisten. Dies wird durch eine Aufteilung – wie bei den polnischen Unternehmern – auf vier Finanzämter in drei unterschiedlichen Ländern erschwert. Sie birgt im Übrigen das Risiko, dass Unternehmer ihren Firmennamen anpassen und das für sie zuständige Finanzamt gezielt auswählen.

Der Bundesrechnungshof hat es angesichts der bereits erreichten Kapazitätsgrenzen vieler Zentralfinanzämter und anstehender neuer Aufgaben für notwendig gehalten, einzelne Finanzämter, insbesondere das Finanzamt Berlin-Neukölln, zu entlasten. Die derzeitige Verteilung und Ausrichtung der Zentralfinanzämter ist zu überdenken. Zuständigkeiten sollten zusammengelegt und die Anzahl der Zentralfinanzämter verringert werden. Soweit dadurch unterschiedliche Belastungen in den Ländern entstehen, könnten die Personal- und Sachkosten nach einem festgelegten Kostenschlüssel aufgeteilt werden. Schließlich könnten die Länder auch reine Zentralfinanzämter für ausländische Unternehmer einrichten, um den Steuervollzug zu verbessern. Solche Ämter könnten sich ausschließlich auf die Besteuerung ausländischer Unternehmer konzentrieren und ihre Kapazitäten und Fähigkeiten auf diese Aufgaben ausrichten.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMF empfohlen, gemeinsam mit den Ländern die zentralen Zuständigkeiten grundlegend zu evaluieren und ein Konzept zur Neuausrichtung der Zentralfinanzämter zu entwickeln. Dabei wäre zu prüfen,

- wie das Finanzamt Berlin-Neukölln kurzfristig entlastet werden könnte,
- welche zentralen Zuständigkeiten mittelfristig zusammengeführt werden könnten und
- ob die Einrichtung von reinen Zentralfinanzämtern für ausländische Unternehmer zweckmäßig wäre.

Ziel der Evaluierung sollte sein, den Steuervollzug durch die Zentralfinanzämter zukunftsfähig zu machen.

14.3 Stellungnahme

Das BMF hat eingeräumt, dass bei den Zuständigkeiten der Zentralfinanzämter Handlungsbedarf bestehe. Es habe die Angelegenheit mit den obersten Finanzbehörden der Länder erörtert und eine bundesweite Zentralisierung und Kostenverteilung angeregt. Die Länder hätten diesen Vorschlag zunächst abgelehnt.

Nach erneuter Erörterung sei die Entscheidung über die Einrichtung einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Evaluierung der Zuständigkeitsverordnung bis Anfang des Jahres 2020 zurückgestellt worden.

14.4 Abschließende Würdigung

Die Zentralfinanzämter müssen ausländische Unternehmer steuerlich erfassen und deren Umsatzbesteuerung sicherstellen. Dies ist derzeit nicht gewährleistet. Auch die ursprünglichen Festlegungen zur Aufteilung der Zentralfinanzämter sind inzwischen überholt. Ohne strukturelle Veränderungen lässt sich die Besteuerungssituation nicht nachhaltig verbessern. Dies wird auch weiterhin zu hohen Steuerausfällen führen und kann ausländischen Unternehmern unzulässige Wettbewerbsvorteile verschaffen. Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Empfehlung, die Verteilung und Ausrichtung der Zentralfinanzämter zu überdenken und die Zuständigkeitsverordnung zu überarbeiten. Er begrüßt zwar die Initiative des BMF, die zentralen Zuständigkeiten bei der Umsatzsteuer zu evaluieren. Er bedauert jedoch, dass es nicht gelungen ist, die Länder davon zu überzeugen, ein gemeinsames Konzept zu entwickeln. Damit lassen Bund und Länder die Gelegenheit ungenutzt, die strukturellen Defizite bei der Umsatzbesteuerung ausländischer Unternehmer zu beseitigen. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass sich das BMF aufgrund seiner Bundesaufsicht gegenüber den Ländern auch weiterhin für eine strukturelle Reform einsetzt. Hierfür sind eine Evaluierung und die Entwicklung eines zukunftsfähigen Konzepts unerlässlich.

Mit Blick auf die steigende Zahl der Online-Händler aus Drittstaaten ist es notwendig, das Finanzamt Berlin-Neukölln in einem ersten Schritt zu entlasten. Hierzu sollten Bund und Länder Vorschläge erarbeiten.

Allgemeine Finanzverwaltung

(Einzelman 60)

15 Steuerliches Abzugsverbot für Geldbußen endlich vereinheitlichen (Kapitel 6001)

Zusammenfassung

Geldbußen werden steuerlich ungleich behandelt. Von nationalen Behörden, Mitgliedstaaten oder Organen der Europäischen Union festgesetzte Geldbußen dürfen Steuerpflichtige nicht als Betriebsausgaben abziehen. Dagegen sind Geldbußen von Drittstaaten abzugsfähig und mindern die individuelle Steuerlast.

Diese steuerliche Ungleichbehandlung verursacht nicht nur geringere Steuereinnahmen. Sie kann auch den Wettbewerb beeinträchtigen und vermindert die Abschreckung der Geldbußen. Ein umfassendes Abzugsverbot gilt bisher nur für Geldstrafen. Der Bundesrechnungshof hält es für unerlässlich, dass geldbewehrte Sanktionen gleich welcher Art grundsätzlich steuerlich nicht berücksichtigt werden dürfen. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) sollte dem Gesetzgeber unverzüglich vorschlagen, das Abzugsverbot für Geldbußen einheitlich zu regeln.

15.1 Prüfungsfeststellungen

Betrieblich veranlasste Aufwendungen mindern als Betriebsausgaben die Bemessungsgrundlage für die Einkommen-, die Körperschaft- und die Gewerbesteuer. Sie sind nach § 4 Absatz 5 Nummer 8 Einkommensteuergesetz (EStG) nicht abziehbar, wenn es sich dabei um Geldbußen handelt, beispielsweise Kartellbußen (Abzugsverbot). Denn deren abschreckende Wirkung wäre beeinträchtigt, wenn sie die Steuerschuld minderten.

Dem Abzugsverbot unterliegen nur Geldbußen, die von einem deutschen Gericht, einer deutschen Behörde oder von Mitgliedstaaten oder Organen der Europäischen Union festgesetzt wurden. Geldbußen, die Behörden anderer Staaten (Drittstaaten) verhängen, mindern dagegen die Steuerlast. Demgegenüber gilt nach § 12 Nummer 4 EStG für Geldstrafen ein generelles Abzugsverbot, unabhängig davon, wer diese festgesetzt hat.

Auf eine Regelungslücke bei den Geldbußen hatte der Bundesrechnungshof das BMF bereits im Jahr 2012 hingewiesen. Damals minderten auch noch Geldbußen anderer EU-Mitgliedstaaten die Steuerlast in Deutschland. Der Bundesrechnungshof kritisierte, dass die Möglichkeit zum Betriebsausgabenabzug von Geldbußen

anderer Staaten zu einer steuerlichen Ungleichbehandlung führt und wettbewerbsverzerrend wirken kann. Daneben sah er in dem fehlenden Abzugsverbot einen Verstoß gegen Vorgaben des Unionsrechts.

Der Bundesrechnungshof hielt es für notwendig, das Abzugsverbot auf Geldbußen anderer Staaten auszudehnen. Er empfahl eine Änderung des § 4 Absatz 5 Nummer 8 EStG. Das BMF sagte zu, die Empfehlung des Bundesrechnungshofes bei einem geeigneten Gesetzgebungsverfahren aufzugreifen. Diese Zusage setzte es allerdings nur für die Geldbußen von EU-Mitgliedstaaten, nicht aber für die Geldbußen von Drittstaaten um.

15.2 Würdigung

Geldbewehrte Sanktionen sollten grundsätzlich steuerlich nicht berücksichtigt werden. Es ist nicht sachgerecht, dass Geldbußen von Drittstaaten steuerlich als Betriebsausgaben abzugsfähig sind, während das für nationale Geldbußen und solche von Mitgliedstaaten und Organen der Europäischen Union verboten ist. Zudem werden Geldbußen und Geldstrafen im Steuerrecht unterschiedlich behandelt.

Die Möglichkeit, Geldbußen von Drittstaaten steuerlich zu berücksichtigen, mindert die Steuereinnahmen und beteiligt damit die Allgemeinheit finanziell an der Geldbuße. Sie beeinträchtigt zudem die Abschreckung der Geldbußen. Denn die finanzielle Belastung durch die Buße wird durch eine geringere individuelle Steuerlast teilweise aufgehoben. Nicht zuletzt kann die steuerliche Ungleichbehandlung auch den Wettbewerb beeinträchtigen.

Das BMF sollte deshalb dem Gesetzgeber unverzüglich ein Abzugsverbot für alle Geldbußen vorschlagen.

15.3 Stellungnahme

Das BMF hat es abgelehnt, das Abzugsverbot auf Geldbußen auszuweiten, welche von Drittstaaten festgesetzt werden. Das Abzugsverbot sei aus rechtsstaatlichen Gründen auf Sanktionen von Mitgliedstaaten und Organen der Europäischen Union einzugrenzen. Denn eine Geldbuße solle nur dann vom Abzug ausgeschlossen werden, wenn deren Festsetzung ihrem Wesen nach der nationalen Rechtsordnung entspreche. Davon sei bei EU-Mitgliedstaaten auszugehen. In anderen Fällen müsste die Steuerverwaltung jedoch aufwendig prüfen, ob die Rechtsordnung des sanktionierenden Staates rechtsstaatlichen Grundsätzen folge.

15.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof teilt die Einschätzung des BMF, dass das Abzugsverbot für Geldbußen keine Anwendung finden sollte, wenn deren Festsetzung wesentlichen Grundsätzen der deutschen Rechtsordnung (*ordre public*) widerspricht. Er hält es jedoch nicht für sachgerecht, dies mit der EU-Mitgliedschaft des sanktionierenden Staates zu verknüpfen. Denn das kann zu willkürlichen Ergebnissen führen, wie das Beispiel des Austritts Großbritanniens aus der Europäischen Union verdeutlicht: Während für die bis zum Austrittsdatum festgesetzten Geldbußen das Abzugsverbot gilt, wären nach diesem Tag verhängte Geldbußen steuermindernd zu berücksichtigen.

Für Geldstrafen ist bereits geregelt, dass das Abzugsverbot nicht gilt, wenn die Festsetzung wesentlichen Grundsätzen der deutschen Rechtsordnung widerspricht. Damit folgt die Steuerverwaltung der Intention des Gesetzgebers und der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofes. Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes sind die für die Beurteilung von Geldstrafen anzulegenden Maßstäbe auch auf Geldbußen anzuwenden. Außerdem führt die unterschiedliche steuerliche Behandlung von Geldstrafen und Geldbußen zu vermeidbarem Aufwand. Denn die Steuerverwaltung muss zunächst prüfen, um welche Art der Sanktion es sich handelt. Erst dann kann sie die richtigen steuerlichen Folgerungen ziehen.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest, Geldbußen grundsätzlich vom Betriebsausgabenabzug auszuschließen, unabhängig davon, wer diese festsetzt. Dies sichert die Gleichmäßigkeit der Besteuerung, wirkt Wettbewerbsverzerrungen entgegen und verstärkt die Abschreckung. Daneben würden Geldstrafen und Geldbußen steuerlich endlich gleichbehandelt.

Das BMF bleibt aufgefordert, dem Gesetzgeber unverzüglich vorzuschlagen, das steuerliche Abzugsverbot grundsätzlich auch auf Geldbußen auszudehnen, welche von Drittstaaten festgesetzt werden.

Die Bemerkungen sind am 21. Januar 2020 im Großen Senat des Bundesrechnungshofes beschlossen worden.

Bonn, den 2. April 2020

Kay Scheller
Präsident

